*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

---

EMILIA ROMAGNA
ID: ER25009

Legge n° 9 del 25/07/2025

BUR n°198 del 25/07/2025

(Scadenza 23/09/2025)

# ABROGAZIONI E MODIFICHE DI LEGGI E DISPOSIZIONI REGIONALI IN COLLEGAMENTO CON LA SESSIONE EUROPEA 2025. ALTRI INTERVENTI DI ADEGUAMENTO NORMATIVO

La presente legge è finalizzata a introdurre disposizioni di abrogazione, di modifica e adeguamento normativo, in parte collegate alla sessione europea 2025 e in parte dirette ad aggiornare e armonizzare la legislazione regionale vigente. La ratio dell'intervento è quella di semplificare il quadro normativo regionale mediante l'abrogazione di norme nonché di introdurre misure di coordinamento con la normativa europea e statale in alcuni specifici settori di competenza regionale.

In particolare, l'articolo 22 della citata legge, rubricato "Modifiche all'articolo 10 della legge regionale n. 20 del 2003", al comma 1, introduce la seguente previsione:

"1. Al comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 20 ottobre 2003, n. 20 (Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della l.r. 28 dicembre 1999, n. 38) sono apportate le seguenti modifiche:

a) la parola "stabilisce" è sostituita dalla seguente: "garantisce";

b) dopo le parole "nei progetti d'impiego," sono inserite le seguenti: "l'applicazione della quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo

2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) e”.”

Per effetto di tale novella il citato articolo 10, al comma 1, dispone ora che:

“1. Fatto salvo quanto previsto all'articolo 7, comma 3, lettera f), la Regione Emilia-Romagna garantisce, a favore dei giovani che abbiano effettuato le prestazioni di servizio civile volontario di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) per l'intero periodo individuato nei progetti d'impiego, l'applicazione della quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) e un'adeguata valutazione dei relativi titoli indicati dall'interessato nell'àmbito della documentazione richiesta per le selezioni pubbliche finalizzate all'assunzione nei ruoli regionali, sia a tempo determinato che indeterminato”.

Al riguardo si osserva che la legge regionale, nel rinviare alla riserva stabilita dalla legge statale in favore di coloro che abbiano svolto il servizio civile universale, tipologia di servizio civile da quella regionale, viola il riparto di competenza legislativa di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera d) della Costituzione, in quanto assimila il servizio civile universale a quello regionale.

L’articolo 18, comma 4, del decreto legislativo n. 40 del 2017, recante “Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n.106”, stabilisce la riserva di una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi per l’assunzione di personale non dirigenziale, indetti dalle pubbliche amministrazioni di cui all’artico 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in favore dei volontari che hanno concluso il servizio civile universale, ovvero il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64 senza demerito.

La ratio della citata norma è quella di prevedere una riserva a favore dei volontari del servizio civile, in

analogia con quanto previsto dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante “Codice dell’Ordinamento militare”, in particolare dall’articolo 1014, che prevede riserve di posti nel pubblico impiego a favore dei volontari in ferma breve e ferma prefissata delle Forze armate.

L’istituto del servizio civile, infatti, si configura come una modalità concorrente ed alternativa di difesa dello Stato con mezzi ed attività non militari, così come espressamente indicato dal legislatore e dalla Corte costituzionale in numerose pronunce (cfr. sentenze n. 164 del 6 maggio 1985; n. 228 del 16 luglio 2004; n. 431 del 28 novembre 2005; n. 309 del 10 dicembre 2013; n.171 del 4 luglio 2018) e rientra, pertanto, nell’ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi all’art.117, comma 2, lett. d) della Costituzione.

È proprio nel dovere di difesa della Patria, di cui il servizio militare e il servizio civile costituiscono forme di adempimento volontario, che i due servizi trovano la loro matrice unitaria: la riserva dei posti nei concorsi pubblici prevista dall’articolo 18, comma 4, citato è finalizzata, dunque, ad assicurare anche agli operatori volontari del servizio civile nazionale/universale la fruizione del beneficio riconosciuto dal citato decreto legislativo n. 66 del 2010 ai militari volontari in ferma breve e prefissata.

Si evidenzia, inoltre, che l’articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 40, dispone espressamente che: “Resta ferma la possibilità per le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di istituire, nella loro autonomia, un servizio civile regionale con finalità proprie e non assimilabile al servizio civile universale.”

Sul punto, la Corte costituzionale ha costantemente affermato la sostanziale differenza tra il servizio civile nazionale/universale e quello regionale:

a) sentenza n. 228/2004, Corte cost.:“ …la competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo

esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.";

b) sentenza n. 431/2005, Corte cost., ove si afferma non è preclusa alle Regioni e Province autonome "…la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio civile regionale o provinciale, che però deve ritenersi del tutto distinto da quello nazionale disciplinato con sue proprie norme, e che dovrebbe avere natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa…bensì volto… al perseguimento dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione";

c) sentenza n. 309/2013, Corte cost.: "…la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa";

d) Sentenza n. 171/2018, Corte cost: "Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato, comprende altresì forme di difesa "civile", concorrenti con la difesa "armata" della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004).".

Dalle richiamate pronunce si ricava che il servizio civile universale trova il proprio fondamento nell'articolo

117, secondo comma, lettera d) della Costituzione che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia “forze armate” ma anche la “difesa”. In una accezione più ampia la “difesa della Patria” non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, comprendendo anche attività di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa “militare”, che è solo una forma di difesa della Patria, può ben dunque collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire, “civile”, che si traduce nella prestazione di comportamenti di impegno sociale non armato. Pertanto, ciò che rileva ai fini della corretta individuazione del titolo di legittimazione costituzionale del servizio civile non è la natura oggettivamente solidaristica degli obiettivi tutelati mediante il servizio civile, quanto, piuttosto, il fatto che detti obiettivi sono assunti come propri dallo Stato, in quanto espressione di interessi unitari e nazionali rilevanti per la difesa della Patria.

L’assimilazione dei due servizi non è ammissibile, in quanto contrasta con la previsione di cui all’articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 2017, n. 40, il quale stabilisce “Resta ferma la possibilità per le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di istituire, nella loro autonomia, un servizio civile regionale con finalità proprie e non assimilabili al servizio civile universale”.

La giurisprudenza costituzionale prima richiamata ha ampiamente chiarito che le finalità sottese al servizio civile regionale sono completamente diverse da quelle sottese al servizio civile nazionale/universale, che è riconducibile alla difesa della Patria di cui all’articolo 52, primo comma, della Costituzione, materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato

Ulteriormente, il citato articolo 22 si pone in contrasto con l’articolo 18, comma 4, del decreto legislativo n. 40 del 2017, anche per un diverso aspetto, in quanto modifica l’ambito soggettivo di applicazione del predetto articolo 18, comma 4, introducendo una riserva diversa e ulteriore rispetto a quella ivi prevista, suscettibile di

generare un’applicazione non uniforme della disciplina statale medesima.

Conseguentemente, l’articolo 22 si pone in contrasto con l’articolo 3 della Costituzione, in quanto soggetti in condizioni analoghe sono trattati in modo differenziato a seconda dell’ambito territoriale di riferimento, nonché con l’articolo 97 della Costituzione, che impone alle pubbliche amministrazioni criteri di imparzialità e buon andamento, non pienamente garantiti da un sistema di riserve sovrapposte e non coordinato, nonché con la riserva legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera l), che comprende le procedure di reclutamento per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni.

Per i motivi esposti si chiede l’impugnativa dell’articolo 22 della legge regionale dell’Emilia Romagna 25 luglio 2025, n. 9, che ha modificato l’articolo 10 della legge regionale 20 ottobre 2003, n. 20, per il contrasto con gli articoli 7, comma 4, e 18, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, ed in violazione della competenza legislativa statale di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera d) e lettera l).