

armate per l'Italia di oggi" svoltosi il 22 novembre 2001 presso l'Accademia dei Lincei. Da allora non è mai venuto meno il suo interesse nei confronti del mondo del servizio civile.

In più occasioni, il Presidente, ha fatto esplicito riferimento a questa esperienza di solidarietà e di pace che vuole essere un importante contributo alla difesa del Paese, alla costituzione di una società più giusta e solidale e una occasione di crescita personale.

Il 2 giugno 2005 l'UNSC, per il terzo anno, ha partecipato alla **sfilata per la festa della Repubblica** con tre mezzi ed un gruppo di 12 volontari di Servizio Civile Nazionale.

Il 4 luglio 2005 a Roma si è svolta la premiazione della seconda edizione del **"Festival degli Ultracorti"** dedicata al servizio civile e alla solidarietà.

Sono risultati premiati sei cortometraggi, selezionati tra gli oltre cinquecento in concorso, scelti per la innovativa capacità espressiva dei loro autori e la grande inventiva con la quale i giovani cineasti hanno saputo raccontare storie di disagio sociale trasformandole con leggerezza e sensibilità in storie di quotidiana solidarietà.

Alla premiazione sono intervenuti il Ministro per i Beni e le Attività culturali Rocco Buttiglione, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento con delega al servizio civile, Carlo Giovanardi ed il presidente di Cinecittà Holding Carlo Fuscagni.

Il Ministro Giovanardi ha consegnato un premio speciale dell'Ufficio nazionale per il servizio civile a Maria Carmen Buonanno e Michela Nonnis per "Insieme è meglio", a Simone

Cireddu per "Vecchiaia", a Giovanni Spada, Max Bianco e
Marco Savi per "Stupefacente".

L'attività normativa⁵

Nell'anno 2005 sono stati adottati diversi provvedimenti normativi concernenti il servizio civile nazionale, nell'ambito dei quali assumono particolare rilievo le iniziative legislative volte a modificare la legge 6 marzo 2001, n. 64 e il decreto legislativo 5 aprile 2002, n.77.

Tali modifiche sono state adottate attraverso l'elaborazione, da parte dell'Ufficio, di una proposta di emendamento da inserire nel decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante “disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione”. Tale proposta è stata approvata in sede di esame del citato decreto legge e recepita con la legge di conversione 31 marzo 2005, n. 43.

In particolare, con riferimento alla legge n. 64 del 2001, è stata introdotta una nuova disposizione (art. 3 bis) volta a prevedere un sistema sanzionatorio che potesse assicurare una efficiente gestione del servizio civile e una corretta realizzazione dei progetti.

L'introduzione di tale norma si è resa necessaria in quanto vi era l'esigenza di colmare la lacuna esistente mancando, nella previgente normativa, una qualsiasi previsione, relativa alle ipotesi di comportamenti repressibili da parte degli enti e alle

⁵ A cura del Servizio affari legali e contenzioso

sanzioni conseguenti, che consentisse all'Amministrazione di intervenire in caso di irregolarità nella gestione del servizio civile o nella realizzazione dei progetti.

Inoltre è stata abrogata la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 11 che, nel prevedere la confluenza delle risorse del Fondo nazionale per il servizio civile nel Fondo nazionale per le politiche sociali, si fondava sul presupposto della costituzione dell'Agenzia per il servizio civile prevista dall'art. 10, comma 7 e seguenti, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.303, (successivamente abrogato dalla legge 16 gennaio 2003, n.3).

Per quanto concerne il decreto legislativo n. 77 del 2002, le modifiche previste nel citato emendamento hanno coinvolto diversi aspetti del servizio civile nazionale e hanno avuto lo scopo di perfezionare la disciplina del servizio medesimo tenuto conto che, nella fase transitoria di sperimentazione dello stesso, sono state rilevate carenze del sistema che hanno reso necessario un intervento modificativo del citato decreto al fine di dotare il servizio civile di strumenti più idonei a favorirne la crescita e lo sviluppo.

Tra le modifiche più significative si segnala quella che, novellando parzialmente il comma 4 dell'art. 3, ha previsto per i volontari un impegno orario settimanale complessivo di trenta ore, anziché trentasei, e ha fissato un monte ore annuo minimo corrispondente a millequattrocento ore, al fine di ridurre l'orario settimanale di impiego dei volontari senza compromettere la realizzazione dei progetti nonché di assicurare, nell'ambito dei singoli progetti, una flessibilità nell'articolazione degli orari in relazione all'attività svolta.

Un'ulteriore modifica ha riguardato l'articolo 8 il quale prevedeva che i contratti di servizio civile fossero stipulati tra gli Enti di servizio civile ed i soggetti selezionati. Il novellato articolo 8, che ha attribuito unicamente all'Ufficio la competenza a stipulare i contratti di servizio civile, è finalizzato ad adeguare la normativa alla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Infatti, a seguito della sentenza n. 228 del 2004 - che ha definitivamente attribuito alla competenza esclusiva dello Stato la materia del servizio civile riconducendola alla materia "difesa e sicurezza dello Stato" - è sorta l'esigenza di delineare un sistema caratterizzato da un accentramento in capo allo Stato delle funzioni in materia di servizio civile nazionale e di attribuire all'Ufficio la competenza a stipulare i contratti al fine di evidenziare chiaramente che il rapporto di servizio civile si instaura con l'Ufficio stesso.

Un'altra innovazione è quella apportata al comma 2 dell'articolo 9 relativo alla determinazione del trattamento economico dei volontari impegnati in Italia e dell'indennità da corrispondere ai volontari all'estero. In particolare, la nuova disposizione non contiene più il riferimento, per l'equiparazione del compenso, ai "volontari di truppa in ferma annuale" - figura il cui arruolamento non è più consentito con la sospensione della leva obbligatoria - ma riprende la formulazione contenuta nei criteri previsti dalla legge di delega n. 64 del 2001. Si prevede inoltre un meccanismo di adeguamento del compenso spettante ai volontari del servizio civile, da effettuarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel limite delle

disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile.

Una rilevante modificazione ha inciso sull'articolo 10, variando il contenuto della disposizione che sanciva l'incompatibilità del servizio civile con lo svolgimento di qualsiasi attività di lavoro autonomo e subordinato. La modifica è stata necessaria al fine di eliminare una previsione troppo rigorosa che rischiava di dissuadere i giovani interessati al servizio civile ed è finalizzata, altresì, ad adeguare la normativa sul servizio civile alle riforme in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 emanato in attuazione della c.d. Legge Biagi che ha introdotto nuove tipologie di lavoro alcune delle quali compatibili con lo svolgimento del servizio civile.

Un'ultima significativa modifica al decreto legislativo n. 77 ha parzialmente novellato il comma 1 dell'articolo 11, prevedendo che la formazione dei volontari abbia una “durata complessiva non inferiore a ottanta ore” anziché “non inferiore ad un mese” al fine di fissare, in modo meno generico, l'indicazione del periodo di formazione.

Nel novero dei provvedimenti normativi va anche menzionato il D.P.C.M. 23 febbraio 2005, emanato ai sensi dell'articolo 6, comma 1 della legge n. 64 del 2001 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 93 del 22 aprile 2005) che ha determinato, nei limiti delle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile e in considerazione della sospensione della leva obbligatoria, la consistenza numerica dei volontari da avviare in servizio nel corso dell'anno 2005, sia in

Italia che all'estero. Il provvedimento non ha definito gli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione delle dispense e per l'invio in licenza illimitata senza assegni in attesa di congedo (LISAAC), ai sensi dell'articolo 9, comma 2 *bis* della legge n.230/98, non sussistendo l'esigenza di contenere il numero degli obiettori di coscienza. Tuttavia, a favore dei giovani precettati con il contingente del 2004 e che hanno svolto il servizio civile nel corso del 2005, si è rinviato alle ipotesi di L.I.S.A.A.C previste dal D.P.C.M. 4 febbraio 2004 al fine di garantire una parità di trattamento con gli obiettori che, ugualmente avviati nel 2004, hanno completato il servizio nello stesso anno.

Nel corso del 2005 si è reso necessario modificare il contingente dei volontari stabilito nel D.P.C.M. 23 febbraio 2005 in 41.000 unità, di cui 40.500 da impiegare in Italia e 500 all'estero, in quanto si è verificata un'economia di spesa rispetto alla dotazione finanziaria stanziata per il capitolo di bilancio relativo alle spese per i volontari. A tal fine è stato emanato il D.P.C.M. 3 novembre 2005 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 301 del 28 dicembre 2005) che ha previsto un incremento del contingente dei volontari da impiegare in Italia in attività di servizio civile pari a 3.100 unità ed una riduzione del contingente dei volontari da impiegare all'estero pari a 100 unità.

Il 24 febbraio 2005 è stato emanato il D.P.C.M. concernente il "programma di verifiche relativo all'anno 2005" (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n.115 del 19 maggio 2005).

In data 17 agosto 2005 è stato convertito, con legge n. 168, il decreto legge 30 giugno 2005, n.115, che all'articolo 12 ha

previsto la cessazione anticipata del servizio di leva al 1° luglio 2005.

Altro provvedimento significativo, predisposto nell'anno 2005, è stata la circolare esplicativa dell'8 settembre 2005 concernente "Doveri degli enti di servizio civile e infrazioni punibili con le sanzioni amministrative previste dall'art.3 *bis* della legge 6 marzo 2001, n.64." Tale provvedimento è stato adottato in quanto, a seguito dell'entrata in vigore della norma che introduce il sistema sanzionatorio (art.3 *bis* della legge n. 64/2001), si è avvertita l'esigenza di fornire indicazioni più dettagliate, a fronte delle disposizioni generali previste dalla legge stessa. In particolare, nella circolare sono descritti i comportamenti che gli enti devono osservare nella gestione del servizio civile e durante la realizzazione dei progetti, le condotte illecite alle quali conseguono le sanzioni previste dalla legge ed infine il procedimento sanzionatorio.

In data 19.9.2005 è stato, infine, predisposto il D.P.C.M. concernente la sostituzione di un componente della Consulta nazionale per il servizio civile.

Il contenzioso in materia di servizio civile nazionale

1-Ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale

In vista dell'entrata in vigore del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, prevista - ai sensi dell'art. 2 del decreto legge 9 novembre 2004, n. 266, convertito con legge 27 dicembre 2004, n. 306 - per il 1° gennaio 2006, alcune Regioni e le Province Autonome hanno adottato iniziative legislative volte a

prevedere diversi sistemi per poter esercitare le competenze attribuite dal medesimo decreto in materia di servizio civile.

Tuttavia la normativa regionale e provinciale, nell'istituire strutture per l'attuazione del servizio civile nazionale nell'ambito delle competenze attribuite dal citato decreto legislativo n.77, ha spesso travalicato tali competenze disciplinando aspetti riservati alla legislazione esclusiva dello Stato. Le Regioni e le Province autonome hanno altresì invaso la competenza statale laddove hanno previsto, attraverso lo stesso provvedimento legislativo, l'istituzione di un proprio servizio civile non sempre completamente distinto ed autonomo da quello nazionale.

Si evidenzia, in proposito, che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 228 del 2004, pur riconoscendo alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio civile, ha precisato che lo stesso deve essere distinto da quello nazionale essendo quest'ultimo riconducibile alla materia "difesa e sicurezza dello Stato", riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art.117, secondo comma, lettera d), della Costituzione.

La Corte Costituzionale, nella richiamata sentenza, ha altresì precisato che è riservata alla competenza statale anche la disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, chiarendo che alle Regioni e Province autonome sono attribuite specifiche competenze, relative unicamente a compiti di attuazione degli interventi di servizio civile nazionale, come previsto dal decreto legislativo n.77 del 2002.

Sulla base dei principi affermati dalla Corte Costituzionale, l'Ufficio ha sollevato questioni di legittimità

costituzionale ogni qual volta ha ritenuto che le leggi emanate dalle Regioni e dalle Province autonome in materia di servizio civile avessero travalicato le competenze stabilite dalla normativa statale.

Nell'anno 2005 il contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale si è instaurato a seguito della presentazione dei ricorsi avverso la legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n.7, recante “ Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia Autonoma di Bolzano”; la legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15, concernente “Istituzione del sistema regionale del servizio civile” ed infine avverso la legge della Regione Friuli Venezia Giulia 18 agosto 2005, n. 21 recante “Norme di semplificazione in materia di igiene, medicina del lavoro e sanità pubblica e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale”.

Per quanto concerne il ricorso presentato avverso la legge della Provincia autonoma di Bolzano, la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata in quanto la citata Provincia ha istituito un servizio civile provinciale che si configura come una struttura ibrida che, se da un lato assume le connotazioni di un servizio civile distinto da quello nazionale, per finalità e destinatari, per altro verso è del tutto privo di autonomia considerato che utilizza anche le risorse umane e finanziarie di cui alla legge n.64 del 2001 e al decreto legislativo n. 77 del 2002.

Infatti, secondo i principi affermati dalla Corte Costituzionale, la provincia di Bolzano, qualora avesse voluto istituire nell'autonomo esercizio delle proprie competenze

legislative un proprio servizio civile provinciale, non avrebbe dovuto ricorrere al servizio civile nazionale ma avrebbe dovuto creare un servizio di natura sostanzialmente diversa impiegando, a tal fine, unicamente propri mezzi sia umani che finanziari.

Il ricorso si fonda, pertanto, sulla considerazione che la provincia di Bolzano, nel disciplinare aspetti organizzativi e procedurali di un servizio che non è autonomo bensì riconducibile al servizio civile nazionale, abbia travalicato le competenze attribuite alle Regioni ed alle Province autonome dal decreto legislativo n.77/02.

In tale prospettiva l'Ufficio, tenuto conto che la Provincia non si è strettamente attenuta alle competenze attribuite dalla citata normativa statale, ha ritenuto illegittime quelle disposizioni della legge regionale che disciplinano aspetti relativi alla organizzazione, programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo del servizio civile, riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda il ricorso presentato avverso la legge della Regione Marche, le eccezioni di illegittimità costituzionale si basano sul rilievo che la citata Regione, al pari della Provincia di Bolzano, ha istituito un "sistema regionale del servizio civile", strumentale sia allo svolgimento delle attività inerenti al servizio civile regionale, sia all'attuazione della normativa statale in materia di servizio civile nazionale. Nell'ambito di tale sistema la legge regionale ha previsto un'integrazione tra il servizio civile regionale e quello nazionale e ha dettato disposizioni in materia di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo che, riferendosi anche al servizio civile nazionale, sono apparse

viziate sotto il profilo della legittimità costituzionale in quanto invasive delle competenze statali.

I due ricorsi, stante la loro connessione, sono stati discussi congiuntamente dalla Corte Costituzionale e decisi con l'unica sentenza n. 431 del 2.12.2005 con la quale sono state ritenute fondate solo alcune delle censure mosse alle sopra richiamate leggi.

La Corte ha anzitutto ribadito i principi già affermati nella precedente sentenza n. 228 del 2004, affermando che il servizio civile nazionale è riconducibile alla materia “difesa e sicurezza dello Stato”, riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione e che i profili organizzativi e procedurali dello stesso sono anch'essi di esclusiva spettanza statale.

Inoltre la Corte ha specificato il livello di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nell'esercizio delle funzioni amministrative relative al servizio civile nazionale, chiarendo che lo svolgersi in concreto del servizio civile nazionale può toccare i più diversi ambiti materiali, alcuni dei quali rientranti per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, nelle funzioni legislative delle Regioni e delle Province autonome. Ove questo intreccio di competenze tra Stato, Regioni e delle Province autonome, si realizzi, è stato riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome il potere di “orientare (attraverso la programmazione e la fissazione di linee guida) lo sviluppo delle iniziative attinenti al servizio civile nazionale da svolgersi sul territorio regionale o provinciale in senso conforme alle linee di indirizzo seguite dalle stesse nei vari settori interessati

all'attuazione dei progetti, purché non in contrasto con gli indirizzi e le caratteristiche risultanti dalla normativa statale”.

Tuttavia la Corte Costituzionale ha affermato che, laddove sia necessario assicurare un'organizzazione unitaria del servizio civile nazionale, deve escludersi la competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome. In tale ottica la disciplina di misure volte all'incentivazione del servizio civile nazionale, quali la previsione di crediti formativi per la formazione universitaria e professionale, sono di esclusiva spettanza dello Stato.

Con riferimento al ricorso presentato avverso la legge della Regione Friuli Venezia Giulia, la censura di illegittimità costituzionale è stata mossa nei confronti di una particolare disposizione che prevede l'eliminazione dell'obbligo di presentare il certificato di idoneità fisica per i soggetti che accedono al servizio civile nazionale nell'ambito della Regione stessa.

Tale norma si pone in contrasto con quanto stabilito dalla normativa statale che prevede, tra i requisiti di ammissione al servizio stesso, l'idoneità fisica in relazione allo specifico settore di impiego, idoneità che deve essere certificata dagli organi del servizio sanitario nazionale (art. 5, comma 4 della legge n. 64/2001 e art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 77/2002). Pertanto, l'Ufficio ha ritenuto che la norma censurata travalicasse la competenza regionale in materia.

In merito a tale ricorso, depositato in cancelleria il 26.10.2005, la Corte Costituzionale non si è ancora pronunciata.

Nel corso dell'anno 2005 anche altre Regioni hanno adottato iniziative legislative in materia di servizio civile, a fronte delle quali l'Ufficio e le medesime Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione, hanno convenuto che fosse opportuno trasmettere tali iniziative, prima della loro promulgazione, all'Ufficio al fine di consentire allo stesso di effettuare un esame preliminare e verificare eventuali aspetti di illegittimità.

In tale ottica alcune Regioni (Toscana, Liguria, Sicilia) hanno inviato i propri disegni di legge all'Ufficio il quale ha proposto emendamenti o fornito suggerimenti al fine di armonizzare le iniziative legislative regionali con la legislazione nazionale ed evitare il contenzioso.

La politica di collaborazione con le Regioni ha, altresì, indotto l'Ufficio a definire consensualmente il contenzioso instaurato dall'Ufficio stesso innanzi al T.A.R. Emilia Romagna avverso la delibera n. 2106, adottata dalla giunta regionale dell'Emilia Romagna in data 25.10.2004, concernente la definizione delle procedure e dei criteri per la concessione dei contributi a sostegno dei progetti di servizio civile.

Tale delibera, adottata in attuazione della legge della regione Emilia Romagna n. 20 del 20 ottobre 2003 istitutiva del servizio civile regionale, era stata ritenuta illegittima in quanto la quota del Fondo nazionale per il servizio civile, destinata alla Regione in argomento, non sembrava finalizzata a finanziare progetti di formazione ed informazione, come previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera b) del decreto legislativo n.77/2002, bensì appariva destinata anche a scopi diversi.

L'Ufficio, nel chiedere l'impugnazione della citata delibera, aveva altresì evidenziato l'illegittimità costituzionale della citata legge regionale n. 20 del 2003, affinché il giudice amministrativo sollevasse, in via incidentale, la questione di legittimità innanzi alla Corte costituzionale con riferimento all'articolo 117, comma 2, lettera d) della Costituzione, in quanto la Regione Emilia Romagna, nell'istituire un proprio servizio civile, aveva previsto di utilizzare per la realizzazione dello stesso anche le risorse finanziarie destinate al servizio civile nazionale.

A seguito della presentazione del ricorso, la Regione Emilia Romagna si è resa disponibile a riformulare la delibera oggetto di impugnazione in modo da eliminare ogni incertezza in ordine alla destinazione delle risorse statali e ha altresì assicurato che avrebbe successivamente provveduto a revisionare la citata legge regionale n.20 del 2003 modificando le disposizioni controverse.

2-Ricorsi amministrativi e giurisdizionali.

In merito al contenzioso, amministrativo e giurisdizionale, instauratosi in materia di servizio civile nazionale, si osserva anzitutto che, nel corso dell'anno 2005, non è pervenuto un elevato numero di ricorsi.

Infatti, come si rileva dalla tabella n.1, i ricorsi presentati nel 2005 sono stati soltanto n. 13. La tabella n.2 illustra, invece, lo stato di trattazione degli stessi. L'Ufficio, inoltre, ha seguito l'iter del contenzioso instauratosi nell'anno precedente e non ancora concluso (tabella n.3).

La maggior parte dei ricorsi, sia amministrativi che giurisdizionali, pervenuti nell'anno 2005, sono stati proposti avverso provvedimenti adottati nell'ambito dei seguenti procedimenti: accreditamento per l'iscrizione all'Albo nazionale provvisorio degli enti di servizio civile; valutazione dei progetti di servizio civile; selezione dei volontari da impiegare in progetti di servizio civile.

Per quanto concerne i ricorsi proposti avverso i provvedimenti di rigetto delle istanze di accreditamento per l'iscrizione all'Albo nazionale provvisorio degli enti di servizio civile, si rileva che i motivi posti a sostegno degli stessi hanno riguardato principalmente l'applicazione della circolare del 10 novembre 2003 recante "Norme sull'accREDITamento degli enti di servizio civile nazionale", ed in particolare delle disposizioni concernenti i requisiti, previsti dall'art.3 della legge n.64/2001, che gli enti devono possedere al fine dell'iscrizione all'Albo: l'assenza di scopo di lucro, la capacità organizzativa e possibilità di impiego in rapporto al servizio civile volontario, la corrispondenza tra i fini istituzionali dell'ente e le finalità del servizio civile e lo svolgimento di un'attività continuativa da almeno tre anni.

Specificatamente il contenzioso ha riguardato la sussistenza del requisito relativo alla "capacità organizzativa e possibilità di impiego" che è dato dalla disponibilità e capacità dell'ente di organizzare l'ingresso dei volontari all'interno della propria struttura, assicurare le condizioni per la loro permanenza e crescita nonché garantire la realizzazione del progetto