

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLVI
n. 2

RELAZIONE

SULLA ORGANIZZAZIONE, SULLA GESTIONE
E SULLO SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO CIVILE

(articolo 20, comma 1, della legge 8 luglio 1998, n. 230)

**Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri
(AMATO)**

Trasmessa alla Presidenza l'11 gennaio 2001

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 7
Squilibrio tra entità del fenomeno dell'obiezione di coscienza e risorse a disposizione per gestirlo	» 10
L'incertezza che grava sul mondo del servizio civile	» 19
1. Costituzione e organizzazione dell'Ufficio del servizio civile	» 27
1.1 La sede dell'Ufficio	» 28
1.2 Le sedi periferiche	» 29
1.3 Il personale	» 31
1.4 Il servizio informazioni, relazioni esterne ed il sito Internet	» 35
1.5 La gestione dell'articolo 46 della legge n. 449 del 1997, concernente il servizio sostitutivo di leva ..	» 41
1.6 Il servizio ispettivo	» 42
2. Organizzazione e gestione	» 44
2.1 Informatizzazione delle procedure	» 46
2.2 La gestione del bilancio	» 51
3. Attuazione della legge 8 luglio 1998, n. 230	» 53
3.1 Decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 352, recante norme concernenti l'organiz- zazione ed il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, ai sensi dell'articolo 8, com- ma 3, della legge 8 luglio 1998, n. 230	» 53
3.2 Decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, converti- to, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 1999, n. 424	» 53
3.3 Protocollo d'intesa tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa. ..	» 54
3.4 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 novembre 1999, concernente l'organizzazione e l'atti- vità della Consulta nazionale per il servizio civile ..	» 54

3.5 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 febbraio 2000, a norma dell'articolo 2, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1999, concernente l'articolazione dell'Ufficio nazionale per il servizio civile e la relativa dotazione organica	Pag. 55
3.6 Programma annuale dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, a norma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1999 . .	» 55
3.7 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2000, concernente la gestione delle risorse finanziarie assegnate all'obiezione di coscienza . . .	» 56
3.8 Atto aggiuntivo al protocollo d'intesa stipulato tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa il 22 novembre 1999.	» 57
3.9 Regolamenti di gestione amministrativa del servizio civile e di disciplina per gli obiettori di coscienza.	» 57
3.10 Decreto del Direttore generale dell'Ufficio nazionale per il servizio civile 15 maggio 2000 recante la dispensa di n. 1.530 obiettori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2-ter, della legge 8 luglio 1998, n. 230.	» 58
3.11 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 giugno 2000, ai sensi dell'articolo 9, comma 2- <i>quater</i> della legge 8 luglio 1998, n. 230, così come introdotto dalla legge 12 novembre 1999, n. 424, concernente «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, recante disposizioni urgenti in materia di servizio civile»	» 58
3.12 Schema di convenzioni-tipo.	» 59
3.13 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il programma delle verifiche	» 59
3.14 Prescrizioni per la gestione del servizio civile. . . .	» 60
3.15 Secondo Protocollo d'intesa tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa.	» 60
4. La gestione del servizio civile degli obiettori di coscienza.	» 62
4.1.a Il 1999	» 62
4.1.b Il 2000	» 71
4.2 Dispensa dal servizio civile ed invio in licenza illimitata senza assegni in attesa di congedo	» 79

4.3 L'attività di convenzionamento degli enti	Pag. 81
4.4 La formazione	» 86
4.5 Missioni umanitarie	» 89
4.6 Pagamenti spettanze agli obiettori di coscienza e agli enti convenzionali	» 101
APPENDICE	» 101

PAGINA BIANCA

Introduzione

In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 20 della legge 8 luglio 1998, n. 230, recante "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza", che prevede la presentazione entro il 30 giugno di una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della nuova normativa, si provvede a trasmettere al Parlamento la relazione sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile.

Il contenuto della relazione qui presentata dedica, rispetto alla edizione dello scorso anno, molto più spazio ai fatti che ai progetti, alle strategie e alle linee programmatiche dell'Ufficio nazionale, e rende conto di una quantità di lavoro decisamente consistente, sia sul piano normativo che su quello organizzativo ed operativo.

Ciò nonostante la relazione, anche quest'anno, assume la veste di un rendiconto di attività in evoluzione piuttosto che di una analisi sistematica di un fenomeno consolidato nelle sue espressioni sociali e nelle forme della sua gestione, perché ancora oggi, a quasi due anni dalla approvazione della legge, le strutture dell'Ufficio operano nella condizione non certo ottimale di chi agisce tra i "lavori in corso" di un cantiere.

Il documento qui presentato rende conto dei numerosissimi atti legislativi e amministrativi che hanno caratterizzato l'attività dell'Ufficio nazionale nel corso dei passati 12 mesi.

Nonostante la mole di lavoro affrontata, non è ancora completata la dotazione normativa indispensabile all'Ufficio nazionale per il servizio civile per operare in condizioni normali. In particolare, occorre ammettere che probabilmente anche da parte dell'Ufficio, oltre che da parte dello stesso legislatore, si è sottostimata la complessità e la numerosità degli atti normativi elencati nella legge 230/98, e dei provvedimenti interministeriali, o da assumere in accordo con altre Amministrazioni ed Enti, necessari per rendere completamente autonoma e separata dal Ministero della Difesa e dalle sue strutture periferiche la gestione degli obiettori di coscienza.

A titolo esemplificativo, si possono citare solo la norma che prevede l'assistenza sanitaria agli obiettori affidata alle strutture del Servizio sanitario nazionale che comporta una serie di misure attuative complesse, ma anche semplici operazioni, come la spedizione delle cartoline precetto o la gestione dei titoli di viaggio per i giovani avviati in servizio, e l'avvio di aspetti innovativi della legge come il servizio all'estero, che comportano un consistente carico di lavoro negoziale con Enti ed Amministrazioni, non sempre nelle condizioni di dare risposte immediate o di poter riprodurre con l'Ufficio nazionale procedure già consolidate e sperimentate con altre Amministrazioni.

E' il caso ad esempio delle Ferrovie dello Stato S.p.a., impegnate proprio nel corso di questi mesi a rivedere completamente l'impianto della gestione degli sconti al personale militare, per una modifica della procedura di imputazione della spesa un tempo effettuata al Ministero del Tesoro per tutte le amministrazioni dello Stato che ora si vuole invece imputata ai singoli bilanci di ogni Amministrazione interessata.

Analogamente, anche sul piano della dotazione delle risorse umane, e ancor più sul piano delle dotazioni finanziarie, non si è ancora raggiunta una situazione di equilibrio che consenta di operare “a regime” .

Oltre al numero rilevante dei provvedimenti di tipo regolamentare e pattizio previsti dalla stessa legge 230/98, e alla complicazione dell’iter di approvazione dei medesimi, che comporta tempi istruttori e procedurali decisamente lunghi, hanno contribuito a rendere difficoltosa la chiusura della fase preparatoria tre altri fattori di estrema rilevanza, che hanno pesato in modo condizionante sulle dinamiche operative dell’Ufficio e del servizio civile:

- la velocità della crescita del numero delle domande di obiezione di coscienza, cui non riesce a tener dietro in tempi utili l’adeguamento delle risorse umane e finanziarie necessarie ad assicurare i necessari livelli di governabilità del fenomeno;
- l’inadeguatezza degli strumenti informativi per la gestione del servizio e la non elevata qualità delle banche dati e del materiale informativo conferito all’Ufficio nazionale dal Ministero della Difesa al momento del passaggio delle competenze tra le due Amministrazioni.
- il clima di incertezza derivante dalla mancata risposta politica al problema del futuro del servizio civile nello scenario della sospensione dell’obbligo di leva, che induce una riduzione significativa dell’interesse per il servizio civile e la tematica della sua qualificazione, e porta molte Istituzioni, che pure dovrebbero, ai sensi di legge, partecipare a pieno titolo alla gestione del servizio civile, a dubitare sull’opportunità di seri

investimenti per migliorare un'attività considerata da alcuni in via di estinzione.

Squilibrio tra entità del fenomeno dell'obiezione di coscienza e risorse a disposizione per gestirlo.

Il primo fattore citato, il divario in aumento tra la velocità di crescita del fenomeno dell'obiezione di coscienza e le risorse disponibili per la sua gestione, ha caratterizzato tutti i dodici mesi trascorsi.

Risale infatti al luglio dello scorso anno il provvedimento di sospensione dell'avvio in servizio degli obiettori in attesa di chiamata, durato per tre scaglioni, dovuto alla impossibilità di proseguire nella spesa a fronte di una situazione che già registrava, a quella data, impegni di spesa assunti dal Ministero della Difesa eccedenti di 51 miliardi di lire la disponibilità del Fondo nazionale per il servizio civile, fissato dalla legge 230/98 in 120 miliardi.

E' stato necessario attendere, prima di poter riprendere i provvedimenti di assegnazione, il Decreto legge del Governo n. 324/99, poi convertito nella legge 424/99, che ha provveduto a stanziare le somme necessarie a garantire copertura agli impegni di spesa già assunti fino a luglio, e a consentire pertanto, sulla base di una programmazione per la prima volta rigorosa, di rimettere in funzione la "macchina" delle partenze in servizio degli obiettori.

L'episodio non ha avuto come conseguenza immediata il temuto effetto di congedi di massa di obiettori impossibilitati ad essere avviati in servizio entro

i termini di legge, ma ha comportato la perdita completa dei vantaggi acquisiti negli anni precedenti in termini di riduzione dei tempi di attesa prima dell'inizio del servizio. A luglio 1999 l'attesa media era scesa a circa 13/14 mesi, contro i 18 mesi di tempo a disposizione per l'avvio al servizio, ma dopo l'interruzione dell'estate 1999 è tornata ad assestarsi sui valori massimi. In pratica si è annullata completamente l'azione predisposta dalla Amministrazione della Difesa per preparare adeguatamente l'entrata in vigore anche per il servizio civile del dispositivo previsto dal decreto legislativo 31 dicembre 1997, n. 504, che riduce di quasi la metà il tempo massimo di attesa previsto per quanti debbono assolvere l'obbligo di leva.

Il problema, ovviamente, non è stato risolto con la ripresa delle assegnazioni, ma soltanto differito nel tempo, andando ad aumentare di un numero consistente di obiettori da inviare in servizio il contingente già particolarmente numeroso dell'anno 2000, costituito sia da quanti si sono dichiarati obiettori di coscienza nel corso del 1999, sia da quanti lo hanno fatto nei primi tre mesi dell'anno in corso, per effetto dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo. Della consistenza del contingente da avviare al servizio nell'anno 2000 per effetto della crescita delle domande, delle "code" di obiettori del 1998 da avviare a seguito della sospensione degli scaglioni del '99 e dell'anticipazione dei termini di avvio per gli obiettori dei primi mesi dell'anno in corso si rende conto in modo dettagliato nel capitolo sulla gestione del contingente della presente relazione.

Preme qui rilevare che già a fine '99 era perfettamente chiaro che il mantenimento del Fondo nazionale al livello previsto dalla legge 230/98, o

anche al nuovo livello definito a seguito del decreto legge del settembre, fissato in 171 miliardi - poi ripreso dalla legge finanziaria -, non sarebbe stato sufficiente per far fronte alle necessità di spesa per l'avvio in servizio dell'intera platea dei giovani dichiaratisi obiettori nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000. La scelta allora compiuta è stata quella di prevedere in legge finanziaria una dotazione ulteriore di 100 miliardi, da assegnare al servizio civile tramite l'approvazione accelerata del disegno di legge sul servizio civile presentato alle Camere dallo stesso Governo il 23 dicembre 1999.

Le vicende politiche successive hanno comportato di fatto una modifica profonda nel calendario previsto per far fronte alla carenza di risorse economiche, che prevedeva una sorta di parallelismo dell'iter di questo provvedimento con quello in discussione alla Camera sulla riorganizzazione del reclutamento delle Forze Armate e sulla sospensione dell'obbligo di leva, con effetti non secondari sulle possibilità di scelte gestionali da parte dell'Ufficio nazionale.

A complicare ulteriormente il quadro, già reso difficile da una insufficienza certa delle risorse a fronte di soluzioni al problema ancora del tutto incerte, ha contribuito poi nella prima parte dell'anno in corso un vero e proprio "incidente di percorso", in seguito risoltosi nel corso dell'iter parlamentare di quel provvedimento, legato alla copertura finanziaria di un provvedimento del Governo D'Alema assunto con la forma del decreto-legge in materia di contenimento della spinta inflazionistica, scomputata per l'anno 2001 proprio dal Fondo nazionale per il servizio civile per un importo di 60 miliardi. Nei sessanta giorni in cui la decurtazione del Fondo nazionale è stata operante, per

non assumere impegni di spesa resi illegittimi dalla mancanza di copertura finanziaria (giova ricordare che l'avvio in servizio di un obiettore comporta l'accensione di un meccanismo di spesa che ne accompagna il servizio per tutti i 10 mesi, con effetti quindi, per tutti coloro che partono dopo il mese di marzo anche sull'esercizio finanziario successivo) l'Ufficio ha dovuto adottare per la prima volta un provvedimento di dispensa di 1.530 obiettori utilizzando il dispositivo previsto dall'art. 9 della legge 230/98.

Ad oggi il problema della inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili non ha ancora trovato soluzione.

E' perciò reale l'ipotesi di dover provvedere entro la fine dell'anno a ulteriori operazioni di dispensa di obiettori, che in presenza delle necessarie risorse finanziarie non avrebbero alcun motivo di essere congedati prima di aver prestato regolarmente servizio; prospettiva oggettivamente rischiosa ai fini di una corretta gestione degli ultimi anni di leva obbligatoria sia per le Forze Armate che per lo stesso servizio civile.

Per le prime, infatti, la diffusione tra i giovani di aspettative per facili congedi per chi sceglie l'obiezione di coscienza può provocare un anormale abbassamento dei flussi di giovani chiamati alla leva militare, fin sotto le soglie quantitative necessarie per dare consistenza adeguata alla forza bilanciata prevista.

Per il servizio civile l'aumento delle domande di obiezione motivate dal solo calcolo delle probabilità di non partire snatura completamente la struttura

delle ragioni e dei valori che giustificano l'opzione per questa modalità di servizio al Paese, con il rischio di una completa demotivazione di quanti saranno chiamati in servizio, convinti di essere oggetto di una profonda ingiustizia.

Un secondo aspetto di particolare difficoltà nasce per l'Ufficio anche per la carente previsione di disponibilità finanziarie per il funzionamento e l'operatività dello stesso Ufficio nazionale, fissate dalla legge finanziaria in tre miliardi per l'anno considerato. La consistenza assai limitata di tale dotazione ha obbligato l'Ufficio nazionale non solo ad una programmazione estremamente attenta delle spese, cosa del tutto positiva, ma anche alla scelta di soluzioni meno costose ma non necessariamente più efficienti a fronte di determinati problemi e al differimento di spese necessarie.

Anche sul piano della disponibilità delle risorse umane, non è stato completato il reclutamento dell'organico previsto in 100 unità dalla legge 230/98, sia per la difficoltà di individuare personale con le caratteristiche idonee alla specificità del lavoro svolto dall'Ufficio nazionale, sia per la resistenza, spesso non giustificata da parte delle varie Amministrazioni, ad assegnare il personale individuato e selezionato come necessario per i ranghi degli uffici e dei servizi dell'Ufficio nazionale.

Nel contempo sono, di fatto, aumentati, nel corso dei passati dodici mesi, i compiti e le attività cui l'Ufficio nazionale deve far fronte. La stessa legge 424/99, che ha convertito in legge il decreto-legge 324/99, e ha aperto anche agli obiettori di coscienza la possibilità di tipologie di dispensa fino ad allora utilizzate esclusivamente dai giovani militari di leva, ha creato una mole di

lavoro del tutto nuova, che non aveva precedenti nell'esperienza della Direzione generale della leva del Ministero della difesa. Il risultato è stato che un Ufficio che già dispone per legge di un organico pari circa ad un quarto delle risorse umane effettivamente impiegate dalla Amministrazione della Difesa a livello centrale e periferico per la gestione del servizio civile – e per di più incompleto – ha avuto non poche difficoltà nella gestione di questo nuovo servizio. Difficoltà superate comunque con successo, se si pensa che non una delle domande di dispensa e LISAAC presentate è stata approvata con il meccanismo del silenzio assenso pur previsto nel termine di tre mesi dalla legge istitutiva.

Così anche la decisione, presa all'inizio del corrente anno, di aprire un nuovo canale di pagamento per le spettanze degli obiettori e degli Enti attraverso la rete degli sportelli delle Poste Italiane, per sostituire quello che aveva operato nel 1999 tramite i funzionari delegati presso i Distretti Militari, dimostratosi in troppi casi poco affidabile – sono numerosi purtroppo i Distretti Militari che hanno maturato ritardi anche gravi nella liquidazione delle spettanze del 1999 – ha comportato una mole di lavoro imprevista ed aggiuntiva, perché non solo si sono dovute definire con grande urgenza nuove modalità operative e procedure, tenendo conto delle specifiche tecniche richieste da Poste Italiane, ma si è reso necessario procedere di fatto ad un vero e proprio censimento degli Enti corrispondenti, tenendo conto anche di situazioni atipiche e procedure in deroga accordate dalla Amministrazione della Difesa ad alcuni Enti. E' il caso, ad esempio, di alcune Amministrazioni dello Stato convenzionate, esentate dalla Direzione generale della leva del Ministero della difesa dall'obbligo di anticipare le spettanze agli obiettori, per le quali l'Ufficio ha dovuto acquisire

gli elenchi nominativi degli obiettori in servizio e i loro recapiti onde provvedere al pagamento diretto delle spettanze.

Un secondo fattore che ha rallentato l'attività dell'Ufficio nazionale, di fatto obbligandolo a rivedere completamente i propri piani e programmi, è scaturito dal livello di scarsa affidabilità degli strumenti informativi in uso presso la Amministrazione della Difesa che l'Ufficio nazionale ha ereditato al momento del passaggio delle consegne.

Che il programma informatico di governo delle assegnazioni degli obiettori agli Enti convenzionati avesse talune carenze progettuali era già a conoscenza della Amministrazione della Difesa, che aveva provveduto ad iniziare le procedure di analisi per la stesura di un nuovo software, per poter avere sotto controllo in modo continuativo l'effettivo evolvere del quadro del servizio civile.

E' stata constatata una non completa affidabilità delle banche dati: quella degli Enti convenzionati risultava, considerato l'enorme e continuo flusso di dati, non aggiornata in modo continuativo e sistematico; quella degli obiettori da avviare in servizio risultava molto spesso carente, a causa dei ritardi anche consistenti nell'arrivo dei flussi informativi provenienti dai Distretti Militari; quella relativa ai giovani in servizio presso gli Enti riportava dati non aggiornati in tempo reale relativi a obiettori dispensati, non presentatisi o in altre posizioni che ne giustificavano o spiegavano l'assenza dal servizio.

Da impiantare *ex novo* è stata la banca dati relativa ai pagamenti da effettuare agli obiettori in servizio dal 1 gennaio 2000, per la quale è stato necessario richiedere agli enti informazioni puntuali e corrette sia sulle sedi di assegnazione effettivamente operanti, sia sul trattamento effettivamente riservato agli obiettori (erogazione o meno di servizio di vitto e alloggio o solo vitto), sia infine sulle presenze degli obiettori.

Questo stato di cose ha reso indifferibile e prioritaria la scelta di rinnovare la strumentazione informativa indispensabile per gestire con correttezza e puntualità il servizio civile, sia con l'acquisizione di un nuovo programma di assegnazione (per ragioni di urgenza e di costo si è optato per il completamento e il riadattamento, per quanto possibile, del programma già iniziato dal Ministero della difesa, che occorre rivedere in alcune parti per adeguarlo in pieno alle esigenze di gestione indotte dalla legge 230/98), sia con l'intensificazione delle operazioni di raccolta dati dagli Enti convenzionati e con la richiesta di un loro intervento, tuttora in via di completamento, per avere la certezza di un quadro reale ed aggiornato della situazione dei soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione.

Si è trattato, per l'Ufficio nazionale, di concentrare gli sforzi verso due direzioni conseguenti a tale stato di fatto: oltre a dedicare le risorse disponibili al consolidamento e al risanamento della infrastrutturazione di base, a scapito dello sviluppo della qualificazione delle convenzioni con l'attuazione dei progetti d'impiego, altra scelta obbligata è stata quella di impiegare una consistente parte del monte ore/lavoro disponibili alla correzione degli errori derivanti dalla

precarietà degli strumenti informativi anziché al miglioramento della situazione e all'implementazione delle nuove tematiche introdotte dalla legge 230/98.

Ogni imprecisione nella assegnazione comporta, ad esempio, la conseguente produzione di ulteriori attività – richieste di trasferimenti, procedure di dispense od altro, richieste di interventi ispettivi, ecc., fino all'aumento del numero dei ricorsi presentati – che esigono un notevole impegno di personale e di tempi per essere istruiti e trattati. Del tutto evidente risulta che un Ufficio che, per legge, dispone di un organico assai limitato deve necessariamente mantenere la qualità del proprio lavoro su standard diversi da quelli permessi dalla strumentazione ricevuta, se non vuole veder appesantita oltre il sopportabile la propria attività da una crescente serie di interventi destinati semplicemente a correggere errori pregressi.

L'assorbimento di una quantità consistente di ore/lavoro in operazioni di correzione manuale di errori della strumentazione informatica ha prodotto una sostanziale rarefazione delle risorse umane disponibili ad operare sui versanti della innovazione, della definizione delle nuove normative, dell'avvio di attività già messe in cantiere da tempo ma che risulta impossibile implementare adeguatamente per l'indisponibilità del personale impegnato su attività prioritarie.

La prospettiva dovrebbe rapidamente cambiare nel corso della seconda parte dell'anno in corso, quando l'Ufficio potrà mettere a frutto gli investimenti fatti nel primo semestre, seppur con le limitatissime risorse disponibili, avviando l'utilizzazione del nuovo programma per le assegnazioni e procedure di

aggiornamento delle informazioni contenute nelle banche dati adeguate a consentire un continuo ed effettivo controllo del servizio civile in ogni suo aspetto.

Il miglioramento della quantità delle assegnazioni e la conseguente riduzione del tempo impiegato nel rimediare agli errori potrà liberare le risorse umane e il monte di ore/lavoro necessari alla implementazione degli aspetti qualitativi del servizio civile, dalle attività di formazione alla ridefinizione delle convenzioni sulla base dei progetti d'impiego alla creazione di un efficiente sistema di ispezione e monitoraggio, fino alla definizione di una metodologia di programmazione del servizio che tenga conto delle priorità espresse a livello territoriale, ed alle altre attività più progettuali e di prospettiva evidenziate nella relazione dello scorso anno, indispensabili per dare al servizio civile in tempo utile l'assetto che il legislatore ha definito nel 1998.

L'incertezza che grava sul mondo del servizio civile

Un ultimo elemento che ha rappresentato un freno nello sviluppo dell'attività dell'Ufficio è costituito dall'impatto che ha avuto, sui soggetti coinvolti a vario titolo dalla legge 230/98 nella partecipazione alle dinamiche del servizio civile, la decisione di modificare la tipologia del reclutamento del personale delle Forze Armate riducendola ai soli professionisti e volontari, con la conseguente sospensione dell'obbligo del servizio di leva a partire dal 2008.

Non spetta certo all'Ufficio nazionale esprimere giudizi o commenti sulle scelte politiche in materia, corre anzi l'obbligo di sottolineare come ogni singolo funzionario della struttura abbia ricevuto precise disposizioni di astenersi da qualsiasi considerazione pubblica al proposito; preme solo segnalare in questa sede una serie di valutazioni obiettive derivanti dalla quotidiana gestione della materia e basate quindi su fatti e scritti precisi e riscontrati.

Non si tratta tanto delle diverse posizioni assunte da molti enti convenzionati, che si sono divisi tra quanti ritengono percorribile la via del servizio civile volontario e altri che esprimono sia valutazioni di preoccupazione circa la possibile esigua consistenza di un servizio basato su opzioni volontarie, sia rammarico per la sospensione di un obbligo che, a loro parere, rappresenta comunque una fortissima opportunità educativa e formativa offerta dallo Stato alle nuove generazioni di italiani.

Si può affermare che il dibattito sulla opportunità delle scelte e sui percorsi futuri per il servizio civile, si è avviato tra gli Enti convenzionati con grande equilibrio e si è svolto mantenendosi su livelli alti di partecipazione e consapevolezza, senza alcuna ricaduta negativa sulla disponibilità a proseguire il percorso di qualificazione del servizio civile avviatosi con la legge 230/98.

Ciò che invece ha influito negativamente sull'azione pratica è stata soprattutto la percezione che si è diffusa circa l'inutilità di investire in attenzione, impegno politico e organizzativo, lavoro amministrativo e risorse economiche su una attività, quella del servizio civile, che è apparsa ad alcuni destinata a scomparire in un arco di tempo molto breve, un orizzonte temporale

che sembra eccessivamente esiguo per consentire di raccogliere il frutto dell'impegno oggi richiesto.

Molti soggetti istituzionali, chiamati dalla legge 230/98 ad esprimere un ruolo attivo nella gestione del servizio civile, o potenzialmente in grado di esprimere una partecipazione importante - com'è il caso di molti enti locali, che in alcune realtà hanno saputo svolgere una funzione assai utile di coordinamento e di coagulo delle forze impegnate localmente nel servizio civile - e anche un certo numero di soggetti pubblici potenzialmente convenzionabili hanno espresso ed esprimono una certa dose di dubbio sulla opportunità di mobilitarsi, in termini di attenzione politica, di impegni in risorse umane e strutture, di risorse anche economiche, per far crescere un servizio civile che sembra destinato ad esaurirsi nell'arco di pochi anni.

Il compito dell' Ufficio, che ha ricevuto per legge la *mission* di procedere ad una sostanziale ed incisiva riorganizzazione del servizio civile, non è stato quindi facilitato dal clima di distrazione e disimpegno dei numerosissimi interlocutori che, a livello centrale e periferico, ritengono che il meglio da fare sulla questione sia trattarla come una pratica da chiudere con il massimo di possibile dignità.

Se a ciò si aggiunge la insoddisfazione di molti Enti convenzionati che non riescono a trovare nella nuova situazione un facile rapporto con le strutture centrali, e che subiscono gli effetti negativi indotti dal protrarsi del periodo di transizione, in termini di mancanza di certezze, di conseguenti difficoltà di programmazione, di ritardi di varia natura (non ultimo quello relativo alla

allocazione delle risorse economiche) si ha il quadro di una situazione critica e oggettivamente difficile, che ancora regge probabilmente soltanto per la solidità e la assoluta serietà di scelte individuali, di singoli Enti e persone, tra le Istituzioni e gli Enti convenzionati, che riescono a mantenere una straordinaria freddezza nel giudicare anche nel disagio cosa è contingente da ciò che risulta essere più strutturale, e riescono ad alimentare una positività di posizioni e di impegno assolutamente rimarchevoli.

A Toscana, Emilia Romagna e Liguria si è aggiunta, tra le Regioni che hanno legiferato in materia di servizio civile, la Regione Abruzzo. Alla Toscana, che ha già firmato un primo protocollo d'intesa ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento di organizzazione dell'Ufficio, stanno per aggiungersi l'Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Bolzano. Tra gli Enti convenzionati, oltre alle prime sperimentazioni di convenzioni che raggruppano una pluralità di precedenti piccole convenzioni, corre l'obbligo di segnalare nuove iniziative di formazione soprattutto da parte dei responsabili del servizio civile registrate a Padova, a Torino, a Venezia per iniziativa degli Enti locali e di coordinamenti tra Enti. Occorre però rimarcare come la qualità del servizio e la uniformità degli sforzi avrebbe potuto essere decisamente maggiore se il servizio civile avesse avuto il tempo di evolvere con maggiori prospettive di durata, incoraggiando un numero ben maggiore di istituzioni e di enti a prendere l'iniziativa di progetti di miglioramento e qualificazione, assecondando con la loro partecipazione gli sforzi e le indicazioni dell'Ufficio nazionale.

Risulta evidente, in sintesi, la necessità che rapidamente si chiuda la fase della totale incertezza sia sugli esiti finali della sospensione della leva, sia

soprattutto sulle modalità con cui si intende accompagnare l'esaurimento della fase obbligatoria ancora in corso, se si intende evitare che l'esperienza del servizio civile in Italia chiuda per esaurimento, senza esprimere quel potenziale di indicazioni e suggerimenti per il futuro di cui, invece, è ancora ricchissimo.

Lo scenario che occorre assolutamente evitare nei prossimi anni, che ci separano dalla data di prevista sospensione dell'obbligo di leva, è quello di un servizio civile gestito all'insegna dell'incertezza, della provvisorietà degli orientamenti, della non corrispondenza tra dichiarazioni di interesse e decisioni di investimento e di spesa.

Se si eviterà questo rischio, si apre la possibilità di un periodo abbastanza lungo di sperimentazioni e verifiche, che può consentire di preparare per tempo le condizioni e gli strumenti necessari per garantire, in futuro, l'impegno civile di giovani non più obbligati, ma correttamente e coerentemente motivati a compiere la scelta di dedicare una parte della loro vita a forme di servizio alla collettività.

Le strategie di qualificazione del servizio civile attuale, indicate nella relazione dello scorso anno, in quest'ottica non perdono di incisività e di importanza, perché è solo da una sperimentazione di forme severe e serie di servizio che si potranno avere elementi per disegnare condizioni ed incentivi adeguati a mantenere nel nostro Paese la possibilità di un servizio civile.

E' ben chiaro infatti che, se per coloro che compiono la scelta di un periodo di servizio al Paese nei quadri delle Forze Armate, la scelta della vita

militare costituisce una esperienza univoca, che risulta facile incentivare e premiare con meccanismi uguali per tutti, nel caso del servizio civile, con la sua infinita varietà di tipologie di servizio in diverse aree di impiego, occorrerà dedicare una forte attenzione, nei prossimi anni, alla diversa importanza che tali forme di servizio, o almeno alcune tra quelle attuali, potranno avere per i giovani chiamati a sceglierle liberamente, in modo da individuare sia le diverse platee giovanili cui indirizzare la proposta, sia le forme di incentivi adeguate ad ogni tipologia di servizio che si riterrà di proporre.

Ben diversa, infatti, appare la struttura delle motivazioni che può avere un giovane interessato ad entrare nei quadri del sistema scolastico, da quella di un altro giovane più orientato ed interessato all'esercizio di professioni sia autonome che nell'ambito della pubblica amministrazione, come da quella di coloro che possono immaginare di ricavare dal servizio civile esperienze direttamente utili all'avvio di una attività lavorativa. Questa ricchezza di diversità e di motivazioni diverse costituisce lo specifico del "valore aggiunto" del servizio civile, che occorre indagare con attenzione e riconoscere proprio nella diversità delle situazioni di partenza, delle motivazioni e degli esiti finali che il servizio può avere, per poter definire la consistenza e la tipologia delle incentivazioni, diverse da settore a settore, da area d'impiego ad area di impiego, necessarie per attirare sul servizio civile futuro l'attenzione e l'interesse dei giovani.

La consapevolezza di questa diversità tra servizio militare e servizio civile in regime di libera scelta dei giovani ha indotto il Governo a prevedere, nel disegno di legge sul nuovo servizio civile, la rinuncia ad una immediata

definizione degli incentivi per il servizio civile – già strutturata invece nel disegno di legge sul reclutamento dei volontari per le Forze Armate - e la delega allo stesso Governo per una loro successiva puntuale definizione.

Occorre però non dimenticare che è solo dalla effettiva applicazione di quanto disegnato e previsto nella legge 230/98 che anche il Governo potrà disporre, nell'arco dei prossimi anni, del quadro informativo ricco ed articolato necessario per la progettazione realistica del servizio civile su base volontaria, se sarà questa la scelta del legislatore.

Alla luce delle prospettive aperte dalla sospensione dell'obbligo di leva, il compito assegnato dalla legge 230/98 all'Ufficio nazionale appare di ancor maggiore rilevanza ed importanza, dal momento che non si tratta più soltanto di migliorare gradualmente una modalità di servizio al Paese, a vantaggio della collettività e dei giovani impegnati nel servizio civile, ma di individuare e sperimentare modalità di servizio civile che possano in futuro essere giudicate così importanti da essere scelte volontariamente.

Per farlo, occorre creare le condizioni minime che consentano una forte ripresa dell'impegno di tutti i soggetti oggi coinvolti nella gestione del servizio civile, di una progettualità fiduciosa negli sviluppi futuri, una rinsaldata convinzione circa l'importanza strategica, sia socialmente che per gli individui interessati, del mantenimento di modalità di servizio al Paese orientate ad intervenire nelle situazioni di più forte carenza e disagio, la consapevolezza che l'impegno di oggi nel servizio civile rappresenta l'investimento in un grande

laboratorio di ricerca e sperimentazione sulle dimensioni della socialità, della solidarietà e della qualità della vita delle generazioni future.

I problemi contingenti di oggi, le difficoltà funzionali ed organizzative trovano, nella prospettiva futura, nuove ragioni perché sia lecito richiedere uno sforzo coerente con la rilevanza e l'importanza del compito nell'individuare soluzioni durevoli ed adeguate alla complessità del fenomeno, che appaiono peraltro possibili e realizzabili anche nel breve periodo.

Se la Relazione al Parlamento di quest'anno avrà come effetto quello di documentare quanto realizzato, spiegare ciò che si è potuto fare, aiutare a meglio comprendere le dimensioni del fenomeno e degli impegni che la sua dimensione effettivamente richiede, non solo avremo rispettato la lettera della disposizione di legge, ma anche lo spirito di partecipazione e di assunzione di responsabilità che ha spinto il Parlamento a prescrivere questo appuntamento informativo annuale.

1. Costituzione e organizzazione dell'Ufficio del servizio civile

Il 28 luglio 1999 il Presidente della Repubblica emana, con proprio decreto, il regolamento recante: "Norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 8 luglio 1998, n. 230", pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 14 ottobre 1999, n. 242, con il numero 352.

L'entrata in vigore di questo provvedimento normativo, consente all'Ufficio di poter esercitare le funzioni che la legge 230 del 1998 gli assegna, prima fra tutte la sua organizzazione ed il suo funzionamento, l'individuazione del personale necessario e l'avvio delle procedure per la sua assegnazione, l'allestimento della sede e l'avvio dei provvedimenti normativi che l'Ufficio, ai sensi della legge e del citato regolamento, deve porre in essere.

In questo senso, come indicato dall'articolo 2, del d.P.R. 352/99, il Presidente del Consiglio determina, con proprio decreto del 3 febbraio 1999, la struttura ordinativa, le competenze e la dotazione organica dell'Ufficio.

L'Ufficio nazionale viene quindi suddiviso in tre strutture, Ufficio di segreteria generale, Ufficio del servizio civile e Ufficio amministrativo, del personale, degli affari legali e del contenzioso, a loro volta suddivisi in Servizi, e viene individuata l'articolazione degli Uffici periferici regionali.

Con lo stesso provvedimento è determinata la tabella organica del personale che, al momento, consiste di 55 unità oltre al personale militare in ausiliaria ed i consulenti a fronte delle 100 che la legge prevede come numero

massimo di unità da assegnare all'Ufficio, almeno per il primo triennio di attività.

1.1. La sede dell'Ufficio

La sede centrale dell'Ufficio è ubicata in un immobile sito in via S. Martino della Battaglia, n. 6, Roma. Si tratta di uno stabile di 2.450 mq. su tre piani, con 1.950 mq di superficie utile, il cui costo di locazione è di circa 620 milioni l'anno.

Fino al 30 giugno 2000, a seguito del passaggio delle competenze relative all'obiezione di coscienza dall'Amministrazione della difesa all'Ufficio, secondo un progetto articolato in tre fasi, recepito all'interno di un protocollo d'intesa firmato con la citata Amministrazione, è stata attivata presso la Direzione Generale della Leva, del Reclutamento e della Mobilitazione Civile del Ministero della difesa, in piazzale K. Adenauer, 3, una sede distaccata dell'Ufficio, dove hanno operato 24 unità.

Nel corso del mese di giugno sono stati completati i lavori di ristrutturazione della sede di Via San Martino, che hanno permesso all'Ufficio di usufruire anche dei locali del pianterreno, fino a marzo 2000 occupati da altra struttura. In questo modo tutto il personale in servizio presso la sede distaccata è stato trasferito recentemente presso la sede centrale, raggiungendo così l'unità di tutto il personale impegnato nella gestione del servizio civile nonché di tutto il supporto informatico indispensabile per la gestione dello stesso.

1.2. Le sedi periferiche

L'articolo 8, comma 1 della legge 230/98, che ha previsto la costituzione dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, dispone anche la sua articolazione in una sede centrale e in sedi periferiche regionali.

Un'altra disposizione normativa, quella dell'articolo 1, comma 3 del d.P.R. 352/99, ha disposto che le sedi regionali debbono essere ubicate presso i Commissariati di Governo ovvero in altre strutture regionali. Tale disposizione voluta dal vertice dell'Ufficio voleva evitare il proliferare di strutture statali, costi aggiuntivi e maggiori oneri di personale

Il citato d.P.R. 352/99, dettagliato dall'articolo 6 del d.P.C.M. 3 febbraio 2000 elenca le competenze assegnate agli Uffici periferici regionali i quali, oltre a curare i rapporti con le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, debbono:

- effettuare ispezioni su richiesta dell'Ufficio centrale;
- verificare l'effettiva prestazione del periodo di addestramento obbligatorio e aggiuntivo di giovani che svolgono il servizio civile;
- predisporre le visite fiscali dei giovani assenti per malattia;
- verificare la mancata assunzione in servizio di giovani presso l'ente di assegnazione;
- acquisire dagli enti le presenze mensili degli obiettori ai fini della liquidazione delle spettanze;
- acquisire lo stato di servizio degli obiettori;

- acquisire ed inserire nel sistema informatico i dati relativi ai settori ed enti richiesti dai giovani all'atto di presentazione della domanda di servizio civile;
- conservare l'albo regionale degli enti convenzionati;
- fornire informazioni agli enti e agli obiettori;
- ogni altra attività delegata dal Direttore generale dell'Ufficio nazionale.

Considerata la molteplicità e la varietà dei compiti anzidetti, nel passato svolti dai Distretti militari, nonché la limitatezza del contingente organico dell'Ufficio previsto per le sedi regionali (una unità dell'area funzionale C per ogni regione), necessario e fondamentale si manifesta il supporto logistico e di personale che i Commissari di Governo potranno mettere a disposizione dell'Ufficio nazionale. In ogni sede periferica è infatti necessaria la presenza di almeno una unità con qualifica funzionale o profilo professionale che comporti l'uso di personal computer o che, comunque, abbia conoscenza dell'informatica di base, con una stima complessiva di 60 unità diversamente distribuite sul territorio sulla base delle esigenze locali.

Al momento della stesura di questa informativa è stato acquisito il consenso del Dipartimento per gli affari regionali e del Ministero dell'interno per l'allocazione di tali sedi presso i Commissariati di Governo nelle regioni. Con la Regione Toscana, la Regione Emilia Romagna, la Provincia autonoma di Bolzano è in corso l'istruttoria per l'inserimento della sede regionale dell'Ufficio nazionale presso strutture di livello regionale

1.3. Il personale

Come detto, la pianta organica dell'Ufficio nazionale, ai sensi dell'articolo 8 della legge 230/98, non può superare, nel complesso, per il primo triennio, le 100 unità (cfr. tab. 1).

Alla data del 31 dicembre 1999 presso l'Ufficio nazionale operavano due dirigenti di fascia A, un dirigente di fascia B e 23 unità appartenenti alle aree funzionali A (n. 1 unità), B (n. 10 unità), C (n. 12 unità), di cui 4 dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri e 19 in posizione di comando.

In considerazione dell'inizio del passaggio delle competenze dal Ministero della difesa a questo Ufficio, è stato richiesto il comando di personale dello stesso Dicastero per cui, alla data del 30 giugno 2000, il totale delle unità operanti – oltre i due dirigenti di fascia A, un dirigente di fascia B, 2 unità di personale militare in ausiliaria ed i consulenti – risulta complessivamente di 55 unità (n. 2 – area funzionale A; n. 31 – area funzionale B; n. 22 – area funzionale C), di cui n. 8 appartenenti ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri e n. 47 in posizione di comando.

Questo organico è integrato da n. 3 unità appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, preposte al servizio di vigilanza e sicurezza della sede centrale, da personale militare in posizione di ausiliaria (n. 1 unità), reclutato ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 230/98, e di consulenti (articolo 8, comma 1, della legge n.230/98).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1 TABELLA ORGANICA DELL'UFFICIO NAZIONALE PER IL SERVIZIO CIVILE

PERSONALE	DIRIGENTI		PERSONALE D'AREA					TOTALE
	DIR.GEN.	DIRIG.	A	B	C	TOT.		
UFFICI - SERVIZI								
Direttore Generale	1	-	-	-	-	-	-	1
Segreteria	-	-	1	2	1	4	4	4
UFFICIO DI SEGRETERIA GENERALE								
Direttore dell'Ufficio	-	4	-	6	5	11	15	15
Servizio programmazione, studi e documentazione	-	1	-	-	-	-	-	1
Servizio rapporti esterni	-	1	-	3	2	5	6	6
Servizio ispettivo	-	1	-	2	1	3	4	4
UFFICIO DEL SERVIZIO CIVILE								
Direttore dell'Ufficio	1	-	-	-	-	-	-	1
Servizio formazione	-	1	-	1	2	3	4	4
Servizio convenzioni e progetti	-	1	-	6	2	8	9	9
Servizio ammissione e impiego	-	1	-	11	2	13	14	14
Servizio gestione e richiami	-	1	-	7	2	9	10	10
UFFICIO AMM., DEL PERSONALE, AFFARI LEGALI E DEL CONTENZIOSO								
Direttore dell'Ufficio	-	4	3	9	6	18	22	22
Servizio amministrativo contabile ed informatica	-	1	1	5	3	9	10	10
Servizio del personale	-	1	2	3	1	6	7	7
Servizio affari legali	-	1	-	1	2	3	4	4
TOTALE SEDE CENTRALE	2	12	4	42	20	66	80	80
UFFICI PERIFERICI REGIONALI								
TOTALE	2	12	4	42	40	86	100	100

In sostanza, alla data indicata l'Ufficio è tuttora in attesa del comando di un terzo della pianta organica sulla base di richieste più volte reiterate. In particolare sono rimaste senza risposta le richieste volte a dotare l'Ufficio di personale specializzato per alcuni ruoli particolarmente delicati e strategici, che necessariamente richiedono la presenza di personale di provata esperienza, soprattutto nel comparto amministrativo e gestionale.

Se in tale comparto di fatto ad oggi l'Ufficio dispone di un solo dirigente e di un unico addetto, mentre attende risposta la richiesta di n. 6 unità, ampiamente sguarnito risulta essere anche l'ufficio del personale, l'ufficio che si occupa del contenzioso, gestito da un solo addetto, quello ispettivo, nella stessa condizione ed ancor più l'archivio, nel quale sono impiegate cinque unità ma per il quale sono stati richiesti ulteriori quattro addetti, anche in previsione del pensionamento di due delle unità impegnate attualmente.

Il problema archivio è particolarmente delicato ed importante, perché la quantità di comunicazioni di ogni tipo e natura che giornalmente giungono all'Ufficio è più facilmente misurabile in sacchi postali che in numero di pezzi. Arrivano infatti all'Ufficio nazionale circa 3.000 comunicazioni giornaliere che riguardano obiettori di coscienza e circa trecento (compresa la trasmissione dei fogli presenza mensili) relative agli enti convenzionati, senza contare le comunicazioni in arrivo da altre Amministrazioni e da altri interlocutori. Tenendo conto che molte delle comunicazioni in questione riguardano atti che, sul piano formale e ancor più su quello sostanziale, richiedono una trattazione immediata e celere (domande di dispensa e LISAAC, segnalazioni di rikusazioni di obiettori assegnati da parte di un ente che debbono essere riassegnati,

domande di trasferimento, domande di obiezione presentate ai sensi dell'art. 14 della legge 230/98, prospettati per i pagamenti, etc), è agevole capire come il sotto dimensionamento dell'organico di questo servizio rischi di avere effetti gravi sulla buona gestione anche degli altri servizi, e complessivamente sul buon andamento dell'intero Ufficio.

Resta pur sempre preoccupante il dato complessivo relativo al carico di lavoro dell'Ufficio nazionale. Calcolando che interlocutori propri dell'Ufficio sono sia gli obiettori che hanno presentato domanda, sia quelli in servizio, per un totale che si aggira attorno alle 180.000 unità, sia gli enti convenzionati e le loro sedi di assegnazione, che ammontano ad altre 8.000 unità, e che in media ogni obiettore/ente può arrivare tranquillamente, nel corso del periodo di attesa e di quello di servizio, ad attivare circa dieci linee procedimentali, relative a richieste di differimento, assegnazione, segnalazione nominativa, dispense e LISAAC, licenze, malattia e relativa computabilità, etc., si può stimare che il carico di lavoro dell'Ufficio non sia inferiore, su base annua, ad almeno un milione di posizioni, che ricadono di fatto solo e soltanto sul personale esistente.

Per avere una valutazione realistica delle difficoltà che tale carico di lavoro comporta, e che grava soltanto su una parte del personale teoricamente in organico, per la difficoltà di reclutamento sopra ricordata, merita ricordare che, per affrontare il complesso delle attività relative alla gestione del servizio civile – con l'eccezione della concessione delle dispense e delle LISAAC, non previste per gli obiettori di coscienza dalla legislazione anteriore al 1999 – l'Amministrazione della Difesa non utilizzava la sola Divisione VIIIa di Levadife, ma una serie di altri uffici della amministrazione centrale, e diverse

unità di personale in ciascuno dei 24 Distretti Militari, per un organico complessivo di almeno 400 persone.

Per queste ragioni, il completamento dell'organico, l'attivazione di tutte le misure di supporto alla fase iniziale previste dalla legge 230/98, ivi compresi i nuclei operativi presso i Distretti Militari di cui all'articolo 8, comma 6 della legge 230/98, e l'attivazione delle sedi regionali integrate con personale proveniente dagli uffici dei Commissariati di Governo e dalle stesse Regioni costituiscono una priorità per la seconda parte dell'anno in corso.

L'Ufficio nazionale ha già iniziato ad operare per accelerare questi risultati. Per l'organizzazione delle sedi periferiche si stanno vagliando i curricula del personale appartenente a strutture periferiche delle Amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici con documentate e specifiche competenze in materia di servizio civile, mentre già sono stati avviati i contatti con il Ministero della difesa per la costituzione dei nuclei operativi presso i Distretti Militari.

1.4. Il Servizio informazioni, relazioni esterne ed il sito Internet

Gli Enti già convenzionati per l'impiego degli obiettori, le Associazioni che desiderano stipulare una convenzione, gli obiettori, le loro famiglie, i giovani interessati al servizio civile sono "il pubblico" che si rivolge quotidianamente al servizio, o recandosi personalmente presso gli Uffici (in una media di 70-80 persone al giorno), o attraverso chiamate telefoniche in numero

considerevole e in costante aumento o utilizzando il sito Internet dell'Ufficio nazionale.

Si tratta di migliaia e migliaia di potenziali interlocutori, alla ricerca di informazioni, delucidazioni, valutazioni di situazioni personali, indicazioni operative, che esprimono un fabbisogno complessivo di interlocuzione con l'Ufficio che, nel corso dell'anno in esame, non ha trovato soluzioni soddisfacenti.

L'Ufficio ha messo in campo le risorse di cui disponeva.

Il Servizio relazioni con il pubblico ha cominciato a funzionare non appena l'Ufficio si è insediato nella sede di Via S. Martino, adottando un orario per il pubblico, rimasto immutato, che ne prevede l'apertura nelle mattine di Lunedì, Mercoledì, Giovedì e Venerdì dalle 9,30 alle 12,30, e nei pomeriggi di Lunedì, Martedì, Mercoledì e Giovedì dalle 14,30 alle 16,30.

L'affluenza è costantemente cresciuta, fino a dimensionarsi in media sulle 80/100 persone ricevute al giorno dai due addetti permanenti del servizio.

Con l'apertura del servizio informazioni l'Ufficio ha offerto un servizio reale al pubblico interessato al servizio civile essenzialmente di Roma e comuni limitrofi, cui si aggiungono utenti di passaggio nella capitale, ma di nessuna utilità per la maggioranza degli interessati che non risiede a Roma.

Per assicurare un servizio informativo anche all'utenza delle altre città italiane, l'Ufficio ha attivato due strumenti: la diffusione di due numeri telefonici dedicati alle informazioni, e l'apertura di un sito Internet, che ha cominciato a funzionare anche prima dell'apertura della sede.

L'accesso all'Ufficio per ottenere informazioni via telefono è stato e resta difficile, sia per la insufficienza di due linee telefoniche, sia per la impossibilità di dedicare risorse umane al servizio anche oltre i normali orari dell'Ufficio: il risultato è stato una crescente insoddisfazione dell'utenza, frustrata dalla sensazione di trovare la linea perennemente occupata oppure trovare libero senza ottenere risposta.

Questa situazione ha generato una prevedibile conseguenza, il crescere dei tentativi di ottenere risposta chiamando altri numeri dell'Ufficio nazionale, ed anche della Presidenza del Consiglio. La soluzione in via di progettazione consiste nella utilizzazione di un call center in grado di mettere a disposizione un numero adeguato di linee telefoniche e di assicurare la ricezione di tutte le chiamate in arrivo.

Il sito Internet dell'Ufficio nazionale è organizzato secondo rubriche funzionali essenziali: legislazione, domande standard con risposte sintetiche, elenchi degli enti convenzionati, consultabili secondo diverse modalità di accesso, le date di partenza degli scaglioni, i collegamenti ai siti degli Enti convenzionati, delle Associazioni obiettori e agli altri siti Internet che si interessano di servizio civile, con l'aggiunta di altre rubriche di rassegna stampa,

segnalazione di appuntamenti e convegni, ed una pagina iniziale che informa delle novità e degli arricchimenti periodici delle varie sezioni.

La funzione svolta dal sito www.serviziocivile.it è stata essenziale, sia perché ha dato immediatamente il segnale inconfondibile di una Amministrazione che ha fatto della trasparenza il proprio *modus operandi*, sia perché ha permesso al mondo interessato a vario titolo al servizio civile di ottenere informazioni altrimenti di difficile o impossibile reperimento, assicurando una continuità di contratti particolarmente apprezzata in questo periodo di transizione e quindi di incertezza.

Il sito ha raggiunto traguardi di consultazione particolarmente elevati per la Pubblica Amministrazione; nella tabella 2, vengono riportate le statistiche relative agli accessi esterni alle pagine web, nonché i messaggi pervenuti alle caselle postali collegate ufficio@serviziocivile.it, rimborsienti@serviziocivile.it e pagaobiettori@serviziocivile.it

Tab. 2 – Evoluzione temporale degli accessi al sito web

	Numero di accessi	Numero di messaggi
II Semestre 1999	1.264.723	3.124
I Semestre 2000	3.243.746	7.836

Stante la evidente insufficienza delle linee telefoniche, per dare supporto al servizio informazioni si è attivato, da novembre '99 a giugno 2000, una prima casella e mail collegato al sito dell'Ufficio, con un addetto che ha assicurato le

risposte ad un flusso di messaggi ricevuti superiore a 10.000 comunicazioni nel periodo.

Una seconda casella di posta elettronica (rimborsienti@serviziocivile.it) è stata attivata come “help on line” per gli Enti convenzionati alle prese con gli adempimenti previsti per il nuovo canale di pagamento delle spettanze tramite gli uffici postali, mentre la terza casella (pagaobiettori@serviziocivile.it) ha offerto lo stesso servizio per il pagamento delle spettanze degli obiettori impiegati negli Enti che, per autorizzazione di Levadife al momento della convenzione, non sono tenuti ad anticipare la paga agli obiettori in servizio e vengono pagati direttamente.

Le ultime due caselle postali sono ancora attive e registrano un flusso di richieste di aiuto decrescente, come previsto, man mano che le nuove procedure di pagamento sono comprese e correttamente attivate dagli Enti interessati, mentre l'indirizzo e mail ufficio@serviziocivile.it è stato disattivato all'inizio del mese di giugno, per la impossibilità dell'unico addetto di far fronte alla massiccia quantità di messaggi in arrivo (solo nel mese di maggio si è risposto a più di 2850 comunicazioni).

Dal momento che molte domande erano comuni a più persone che si rivolgevano all'Ufficio tramite Internet, si è preferito allestire un Forum di discussione e comunicazione con l'Ufficio, con l'ovvio vantaggio che le risposte date sul Forum sono accessibili a tutti, e non solo al destinatario della risposta ad una precedente e mail. Al momento, nonostante alcune evidenti difficoltà nel gestire un libero Forum di discussione, soprattutto in un periodo di oggettiva

difficoltà del sistema del servizio civile per i consistenti disagi causati dal periodo di transizione, gli interventi dell'Ufficio sul Forum si sono rivelati utili sia a moderarne i toni, sia soprattutto a garantire una maggiore circolazione delle posizioni dell'Ufficio su tutte le disparate materie che riguardano la gestione del servizio civile.

Nonostante quanto si è fatto, resta evidente lo stato insoddisfacente del servizio informazioni. La disponibilità aggiuntiva di risorse disponibili per il funzionamento dell'Ufficio (di cui si parla nella sezione dedicata alla gestione economica) permetterà dall'autunno 2000 di attivare un servizio di call center, tramite società specializzata, che assicurerà a tutti gli utenti una risposta sia alle chiamate telefoniche che ai messaggi via Internet. La struttura, per individuare la quale si stanno espletando in questo periodo i preliminari per l'assegnazione dell'incarico, avrà come compito quello di dare risposta diretta ai quesiti degli interessati quando riguardino informazioni già standardizzate e codificate (ad es. le informazioni sulla data di partenza degli ODC richieste da quanti pensano di essere interessati alla chiamata in un determinato scaglione, o le informazioni su aspetti della legislazione e delle normative in vigore), mentre fungerà da filtro verso i vari servizi dell'Ufficio quando le domande poste riguarderanno aspetti più delicati e controversi, e le risposte necessitino della valutazione e della interpretazione dei diversi servizi.

Inoltre, con lo scaglione di settembre si esprimerà sul sito Internet la possibilità di consultazione diretta da parte degli interessati alla partenza, tramite una modalità di accesso personalizzata che consenta da un lato ai singoli interessati di acquisire direttamente l'informazione sulla loro partenza e sulla

loro destinazione, e dall'altro di proteggere l'informazione sul singolo caso escludendo che altri possano avere accesso ad informazioni che riguardano terzi.

La maggiore disponibilità di risorse consentirà all'Ufficio anche di riprendere l'acquisizione di un servizio di ritagli stampa (acquisiti anche in formato elettronico), sperimentato nel corso dell'anno per tre mesi e poi abbandonato per mancanza di risorse, che consente di monitorare le notizie sul servizio civile fornite dalla stampa nazionale, dalla stampa locale, da quella specializzata, specie del settore non profit e dalle principali catene radio e televisive, che si è dimostrato strumento utile per avere informazioni dirette su iniziative, situazioni e casi che altrimenti non sempre giungono all'attenzione dell'Ufficio.

1.5. La gestione dell'Articolo 46 della legge 449/97, concernente il servizio sostitutivo di leva

All'Ufficio nazionale per il servizio civile, con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sono stati assegnati i compiti relativi al servizio sostitutivo di leva, previsti dall'articolo 46 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Sulla base delle richieste numeriche di impiego di obiettori in servizio di polizia urbana da parte dei comuni ed enti interessati ad avvalersi della possibilità offerta dal disposto legislativo sopra indicato, l'Ufficio ha quantificato in 16.000 unità, l'esigenza per l'anno 2000 ed in 19.000 unità circa quella per il 2001.

Questo è stato l'unico impegno dell'Ufficio nel corso dell'anno, dal momento che gli ulteriori adempimenti richiedono l'intervento del Ministero della difesa, che deve adottare i necessari provvedimenti per rendere operative le disposizioni di cui all'articolo 46, della legge 449/97 e successive modificazioni. Solo a quel punto l'Ufficio potrà procedere all'assegnazione alle Amministrazioni richiedenti dei giovani che hanno chiesto di svolgere il servizio in questione.

1.6. Il servizio ispettivo

L'Ufficio nazionale, nel primo semestre dell'anno, dopo aver rilevato la gestione del servizio civile da Levadife e dopo che i Distretti Militari hanno reso noto agli Enti convenzionati di non essere più coinvolti nella gestione del servizio, ha dovuto avviare, onde assicurare la correttezza della gestione, un'attività di controllo principalmente rivolta nei confronti di quei centri operativi e sedi periferiche di enti convenzionati per i quali sono pervenute segnalazioni di irregolarità nella gestione del personale in servizio civile o presso i quali i responsabili degli enti hanno evidenziato comportamenti particolarmente repressibili da parte degli obiettori di coscienza. In linea di massima, l'azione ispettiva ha consentito di eliminare o circoscrivere gli inconvenienti emersi ed ha comportato l'adozione di provvedimenti sia nei confronti degli enti (sospensione delle assegnazioni di obiettori, revoca della convenzione, segnalazione all'Autorità Giudiziaria) sia nei confronti degli obiettori (trasferimento ad altro ente).

Resta da adottare il piano delle ispezioni annuali, previsto dalla legge 230/98, articolo 8, comma 2, lett. d), che richiede, per non risultare un semplice atto formale, la disponibilità di un nucleo ispettivo adeguato, che si intende realizzare utilizzando tutte le disponibilità offerte dalla legge 230/98 in questo campo.

2. Organizzazione e gestione

La gestione del servizio civile e l'organizzazione dell'Ufficio hanno scontato, nell'anno scorso, una serie di difficoltà, legate in parte a fattori noti e previsti ed in parte inattesi.

L'Ufficio, fin dal giugno '99, ha affrontato il periodo di transizione tra la gestione della Amministrazione della Difesa e quella propria nella consapevolezza di una serie di problemi che necessariamente andavano affrontati e superati, legati sia alla precarietà della situazione logistica, con la impossibilità di trasferire immediatamente tutto l'organico dell'Ufficio in un'unica sede e la necessità quindi di operare mantenendo una presenza nella struttura di Levadife all'EUR, sia alla indisponibilità di strumenti di gestione propri, soprattutto informatici, sia infine alla necessità di operare in tempi e con modalità dettate non da criteri di organizzazione dell'Ufficio ma dalla disponibilità della struttura della Difesa.

Inattesa e non prevista, invece, è stata la complicazione legata alla qualità largamente insoddisfacente delle banche dati rilevate dalla Difesa, che presentano una soglia di affidabilità insufficiente per la gestione soprattutto dei rapporti economici con gli Enti convenzionati e gli obiettori in servizio, e alla incompletezza delle informazioni trasmesse dalla Difesa ai fini della gestione, causata sia da ritardi accumulati nei circuiti interni di quella Amministrazione, nel passaggio ad esempio delle informazioni relative alle domande di obiezione tra la periferia (Distretti Militari, Uffici leva) e la Direzione Generale della Leva,

sia per ritardi e approssimazione nella elaborazione e nel caricamento in computer di informazioni pervenute al centro su supporto cartaceo.

La impossibilità di fare affidamento sulla strumentazione acquisita ha di fatto obbligato l'Ufficio a dedicare una consistente quantità di lavoro alla revisione delle banche dati e il recupero di una soglia di attendibilità delle informazioni accettabile per una corretta gestione, in particolare, con due distinte e complesse operazioni. La prima ha riguardato il travaso delle informazioni disponibili sugli obiettori e sulle domande di obiezione dalla banca dati utilizzata dal programma di gestione utilizzato da Levadife al "nuovo" programma commissionato da Levadife a Codelab spa e rilevato dall'Ufficio come soluzione, almeno transitoria, per poter assicurare la continuità nelle operazioni di avvio in servizio e di gestione del servizio degli obiettori assegnati agli Enti convenzionati, che si è concluso nel mese di giugno 2000.

La seconda ha riguardato la costituzione ex novo di una banca dati relativa agli ODC in servizio presso gli Enti convenzionati, necessaria per procedere al pagamento delle spettanze degli obiettori e dei rimborsi dovuti agli Enti per i servizi di vitto e alloggio.

La lett. e), del comma 2, dell'articolo 5 del d.P.C.M. 3 febbraio 2000, prevede che l'Ufficio nazionale per il servizio civile ponga in essere le attività per il conseguimento della certificazione di qualità delle proprie procedure in conformità alle norme UNI EN ISO 9000. L'obiettivo è quello di andare oltre la semplice gestione burocratica del servizio civile, ponendosi in una ottica "fornitore-cliente", dove la qualità è rappresentata dall'effetto globale delle

prestazioni del servizio (capacità di incidere sulla realtà) misurata in relazione al grado di soddisfazione del fruitore dello stesso.

Rispetto a questo obiettivo, i dodici mesi trascorsi hanno dimostrato che il lavoro da fare è ancora veramente molto. Realisticamente si può prevedere che solo all'inizio del 2001 l'Ufficio nazionale avrà a disposizione una strumentazione informatica adeguata a consentire una gestione normalizzata, con un livello di errori tendente allo zero, ma soprattutto con la possibilità di procedure immediate per la correzione degli stessi. Questo sarà il punto di partenza da considerarsi minimale per ogni progetto di miglioramento qualitativo delle prestazioni e dei servizi offerti.

2.1. Informatizzazione delle procedure

Fin dall'inizio, l'Ufficio nazionale ha operato nella consapevolezza che l'unico modo per far fronte alle numerose responsabilità assegnate dalla legge n. 230/98 - in relazione soprattutto alla previsione normativa che limita a 100 unità, suddivise tra sede centrale e sedi periferiche, la dotazione organica dell'Ufficio nazionale per il primo triennio - fosse di puntare decisamente sull'informatizzazione delle procedure e sulla telematica, sfruttando i vantaggi offerti dalle reti di trasmissione di dati e di informazioni, quali internet, intranet ed extranet. Lo scopo è stato quello di ridurre al minimo indispensabile il materiale cartaceo per l'adozione dei provvedimenti in circolazione tra i vari servizi dell'Ufficio (intranet), velocizzando nel contempo i rapporti con gli enti convenzionati e gli obiettori di coscienza (internet), nonché di garantire

collegamenti con ogni sede regionale per aggiornare in tempo reale la banca dati centrale e velocizzare così i processi decisionali (extranet).

L'informatizzazione delle procedure corrisponde anche all'esigenza di adeguare la struttura ai crescenti impegni di lavoro senza rinunciare alla necessaria efficienza e flessibilità.

L'Ufficio ha avviato la realizzazione di un sistema informativo che si prefigge i seguenti obiettivi:

- ottenere una procedura per le attività di gestione amministrativa;
- ottenere una procedura che permetta in tempi brevi (complessivamente 9 mesi) il riconoscimento e l'avvio al servizio degli obiettori di coscienza;
- ottenere valide procedure di monitoraggio degli interventi per l'attività di programmazione e di coordinamento del servizio civile su tutto il territorio nazionale;
- creare un sistema di acquisizione e trasmissione dati da e verso banche dati di altre amministrazioni o enti;
- creare un sistema di accesso alle informazioni da parte degli utenti finali.

Fino ad oggi il potenziamento dei servizi informatici dell'Ufficio nazionale ha interessato principalmente le seguenti categorie di servizi:

- la costituzione e l'aggiornamento di un sistema di banche dati interne contenenti informazioni sulle attività dell'Ufficio, e l'avvio di un nuovo programma di gestione del servizio civile;

- un collegamento telematico diretto con il Ministero della difesa per l'aggiornamento e lo scambio delle informazioni;
- lo sviluppo dei servizi via Intranet e Internet.

Per la gestione del servizio civile, al fine di evitare soluzione di continuità nel passaggio di competenze, è stato acquisito e adattato il software già commissionato dalla Direzione generale della Leva alla Società Codelab spa, che però presenta, come accennato, problemi di architettura e di logica gestionale considerevoli, tali da far pensare alla necessità di individuare, nel prossimo futuro, una diversa soluzione definitiva.

L'approntamento delle modifiche necessarie per adeguare detto software alla legge n. 230/98 ed alla successiva normativa vigente in materia, quale la legge n. 424/99 ed il decreto legislativo n. 504/97, che regolano fondamentali aspetti del servizio civile non è stato ancora completato, pur essendo conclusa la parte di lavoro necessaria per consentire all'Ufficio di procedere, a partire dallo scaglione di settembre, all'avvio in servizio degli Obiettori in totale autonomia, dalla precettazione all'invio della cartolina precetto.

Parte consistente del lavoro di adattamento del citato software riguarda infatti la necessità di integrare nel programma di gestione nuovi moduli relativi ad attività prima non gestite da Levadife, ma dalle strutture periferiche della Difesa, o relativi ad adempimenti prima inesistenti, attribuiti all'Ufficio da norme successive, o entrate in vigore successivamente alla legge 230/98, rilevanti per l'evoluzione del grado di automazione dei flussi documentali e di

altre attività istituzionali dell'Ufficio, prima fra tutte quella relativa al pagamento delle spettanze agli obiettori ed agli enti convenzionati.

La impossibilità tecnica di procedere ad immediate integrazioni di questi moduli nel programma di gestione del servizio civile, ha prodotto la necessità di sviluppare software tematici temporanei, come ad esempio quello relativo alle dispense e LISAAC, necessario per rispettare il tempo massimo concesso dalla legge 424/99 all'Ufficio fissato in 90 giorni per la chiusura delle pratiche pervenute, o quello relativo alle gestione dei rapporti economici con gli Enti e gli obiettori, funzione svolta fino alla fine del '99 non da Levadife, ma dai 24 Distretti Militari.

Il nuovo modulo di gestione economica, attualmente nella sua versione transitoria, consente - oltre ai normali conteggi e controlli di carattere squisitamente contabili, già operativi - di inviare per via telematica all'ente Poste SpA, le informazioni necessarie per la liquidazione delle spettanze a favore degli obiettori e degli enti convenzionati.

In ordine al secondo importante processo di informatizzazione, il collegamento telematico diretto Ufficio nazionale - Direzione generale della leva del Ministero della difesa - Uffici di leva dei Distretti Militari, già realizzato ed attualmente in fase di sperimentazione, ha permesso all'Ufficio di predisporre la strumentazione tecnica necessaria per poter acquisire nei tempi previsti e concordati con l'Amministrazione della Difesa (45 giorni dalla domanda) le informazioni relative alle nuove domande di obiezione di coscienza, e per far transitare per lo stesso canale i flussi informativi di ritorno

dall'Ufficio alla Difesa concernenti il riconoscimento ed il congedo degli obiettori. In questo modo sin d'ora l'Ufficio ha operato per avere assicurazione che eventuali ritardi nella trasmissione di queste informazioni non possano essere imputati a carenze di tipo tecnico.

Infine sono da segnalare l'accelerazione del processo di informatizzazione degli uffici, attraverso la connessione in rete locale delle postazioni individuali di lavoro, e la progettazione dello sviluppo dei servizi offerti via Internet..

Sono state gradualmente realizzate procedure automatizzate per la gestione degli archivi e per la circolazione del materiale cartaceo su supporto ottico, con la predisposizione e gestione della versione elettronica dei documenti, di origine sia interna che esterna. Tali procedure, che saranno sperimentate ed avviate nella seconda parte dell'anno 2000, consentiranno una più rapida e ampia circolazione dei documenti, un migliore utilizzo delle risorse che potranno gestire il flusso dei documenti direttamente dal proprio posto di lavoro.

E' altresì in corso lo sviluppo di nuove procedure applicative, volte a rispondere alla esigenza espressa dagli uffici di poter disporre di più efficaci strumenti di programmazione delle attività procedimentali. In particolare, dette procedure consentiranno un controllo continuativo sulle scadenze delle attività in corso e, conseguentemente, una gestione più efficiente dei carichi di lavoro del personale impegnato nei procedimenti.

Circa il collegamenti con gli utenti, Enti ed obiettori, via Internet, è in corso la riprogettazione del sito Internet, che entro fine 2000 avrà una nuova veste grafica e una migliorata fruibilità, e la predisposizione di ulteriori strumenti di utilità per gli interlocutori abituali dell'Ufficio. Da settembre, gli obiettori interessati alla partenza dello scaglione potranno accedere in via riservata e protetta ad una informazione personalizzata circa la loro partenza e l'Ente di destinazione. Per gli Enti convenzionati è invece allo studio la possibilità di utilizzare Internet per provvedere ad informare l'Ufficio delle segnalazioni nominative che riguardano le richieste rivolte agli Enti da obiettori interessati a prestare servizio presso di loro.

2.2. La gestione del bilancio.

Con legge 12 novembre 1999, n. 424, si è previsto per la gestione delle spese il ricorso alla contabilità speciale, intestata al titolare dell'Ufficio, autorizzata dall'Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni al n. 2881 – gruppo 658 – “Ufficio Nazionale per il Servizio Civile”, che consentirà una gestione più snella dei fondi assegnati all'Ufficio stesso.

In ottemperanza a quanto stabilito per la gestione delle spese, all'articolo 7, comma 1, del d.P.R. n. 352/99 e nei limiti posti dalle risorse finanziarie stabilite con la legge n. 489/99 (legge di bilancio 2000) è stato adottato il programma annuale che, acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni, espresso nella seduta del 18 febbraio 2000, è stato registrato alla Corte dei conti in data 12 maggio 2000, Reg. n. 1 Presidenza fog. n. 300.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2000 è stata assegnata al Direttore dell'Ufficio la gestione delle risorse finanziarie individuate nella U.P.B. 16.1.2.1 della tabella 2 della legge n. 489/99, onde consentirne un immediato utilizzo.

In applicazione dell'articolo 7, comma 2, del d.P.R. n. 352/99 il Direttore dell'Ufficio ha provveduto ad emanare le Istruzioni di servizio per la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio. Dette istruzioni sono state comunicate al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.F. e all'Ufficio Centrale del Bilancio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Banca d'Italia e alla Corte dei conti.

Con i provvedimenti innanzi richiamati l'Ufficio si è dotato finalmente di tutti gli strumenti normativi e regolamentari necessari per una gestione più spedita dei fondi disponibili. Ciò consentirà di superare i cronici ritardi registrati per il passato nella liquidazione delle spettanze agli obiettori ed agli enti convenzionati, nonché permettere di far fronte velocemente ed in modo efficace alle esigenze tipiche di un Ufficio nuovo che deve ancora completare la struttura operativa in tutti i suoi dettagli.

3. Attuazione della legge 8 luglio 1998, n. 230

La legge 230/98 prevede una serie considerevole di adempimenti da porre in essere prima che l'Ufficio disponga di tutti gli elementi necessari alla gestione organica del proprio mandato. Nel corso dell'anno, numerosi sono stati gli impegni volti a far progredire e ad avviare a completamento detto quadro normativo, ai quali si sono aggiunti gli adempimenti legati a nuove iniziative del Governo e del Parlamento adottate per far fronte a specifiche esigenze. Si dà di seguito l'elenco completo degli adempimenti normativi espletati.

3.1. Decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 352, recante norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 8 luglio 1998, n. 230.

Il provvedimento è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 14 ottobre ed il 29 ottobre, alla sua entrata in vigore, l'Ufficio nazionale per il servizio civile, divenuto operativo, ha potuto dare inizio all'attuazione degli adempimenti di cui alla legge n.230/98 e di quelli previsti dal regolamento medesimo.

3.2. Decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, convertito, con modificazioni, in legge 12 novembre 1999, n. 424

Il decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, convertito, con modificazioni, in legge 12 novembre 1999, n.424, è stato adottato dal Governo

soprattutto per far fronte al blocco delle assegnazioni degli obiettori agli enti convenzionati, causato dall'insufficienza delle risorse finanziarie relative all'anno 1999. A seguito della approvazione della legge 424/99, che la prevedeva, il 20 dicembre 1999, previa autorizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è stata aperta, presso la sezione della Tesoreria provinciale dello Stato di Roma, la contabilità speciale.

3.3. Protocollo d'intesa tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa

Il 22 novembre 1999, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, l'Ufficio nazionale ha provveduto a stipulare un protocollo d'intesa con l'Amministrazione della difesa per definire in modo puntuale le procedure da seguire per il trasferimento delle competenze relative al servizio civile. In base a tale accordo l'Ufficio nazionale per il servizio civile dal 1° gennaio 2000 ha assunto la gestione del servizio, ivi compresa la responsabilità dell'assegnazione degli obiettori in servizio e dei rapporti con gli enti convenzionati.

3.4. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 novembre 1999, concernente l'organizzazione e l'attività della Consulta nazionale per il servizio civile

Successivamente alla stipula del protocollo d'intesa, l'Ufficio nazionale per il servizio civile ha adottato, alla luce di alcuni rilievi formulati dalla Corte

dei conti, un nuovo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, finalizzato alla organizzazione della Consulta nazionale per il servizio civile quale "organismo permanente di consultazione, riferimento e confronto per l'Ufficio nazionale per il servizio civile" (articolo 10, comma 2 della legge 230/98), con provvedimento sottoscritto dal Presidente del Consiglio il 26 novembre 1999 e registrato dagli organi di controllo il 19 gennaio 2000.

3.5. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 febbraio 2000, a norma dell'articolo 2, comma 4, del d.P.R. 352/99, concernente l'articolazione dell'Ufficio nazionale per il servizio civile e la relativa dotazione organica

Il 30 dicembre 1999, in armonia con quanto previsto all'articolo 2, comma 4, del d.P.R. n.352/99, è stato predisposto il decreto sull'articolazione dell'Ufficio nazionale per il servizio civile e sulla definizione della relativa dotazione organica. Il provvedimento, sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 febbraio 2000 ed inviato agli organi di controllo l'8 febbraio 2000, disciplina la struttura ordinativa, le competenze e la dotazione organica dell'Ufficio nazionale per il servizio civile e delle relative strutture periferiche.

3.6. Programma annuale dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, a norma dell'articolo 7 del d.P.R. n. 352/99.

Il 7 febbraio 2000, l'Ufficio nazionale per il servizio civile ha adottato, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento concernente l'organizzazione ed il

funzionamento dell'Ufficio stesso, il programma annuale relativo alle spese dell'Ufficio, nell'ambito del Fondo nazionale per il servizio civile.

Il provvedimento, su cui si è espressa, ai sensi dell'articolo 8 della legge n.230/98, la Conferenza Stato - Regioni, è stato trasmesso agli organi di controllo e da questi ultimi approvato.

3.7. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2000, concernente la gestione delle risorse finanziarie assegnate all'obiezione di coscienza

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha elaborato, poi, il decreto con cui si è provveduto ad assegnare le risorse finanziarie - previste dai capitoli relativi all'unità previsionale di base n.16.1.2.1. dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - al titolare del centro di responsabilità amministrativa - obiezione di coscienza, nella persona del Direttore generale dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, responsabile della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle su indicate risorse.

Il provvedimento, sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri è stato registrato dai competenti organi di controllo.

3.8. Atto aggiuntivo al protocollo d'intesa stipulato tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa il 22 novembre 1999

Il 28 febbraio 2000, in attuazione di quanto previsto nell'allegato 1 al protocollo d'intesa stipulato tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa il 22 novembre 1999, le stesse Amministrazioni hanno provveduto a sottoscrivere un accordo aggiuntivo al predetto protocollo, al fine di definire gli aspetti tecnico-operativi relativi ai procedimenti o fasi di essi ricadenti in capo alle parti in considerazione delle rispettive competenze.

3.9. Regolamenti di gestione amministrativa del servizio civile e di disciplina per gli obiettori di coscienza

L'Ufficio nazionale per il servizio civile ha completato la predisposizione degli schemi dei regolamenti di gestione amministrativa del servizio civile e di disciplina degli obiettori di coscienza, previsti dall'articolo 8, comma 2, lettere i) e l) della legge n.230/98.

L'iter procedimentale di approvazione di detti regolamenti è iniziato nel marzo del 2000 con il loro invio alla Consulta nazionale per il servizio civile che ha espresso parere favorevole il 5 aprile 2000. I due provvedimenti sono stati inviati il 12 maggio al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il successivo inoltro al Consiglio di Stato per il relativo esame e parere.

3.10. Decreto del Direttore generale dell'Ufficio nazionale per il servizio civile 15 maggio 2000 recante la dispensa di nr. 1530 obiettori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2-ter, della legge 8 luglio 1998, n.230.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 28 marzo 2000, n.70 recante "Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche", che ha previsto all'articolo 6, comma 2, la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 230/98, per un importo pari a lire 60 miliardi, l'Ufficio nazionale per il servizio civile è stato costretto a predisporre il 15 maggio 2000 un provvedimento finalizzato a concedere la dispensa dal compiere il servizio civile a nr. 1530 obiettori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2-ter della citata legge n.230/98 che prevede l'obbligo, qualora ricorrano eccedenze di obiettori da avviare al servizio rispetto alle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile, di ridurre tali eccedenze fino alla concorrenza delle risorse disponibili.

L'adozione del suddetto provvedimento è stata necessaria in quanto la decurtazione del Fondo prevista per l'anno 2001 avrebbe comportato effetti immediati sulla programmazione del servizio civile, atteso che degli 80.000 obiettori avviati al servizio nell'anno 2000, circa 65.000 termineranno il servizio stesso nel 2001. Per queste ragioni si è avvertita l'esigenza di operare immediatamente, già a partire dall'anno 2000, una riduzione degli scaglioni fino al limite delle risorse finanziarie attualmente disponibili per il 2001.

3.11. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 giugno 2000, ai sensi dell'articolo 9, comma 2-quater della legge 8 luglio 1998, n. 230,

così come introdotto dalla legge 12 novembre 1999, n. 424, concernente “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, recante disposizioni urgenti in materia di servizio civile”

Il 2 giugno 2000 l'Ufficio nazionale per il servizio civile, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 9, comma 2-*quater* della legge n. 230/98, ha elaborato il decreto finalizzato a determinare per l'anno 2000 la consistenza massima degli obiettori da avviare al servizio nonché ad individuare gli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione delle dispense dal servizio e delle licenze illimitate senza assegni in attesa di congedo.

Il decreto, sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2000, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, n. 143, del 21 giugno 2000.

Provvedimenti in istruttoria.

3.12. Schema di convenzioni - tipo

E' in fase di avanzata predisposizione lo schema tipo delle nuove convenzioni. Il provvedimento evidenzia ed approfondisce, definendo obblighi, oneri e diritti tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e gli Enti che intendono avvalersi degli obiettori di coscienza, le logiche di fondo che dovranno ispirare il nuovo servizio civile, così come previsto dalla legge 230/98.

3.13 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente il programma delle verifiche.

L'Ufficio nazionale per il servizio civile sta predisponendo anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui all'articolo 8, comma 2, lettera d) della legge n. 230/98, finalizzato a definire, per l'anno 2000, il programma delle verifiche presso le Amministrazioni dello Stato, gli enti e le organizzazioni pubbliche e private che impiegano obiettori di coscienza.

3.14. Prescrizioni per la gestione del servizio civile

Nelle more dell'approvazione dei regolamenti di gestione amministrativa e di disciplina, al fine di regolare i rapporti tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e le amministrazioni e gli enti coinvolti a diverso titolo nella gestione del servizio, per tenere conto di elementi di novità introdotti dalla legge 230/98 in particolare in materia di assistenza sanitaria degli obiettori di coscienza, e del disimpegno operato dai Distretti Militari dalle numerose funzioni che li vedevano protagonisti attivi in una serie di adempimenti particolarmente importanti ai fini della corretta gestione del servizio, sono state elaborate le prescrizioni necessarie a rendere praticabile la disciplina della materia adottata dall'Amministrazione della Difesa al nuovo contesto

3.15. Secondo Protocollo d'intesa tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Amministrazione della difesa

L'Ufficio nazionale per il servizio civile sta elaborando un altro protocollo d'intesa con l'Amministrazione della Difesa, volto a stabilire modalità e procedure per assicurare una buona definizione dei rapporti operativi ed

informativi tra l'Ufficio nazionale e le strutture periferiche dell'Amministrazione della Difesa, con particolare riferimento ai Distretti Militari.

4. La gestione del servizio civile degli obiettori di coscienza

Le caratteristiche di questo Rapporto, che fotografa la situazione del servizio civile alla metà di ogni anno, consigliano di affrontare, nel riferire della gestione del contingente, prima i dati complessivi del 1999, e in una seconda parte le informazioni relative al primo semestre dell'anno in corso, indicando altresì le prospettive per la seconda parte dell'anno.

4.1.a Il 1999.

Fino al 31 dicembre 1999, la gestione del contingente degli obiettori, nonché tutte le attività di gestione dei rapporti con gli enti convenzionati, sono stati assicurate dall'Amministrazione della difesa, con la partecipazione attiva dell'Ufficio nazionale a partire dal 22 novembre 1999, a seguito del protocollo d'intesa, firmato con la predetta Amministrazione, che ha previsto il coinvolgimento progressivo dell'Ufficio nazionale nella gestione del contingente degli obiettori di coscienza e dell'attività di convenzionamento degli enti.

Nel 1999 hanno prestato servizio quali obiettori di coscienza complessivamente 84.763 giovani, con un incremento di circa il 10% rispetto all'anno precedente. Di questi, 27.855 sono stati assegnati nel 1998 ed hanno completato il servizio nel 1999, mentre 56.908 lo hanno iniziato nel 1999. Di questi ultimi, il 58,65%, pari a 33.380 unità è stato assegnato nelle Regioni del

Nord del Paese, il 22,39% (12.742 unità) nelle Regioni del Centro ed il 18,95% (10.786 unità) nel Sud Italia e nelle Isole.

Per avere una migliore comprensione di cosa rappresentino queste cifre, è interessante analizzare gli stessi dati sia sotto il profilo:

- della distribuzione geografica;
- della distanza tra comune di residenza e sede di assegnazione;
- della ripartizione delle assegnazioni tra Enti pubblici e altri enti convenzionati;
- dei settori di impiego degli obiettori in servizio.

Dal punto di vista della distribuzione geografica del servizio civile, dai dati sopra riportati risulta chiaro che il disequilibrio “storico” tra le Regioni del Nord del Paese e le altre rimane confermato anche nel 1999, sebbene ridotto di quattro punti percentuali rispetto all’anno precedente, a vantaggio, in particolare, delle regioni del Centro Italia.

Le ragioni di questo fenomeno sono da ricercarsi essenzialmente in due direzioni. Da un lato pesa la modalità di sviluppo del fenomeno dell’obiezione di coscienza, cresciuto come scelta culturale e comportamento giovanile prima nelle regioni del Nord che nelle altre parti del Paese. La crescente domanda di servizio civile in queste regioni ha trovato pronta risposta prima per iniziativa delle organizzazioni non profit, poi degli Enti locali, che rapidamente hanno colto i possibili vantaggi del convenzionamento a sostegno soprattutto delle loro attività sociali e di animazione culturale.

E' soprattutto negli anni recenti che il trend di crescita delle domande di obiezione di coscienza ha preso a svilupparsi con ritmo più sostenuto nelle regioni del centro e del sud e isole, a dimostrazione che la scelta del servizio civile ha assunto il significato e il valore di un paradigma nazionale della cultura giovanile.

Alla crescita delle domande non ha corrisposto, però, una altrettanto veloce crescita dell'offerta di posti di impiego per il servizio civile, sia in ambito privato che in quello pubblico, per difficoltà oggettive non facilmente superabili. Pesa, in particolare nel Mezzogiorno, la difficoltà di consolidare organismi associativi e movimenti basati sul volontariato, in un contesto costantemente confrontato con i problemi della disoccupazione e della mancanza di lavoro, che catalizzano necessariamente attenzione politica, sforzi ed impegni economici e progettuali. Il sospetto che il servizio civile rappresenti, nei fatti se non nelle intenzioni, una potenziale sottrazione di posti di lavoro è più difficile da eliminare in tali contesti che in regioni dove le priorità delle politiche giovanili e delle politiche sociali sono meno marcate dal peso della disoccupazione. Analoga situazione si registra per gli Enti locali e le pubbliche istituzioni, confrontate con i medesimi problemi e spesso nella oggettiva condizione di aver esaurito il loro potenziale di progettazione sociale sui programmi a sostegno dell'occupazione.

Il riequilibrio territoriale del servizio civile, e la creazione di posti di impiego adeguati alla domanda di servizio civile delle regioni del centro e del sud e isole, deve necessariamente trovare il supporto di una strategia nazionale, basata su alcuni punti essenziali: la dimostrazione convincente che il servizio

civile non sottrae lavoro, ma semmai contribuisce a crearne di nuovo, la sottolineatura delle valenze formative e professionalizzanti del servizio, il sostegno a progetti di impiego di grande rilevanza qualitativa, l'impegno delle organizzazioni nazionali a sostenere la crescita di una cultura del servizio civile adeguata alla domanda di obiezione di coscienza, uno sforzo significativo di formazione dei responsabili del servizio civile degli Enti convenzionati e convenzionabili.

L'Ufficio ha preso l'iniziativa, tra la fine del 1999 e l'inizio di quest'anno, di avviare un dialogo su questi temi in particolare con "Sviluppo Italia", nella convinzione che la crescita del servizio civile ben impostata nelle regioni del mezzogiorno può costituire un aspetto non marginale di un complessivo processo di sviluppo, e che sia un obbligo morale importante il permettere ai giovani obiettori del mezzogiorno di prestare servizio a favore delle loro collettività. La proposta è stata accolta con grande attenzione e disponibilità, e già è stato redatto da "Sviluppo Italia" un primo documento di progettazione di una possibile azione a sostegno della crescita del servizio civile. Il progetto verrà ripreso nella seconda parte dell'anno, non appena le condizioni di gestione dell'Ufficio nazionale lo consentiranno.

Esaminato sotto il profilo della distanza della sede di assegnazione dal Comune di residenza, il contingente del 1999 indica un primo preciso allineamento ai criteri fissati dall'articolo 9 della legge n. 230/98. Oltre il 50% degli obiettori assegnati nel 1999 ha svolto il servizio presso enti ubicati nel comune di residenza. Se a questo dato si aggiunge il 34,5% assegnato nella provincia e il 7,7% assegnato nella Regione di residenza, risulta che il 93,04%

dei precettati nel 1999 ha svolto il servizio nella propria Regione (cfr. tab. 3, come stabilito).

Il restante 6,96% assegnato fuori Regione è composto in parte da obiettori per i quali non è stato possibile trovare un posto nella Regione di residenza, o che sono stati assegnati fuori regione per errori di diversa natura, riconducibili comunque alla non sufficiente qualità delle informazioni disponibili nelle banche dati, ed infine, in misura consistente, dagli obiettori che hanno fatto esplicita richiesta di prestare servizio in una Regione diversa da quella ove risiedono abitualmente. Nella maggior parte dei casi la richiesta è motivata da un precedente spostamento fuori regione dovuto alla scelta dell'Università o di altri corsi di studio, e caratterizza in particolare gli obiettori del Mezzogiorno.

La ripartizione degli obiettori tra Enti pubblici e organizzazioni non profit ha fatto registrare anche nel 1999 la prevalenza di queste ultime, con il 61,75% delle assegnazioni, contro il 38,25 % degli obiettori assegnati agli Enti pubblici. Tra questi ultimi sono in netta prevalenza i Comuni, che da soli impiegano il 76% degli obiettori assegnati ad organismi istituzionali (seguono i Ministeri, le Aziende sanitarie locali, le Università, mentre numericamente modesto è l'impiego di obiettori da parte di Province e Comunità montane).

La forbice tra Istituzioni pubbliche e organismi non profit ammessi dalla legge 230/98 a partecipare al servizio civile è destinata, nel corso del 2000, a ridursi in modo significativo, grazie alla attività di convenzionamento ripresa dall'Ufficio nazionale che ha potuto di fatto azzerare, nei primi mesi del 2000,

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3 ASSEGNAZIONE DEGLI OBIETTORI DI COSCIENZA NEL 1999 PER AREA GEOGRAFICA E SEDE DI SERVIZIO

AREA GEOGRAFICA	NEL COMUNE DI RESIDENZA		NELLA PROVINCIA DI RESIDENZA		NELLA REGIONE DI RESIDENZA		IN ALTRA REGIONE		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
NORD	16.938	50,74	12.550	37,60	2.583	7,74	1.309	3,92	33.380	100,00
CENTRO	7.591	59,58	3.686	28,93	751	5,89	714	5,60	12.742	100,00
SUD E ISOLE	4.389	40,69	3.401	31,53	1.058	9,81	1.938	17,97	10.786	100,00
TOTALE ITALIA	28.918	50,81	19.637	34,51	4.392	7,72	3.961	6,96	56.908	100,00

Fonte: ns. elaborazioni su dati del Ministero della difesa

l'arretrato di domande di convenzione, in gran parte di Enti locali, che Levadife, nonostante avesse proseguito nell'attività di convenzionamento almeno nella prima parte del '99, aveva accumulato a fine anno.

Infine, sotto il profilo dei settori di impiego degli obiettori in servizio nel '99, pur con le cautele dovute alla mancanza di criteri di codifica rigorosi dei progetti di impiego da parte della Amministrazione della Difesa, e alla presenza di numerosissime convenzioni che prevedono l'impiego di obiettori in più settori di attività, i dati disponibili consentono di fornire una stima approssimativa ma realistica delle attività che maggiormente hanno assorbito l'impegno degli obiettori in servizio.

Circa il 52,5% degli obiettori è stato impiegato in progetti nel settore dell'assistenza, e circa 2.800 obiettori hanno prestato servizio su fronti particolarmente delicati e difficili dell'assistenza, nei centri per il recupero di tossicodipendenti, per l'assistenza a malati di AIDS , a portatori di handicap gravi sia fisici che mentali.

Il 38,5% circa ha prestato servizio nel settore culturale, sia presso Istituzioni culturali (strutture museali del Ministero dei Beni culturali e storici, strutture museali locali, Fondazioni culturali, biblioteche nazionali e locali, Archivi di stato, Università, scuole, etc) che presso i servizi culturali degli Enti locali.

Pochi, nel complesso, i progetti di impiego in altre aree pur previste dalla legge 230/98 e anche dalla precedente legge 772/72, come la salvaguardia della

natura e delle risorse ambientali, che hanno visto all'opera solo l'8% del contingente, o gli organismi di protezione civile, con meno dell'1% degli obiettori impiegati (occorre notare, peraltro, che gli obiettori assegnati a molti organismi attivi nella Protezione civile, come ad esempio le Pubbliche Assistenze e le Misericordie e la stessa Croce Rossa Italiana, risultano conteggiati nel settore assistenza).

I dati sopra riportati danno un quadro abbastanza fedele della attuale caratterizzazione dei posti d'impiego disponibili per il servizio civile, ove le attività di tipo assistenziale rappresentano da sole la maggioranza assoluta dei possibili impieghi degli obiettori.

Senza penalizzare i progetti sia degli Enti locali che delle organizzazioni non profit nel settore assistenziale, occorrerà in futuro assicurare una più equilibrata diversificazione degli impieghi tra tutte le aree di possibile attività indicate dalla legge 230/98, soprattutto per tenere conto del potenziale formativo che anche nei settori finora più trascurati può essere sviluppato, e della indubbia valenza sociale di progetti di impiego in queste aree. Un esempio tra molti può essere quello dell'impiego dei giovani in servizio civile in attività relative alla protezione del patrimonio forestale soprattutto dalla minaccia degli incendi boschivi.

Con una nota alla Presidenza del 31 luglio '99, il Direttore dell'Ufficio ricordava che la prevenzione degli incendi poteva essere considerato come un settore di sperimentazione di grandi progetti di servizio civile a forte ed evidente utilità sociale, con costi decisamente contenuti, sottolineando che la spesa per

l'impiego di 10.000 obiettori in servizio civile impegnati in una seria attività di prevenzione degli incendi boschivi può stimarsi attorno ai 15 miliardi, meno della metà del solo costo di acquisto di un Canadair.

Il 4 ottobre 1999 il Presidente del Consiglio Massimo D'Alema proponeva lo stesso tema con una lettera al Ministro dell'Ambiente Edo Ronchi, indicandogli esplicitamente la possibilità prevista dalla legge 230/98 di impiegare gli obiettori di coscienza in servizio civile per la difesa del patrimonio forestale, che il Presidente del Consiglio suggeriva di utilizzare con particolare riferimento alla difesa dagli incendi boschivi, soprattutto per sviluppare una intensa attività di prevenzione.

A seguito della lettera del Presidente del Consiglio, il Ministero dell'Ambiente ha avviato un gruppo di lavoro che è arrivato, nella primavera del 2000, ad identificare le linee di azione di un possibile sviluppo del servizio civile per la prevenzione degli incendi boschivi, individuando inoltre nei Parchi nazionali i soggetti operativi che meglio di altri possono avviare una seria sperimentazione nel settore.

L'istruttoria non si è conclusa in tempo utile per mettere in campo gli obiettori di coscienza prima della stagione estiva 2000, ma è valsa a preparare le linee per decisioni del Governo e a creare le premesse per avviare una convenzione con il Ministero dell'Ambiente che vede nei Parchi nazionali le sedi di assegnazione di un numero di obiettori che potrà raggiungere prima dell'estate 2001 circa un migliaio di posti di impiego, cui si potranno aggiungere altre convenzioni, stipulate a livello regionale o sub regionale in aree ove siano

presenti Parchi, riserve e zone protette con soggetti istituzionali interessati alla tutela del patrimonio forestale.

4.1.b. Il 2000.

Il primo dato significativo per valutare le prospettive del servizio civile nel 2000 riguarda l'andamento delle domande di obiezione di coscienza presentate nel corso del 1999, che determina in gran parte il numero complessivo degli obiettori da avviare in servizio nel corso dell'anno.

Come si evince dalla tab. 4, nel corso del 1999 sono state presentate 108.371 domande di obiezione di coscienza (il dato è suscettibile di un ulteriore aumento fino alle 110.000 unità, dal momento che non tutte le informazioni relative alle domande di obiezione di coscienza sono pervenute dall'Amministrazione della Difesa), con un incremento pari al 45,1% rispetto al 1998. Pur scontando l'incertezza relativa alla interpretazione dell'articolo 4, comma 3, della legge n.230/98, concernente la possibilità da parte dei giovani abili ed arruolati ammessi al ritardo ed al rinvio del servizio militare per i motivi previsti dalla legge di poter presentare domanda per il servizio civile fino al 31 dicembre 1999, chiarita solo nel mese di novembre 1999 con una circolare della Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio, che recepiva una interpretazione della norma dell'Ufficio nazionale, il dato appare comunque elevato anche se non sorprendente.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab.4 DOMANDE DI OBIEZIONE DI COSCIENZA PRESENTATE NEL 1999 PER DISTRETTO MILITARE E MESE DI PRESENTAZIONE.

MESE		GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO	APRILE	MAGGIO	GIUGNO	LUGLIO	AGOSTO	SETTEMBRE	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE	TOTALE
D. M.		55	58	80	88	98	122	159	151	334	241	489	1.122	2.997
ANCONA		209	68	149	55	75	67	79	85	179	278	330	1.520	3.094
BARI		381	357	405	462	510	533	920	613	1.445	908	1.888	4.539	12.961
BOLOGNA		230	210	289	275	316	452	455	260	712	605	1.015	3.483	8.302
BRESCIA		186	94	71	44	70	45	50	56	92	185	136	503	1.532
CAGLIARI		22	40	47	41	42	55	52	54	181	142	182	750	1.608
CASERTA		252	103	83	46	67	73	67	58	157	238	273	1.400	2.817
CATANIA		40	51	69	43	74	59	71	72	185	172	286	1.510	2.632
CATANZARO		204	77	171	39	63	37	54	73	119	206	263	703	2.009
CHIETI		94	147	179	148	203	223	364	173	773	277	365	1.459	4.405
COMO		200	220	300	320	300	350	550	350	1.300	800	1.600	3.100	9.390
FIRENZE		51	46	102	85	89	156	200	134	461	226	445	1.790	3.785
GENOVA		174	165	51	69	53	42	51	62	128	116	180	763	1.854
LECCE		347	325	513	702	697	707	855	427	1.802	791	1.310	4.221	12.697
MILANO		70	106	121	132	154	136	168	104	390	354	409	1.335	3.479
NAPOLI		18	70	110	120	117	147	289	210	498	298	364	2.176	4.417
PADOVA		34	48	53	56	44	51	63	61	161	191	204	1.018	1.984
PALERMO		22	12	36	30	23	30	52	41	112	100	144	1.005	1.607
PERUGIA		101	171	125	129	182	234	253	162	583	1.044	1.248	3.253	7.485
ROMA		162	42	106	69	63	91	127	87	135	412	303	1.029	2.626
SALERNO		182	228	303	288	335	342	505	352	1.019	663	1.256	2.675	8.148
TORINO		67	65	71	65	35	94	144	114	320	266	359	879	2.479
TRENTO		26	46	45	53	55	60	90	123	242	246	484	1.373	2.843
UDINE		83	106	102	90	116	121	186	143	256	197	500	1.320	3.220
VERONA		3.210	2.855	3.581	3.449	3.781	4.227	5.804	3.965	11.584	8.956	14.033	42.926	108.371
TOTALE														

Fonte: ns. elaborazioni su dati dei Distretti Militari.

(*) Non sono state inserite nel computo circa 1.000 istanze presentate presso la Capitaneria di Porto.

Una accelerazione della crescita delle domande è infatti in atto fin dal 1995 e, come mostra la figura 1, dal 1997 il tasso di crescita è aumentato a ritmi elevati. Praticamente le domande sono raddoppiate nel giro di due anni.

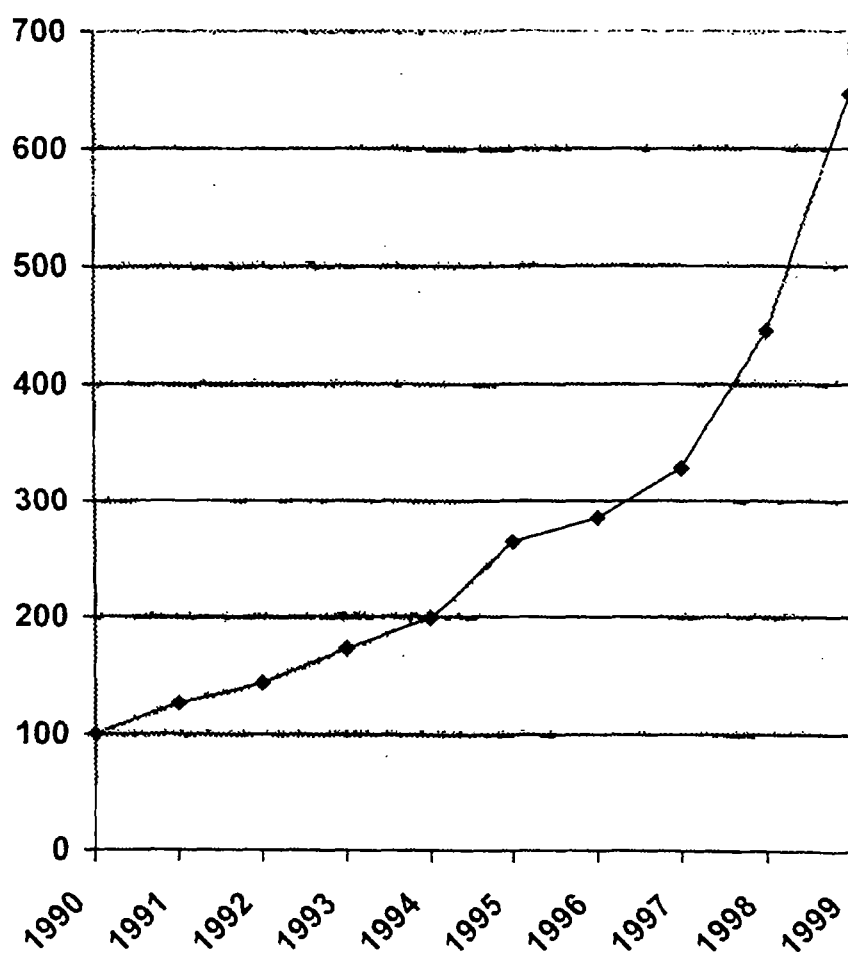
La crescita per il 1999 è consistente in tutte le aree del Paese. Punte massime si registrano nelle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Lazio. Per il Sud il primato è fatto registrare dalle Regioni Campania e Puglia.

L'aumento delle domande di obiezione di coscienza rilevato nel 1999, l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 504/97 a partire dal 1° gennaio 2000, che impone una drastica diminuzione del tempo di attesa tra il momento della domanda e della disponibilità a quello della chiamata, ed i ritardi nelle assegnazioni dei giovani dovuta al blocco delle partenze per i mesi di agosto, settembre ed ottobre 1999, complica non poco la gestione del contingente per l'anno 2000, sia sotto il profilo organizzativo che finanziario.

Ai 108.371 giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel 1999, da avviare nel corso dell'anno 2000, vanno aggiunti tutti quelli che, risultati idonei alla visita di leva nel primo trimestre del 2000, possono presentare domanda di obiezione entro 15 giorni dalla data della predetta idoneità e che in base al disposto del decreto legislativo n. 504/97 devono essere avviati al servizio entro i 9 mesi successivi dalla fine del predetto trimestre, cioè entro la fine dell'anno in corso. Sulla scorta della serie storica dei dati relativi alle domande presentate nel corso dei primi tre mesi dell'anno è possibile stimare in circa 10.000 le domande che possono essere presentate nel trimestre considerato.

Figura 1

VELOCITA' DI CRESCITA DELLE DOMANDE
DI OBIEZIONE DI COSCIENZA
NEL DECENNIO 1990-1999
(indice: 1990=100)



Fonte: ns. elaborazioni su dati del Ministero della difesa

Inoltre, nei primi mesi dell'anno 2000 sono stati avviati al servizio 35.533 obiettori che avevano presentato domanda di obiezione nei mesi di novembre e dicembre 1998 e che non è stato possibile avviare al servizio nel 1999 per le vicende innanzi ricordate.

Tenendo conto del numero delle dispense dal compiere il servizio civile, che dovrebbe attestarsi su circa 10/15.000 annue – si stima, sulla base delle esperienze già verificate con i militari di leva che circa un decimo degli Obiettori possa avere titolo per la dispensa ai sensi della legge 424/99 - e che un 10-15% dei giovani non sarà disponibile alla chiamata perché in ritardo per motivi di studio o in rinvio per altro motivo previsto dalla legge, dovrebbero complessivamente essere avviati al servizio nel corso dell'anno 2000 circa 125/130.000 giovani.

La dotazione del Fondo di cui all'articolo 19 della legge n.230/98 è pari per l'anno in corso a 171 miliardi, da cui vanno detratti 3 miliardi per le spese di gestione dell'Ufficio. Restano 168 miliardi che consentono di avviare al servizio non più di 80/85.000 obiettori, che vanno ad aggiungersi ai 38.819 che, avviati al servizio nel 1999, lo terminano nel corso del 2000.

Da queste stime si evince l'impossibilità, del resto sancita ufficialmente dal DPCM 9 giugno 2000, recante la "Determinazione, per l'anno 2000, della consistenza massima degli obiettori in servizio e degli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione della dispensa e per l'invio in licenza illimitata

senza assegni in attesa di congedo", di assicurare l'impiego nel servizio civile di tutti gli obiettori che dovrebbero essere avviati in servizio.

L'esubero previsto è di circa 40/50.000 giovani che dovranno essere posti in congedo per la insufficiente copertura finanziaria, atteso che sia la legge n.230/98 che la legge n.424/99 impongono all'Ufficio nazionale di non avviare al servizio obiettori oltre il limite delle risorse finanziarie assegnate.

Questa prospettiva, come più volte segnalato dall'Ufficio nazionale, presenta un duplice problema.

Il primo riguarda la possibile crescita ulteriore delle domande di obiezione motivate semplicemente dal calcolo della maggiore probabilità di ottenere il congedo con questo tipo di scelta, non per ragioni oggettive ma per la insufficienza delle risorse finanziarie necessarie all'impiego. Una crescita delle domande di obiezione con questa motivazione non rappresenta certo un fatto positivo, sia per l'uso distorto di una legislazione voluta dal Parlamento con ben diverse intenzioni e prospettive, sia per il bassissimo livello di disponibilità espresso da soggetti che abbiano scelto il servizio civile solo con questa motivazione e poi si trovino, invece, ad essere chiamati in servizio, il che metterebbe in serie difficoltà gli Enti convenzionati e l'intero sistema.

Il secondo possibile effetto negativo riguarda le ripercussioni che una brusca ulteriore accelerazione delle domande di obiezione può avere sulla stessa composizione del contingente militare di leva, per mantenere gli organici previsti nella fase di transizione verso il reclutamento solo su base professionale

o volontaria. Si rischia di creare una situazione di fatto che obbligherà a modificare ed accelerare il percorso di transizione verso l'esercito professionale approvato – al momento da un ramo – dal Parlamento con misure urgenti destinate a consentire l'integrazione delle quote mancanti dal contingente di leva previsto per i prossimi anni.

L'Ufficio nazionale per il servizio civile stima in 50 miliardi le risorse aggiuntive necessarie per avviare al servizio nell'anno 2000 tutti i giovani obiettori disponibili alla chiamata.

L'Ufficio sta proseguendo al momento la attività di avvio al servizio in linea con la programmazione annuale, come definita dal DPCM del 9 giugno sopra ricordato, cercando di non dimenticare, al contempo, gli obiettivi connessi agli aspetti qualitativi dello stesso.

Così, il -5% delle assegnazioni al Nord, un +4% al Centro ed un +5% al Sud, fatto registrare nell'avvio al servizio di circa 40.000 unità nel corso del primo semestre 2000, rispetto alle assegnazioni del 1999, si muovono nell'ottica del riequilibrio territoriale dell'intero servizio.

In costante e lenta diminuzione anche il fenomeno degli assegnati fuori regione (-0,5% rispetto al 1999) che, contrariamente agli anni precedenti, comincia ad interessare le Regioni del Nord ed in particolare la Lombardia.

Sul fronte organizzativo la situazione attuale di disequilibrio tra risorse necessarie per l'avvio in servizio e numero di obiettori da avviare pone un serio

problema anche sul piano del rapporto da raggiungersi tra numero di obiettori e posti di impiego. Qualora infatti le risorse finanziarie fossero aumentate, andrebbero aumentati anche i posti di impiego, oggi carenti per assicurare a tutti le condizioni necessarie per svolgere il servizio civile. Si stima che, nonostante l'accelerazione della stipula delle convenzioni richieste a Levadife e non ancora ratificate, manchino ancora circa 15-20.000 posti, soprattutto nelle regioni del centro e sud Italia, ma con situazioni di carenza registrate anche in alcune regioni del Nord, come la Lombardia.

A fronte delle esigenze innanzi evidenziate, l'Ufficio nel corso del primo semestre dell'anno 2000 ha attivato altre 1.366 nuove sedi, per complessivi 8.116 nuovi posti, pari all'80,6% di quelli recuperati nell'intero 1999. Dei nuovi posti il 66,7% è distribuito nelle regioni del Nord, il 13,7% in quelle del Centro ed il 19,6% nel Sud e nelle Isole.

Tuttavia, pur trattandosi di una notevole performance, la proiezione a fine anno dei risultati raggiunti nel primo semestre evidenzia una situazione ancora deficitaria, sia in termini puramente quantitativi, che di distribuzione territoriale, senza tener conto del problema già evidenziato di una possibile necessità di riequilibrio dei posti disponibili per area vocazionale.

Di fatto, una strategia di ampliamento dei posti d'impiego può essere utilmente definita solo con l'apporto delle Regioni, che la legge 230/98 chiama a partecipare alla attività di programmazione del servizio. In mancanza di decisioni prese a livello locale, sulla quantificazione dei fabbisogni e sulle priorità da dare alle diverse aree di possibile impiego degli obiettori in funzione

delle caratteristiche locali e delle scelte politiche delle istituzioni che hanno compiti di governo del territorio, qualunque strategia di ampliamento del servizio civile rischia di essere inadeguata a rispondere alle stesse finalità previste dalla legge 230/98.

A partire dalla seconda metà del 2000, non appena le condizioni operative e di funzionamento minimale di tutte le funzioni cui l'Ufficio deve provvedere saranno assicurate, sarà necessario procedere sia alla creazione delle sedi regionali, sia prendere contatto sistematico con tutte le Regioni per avviare ad attuazione tutti i compiti per i quali la legge 230/98 prevede la loro collaborazione.

Per completare il quadro relativo alla gestione del contingente nel corso dell'anno, da giugno 99 ad oggi, è utile approfondire sia l'aspetto relativo alla novità introdotto dal decreto legge 324/99 poi convertito nella legge 424/99 relativo alle dispense e alle licenze senza assegni in attesa di congedo, sia quello relativo alla attività di convenzionamento con gli enti cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti.

4.2. Dispense dal servizio civile ed invio in Licenza illimitata senza assegni in attesa di congedo

Con l'entrata in vigore del decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, convertito, con modificazioni ed integrazioni, nella legge 12 novembre 1999, n. 424, il Governo ha posto fine ad una disparità di trattamento tra obiettori di coscienza e militari di leva in materia di dispensa dal servizio, introducendo,

sulla scia di quanto previsto dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 230/98, la dispensa dal servizio per gli obiettori di coscienza in presenza di eccedenze rispetto alla dotazione finanziaria del Fondo di cui all'articolo 19 della citata legge.

In forza dell'articolo 2, lett. a) e b) del citato decreto-legge, dall'entrata in vigore del predetto al 30 giugno 2000, sono state trattate 5.360 domande di dispensa, di cui 3.568 accolte (67% circa) e 1.792 respinte (33% circa). Nello stesso periodo sono state esaminate 1.573 domande di invio in Licenza Illimitata Senza Assegni in Attesa di Congedo (LISAAC), relative ad obiettori in servizio presso enti od organismi vari, delle quali 1.100 hanno avuto un riscontro positivo (70% circa) e 473 (30% circa) sono state respinte. Nessun giovane è stato dispensato in virtù dell'istituto del silenzio accoglimento per essere decorsi prima i 60 giorni (articolo 2 del decreto-legge) e poi 90 giorni (articolo 2-*quinquies* della legge di conversione n. 424/99) dalla data di ricezione delle domande senza che l'Ufficio si sia pronunciato su di esse.

Nel complesso sono 4.668 i giovani che nel periodo considerato hanno usufruito di detto beneficio, ai quali vanno aggiunti i circa 3.500 ricadenti nella lettera c) del decreto citato, dispensati al termine del periodo di disponibilità per il minor indice di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale loro attribuito in sede di visita di leva.

4.3. L'attività di convenzionamento degli enti

Le attività tese al reperimento di nuovi posti per l'impiego degli obiettori di coscienza (nuove convenzioni ed ampliamento della capacità ricettiva delle sedi già operanti) nel corso del 1999 hanno fatto registrare dati significativi.

Dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno considerato sono state aperte 4.274 nuove sedi ed effettuati un numero elevato di ampliamenti della capacità ricettiva delle sedi già esistenti per un totale complessivo di 10.066 nuovi posti.

Dei 10.066 nuovi posti il 35,7% (3.590) è ubicato nel Nord Italia, il 31,3%, pari a 3.154 nuovi posti è distribuito nelle Regioni del Centro ed il restante 33% (3.322) è dislocato nel Sud del Paese e nelle Isole maggiori.

Nonostante il Sud, Isole comprese, faccia registrare il tasso percentuale d'incremento più elevato rispetto al 1998 (+38%), il peso dell'area in termini relativi aumenta solo di 2,6 punti percentuali rispetto al 1998.

Anche il Centro manifesta un incremento lento, pur presentando un tasso di crescita del 21,5%. Di contro, le Regioni del Nord crescono ad una minore velocità (+9,5%), il loro peso sul totale scende di 4 punti percentuali e nonostante tutto restano di gran lunga l'area più forte, attestandosi intorno al 60% circa del totale.

Mutata significativamente anche la capacità ricettiva media delle sedi di assegnazione passando da 7,4 del 1998 a 5,7 del 1999. Il Centro Italia ed il Sud, compreso le Isole, hanno fatto registrare dimensioni medie superiori al dato nazionale, rispettivamente dello 0,4 e dello 0,3. Il Nord presenta una riduzione delle dimensioni medie delle sedi pari a 2,9 posti disponibili.

Questi dati indicano una struttura del servizio civile alquanto frastagliata, composta da enti e sedi di piccole dimensioni che pongono problemi di razionalizzazione della gestione del servizio.

I dati sopra riportati, che registrano i risultati ottenuti dall'Ufficio essenzialmente azzerando l'arretrato accumulato da Levadife e accelerando i tempi di accettazione delle nuove richieste di convenzione, sono il risultato della impostazione data al tema delle convenzioni con gli Enti dalla precedente Amministrazione, che ha sempre giocato nella materia un ruolo di rimessa, attendendo l'attivazione spontanea degli Enti e concedendo la convenzione a quelli che superavano la non semplice barriera rappresentata dai numerosi e complessi adempimenti richiesti per accedere alla stipula della convenzione.

Una corretta attuazione della legge 230/98 deve necessariamente passare attraverso una attività di programmazione dei fabbisogni di servizio nelle diverse aree del Paese, con il coinvolgimento delle Amministrazioni regionali, da attuarsi poi con un approccio di tipo propositivo da parte dell'Ufficio, che deve impegnarsi direttamente per creare le condizioni di fattibilità del servizio civile nelle diverse aree del Paese nel rispetto delle indicazioni di priorità definite per ogni Regione.

Si tratta cioè di passare da un modello caratterizzato da un ruolo sostanzialmente passivo dell'Amministrazione, che si limitava a convenzionare gli enti sulla sola base di una verifica dei requisiti formali previsti dalla legge e comunque sempre su diretta richiesta, ad un ruolo propulsivo di sviluppo del servizio che vede l'Ufficio farsi soggetto attivo laddove si rilevino più urgenti e pregnanti esigenze di intervento in specifici ambiti territoriali o in particolari settori.

Data la reale impossibilità, per le condizioni generali della gestione sopra ricordate, di avviare in modo organico una attività di programmazione concordata con le Amministrazioni regionali, nel corso del primo semestre del 2000 l'Ufficio ha ritenuto necessario definire alcune priorità, per assicurare almeno una corretta continuità della gestione, che si possono sintetizzare come segue:

- sviluppo del servizio civile al Sud;
- abbandono progressivo del superato ed inutile modello "microconvenzionale";
- creazione di una rete diffusa e capillare di enti che, operando con un numero significativo di posti di impiego, in modo diffuso sul territorio, aumentato progressivamente il numero degli obiettori impegnati in servizi svolti a favore delle loro collettività.

Per il Mezzogiorno, oltre alle iniziative organiche messe in cantiere, di cui si è già riferito, si è dato il massimo sostegno a tutti gli Enti che hanno

manifestato l'intenzione o di convenzionarsi o di aumentare il numero di posti disponibili.

Per la riduzione delle micro convenzioni da uno/due obiettori, che non pochi problemi creano ad una corretta gestione, soprattutto per la difficoltà che Enti impegnati in modo così marginale nel servizio civile manifestano nell'assicurare personale responsabile adeguatamente preparato e motivato ad una gestione dinamica ed attenta alle esigenze degli obiettori oltre che a quelle dell'ente, l'Ufficio ha sostenuto i tentativi avviati per dar vita ad aggregazioni di enti che si mettono insieme per migliorare la gestione del servizio civile. Tali aggregazioni ottengono un triplice positivo risultato: non vengono perse le occasioni di impiego che possono riguardare nuclei anche molto modesti di obiettori impegnati in progetti importanti ancorché piccoli, espressione di Enti che, rinunciando alla convenzione diretta, non perdono nessun vantaggio derivante dal servizio civile, ma assumono solo la responsabilità dei progetti da essi gestiti; si garantisce la presenza di personale specializzato nella gestione del servizio civile, in particolare nel ruolo di responsabile degli obiettori in servizio; infine, si semplifica e si snellisce la gestione amministrativa dei rapporti tra Ente "collettivo" e Ufficio nazionale.

Le esperienze nate nel corso del primo semestre 2000 di Ente gestore "collettivo" si articolano in due differenti modelli strutturali, ritenuti idonei dall'Ufficio Nazionale quanto al rispetto dei requisiti previsti dalla legge e alla idoneità operativa:

- associazione di enti già, o non ancora, convenzionati per l'impiego di obiettori;

- associazione di persone fisiche o giuridiche che, previa convenzione con l'Ufficio Nazionale, riceve obiettori da assegnare a sue sedi periferiche rappresentate da enti diversi dall'associazione ma con i quali intercorre un distinto rapporto convenzionale avente ad oggetto la fornitura di servizi per la gestione del servizio civile.

Entrambi i modelli soddisfano più esigenze:

- l'esistenza di un interlocutore unico in grado di gestire, organizzare e controllare numerosi enti ad esso legati da un vincolo associativo contrattuale;
- monitorare le articolate esigenze di molti enti sul territorio fornendo all'Ufficio specifiche indicazioni per l'adozione dei provvedimenti di assegnazione;
- semplificare, snellire, accelerare l'attività procedimentale dell'Ufficio Nazionale;
- ridurre i tempi e i costi di gestione;
- individuare negli enti gestori *partners* operativi vicini alle esigenze del luogo;
- garantire strutture associative in grado di operare correttamente anche sui nuovi compiti previsti dalla legge, come la formazione, e sulla qualificazione dei progetti di impiego, favorendo la nascita di progetti di più ampie dimensioni e di maggiore rilevanza sociale.

Per migliorare la diffusione sul territorio di posti di impiego per il servizio civile, l'Ufficio ha lavorato in collaborazione adottate con Amministrazioni dello Stato, Enti territoriali ed Enti locali.

E' in via di definizione una convenzione con il Ministero della pubblica istruzione, che riguarderà la possibilità di impiego degli obiettori in tutti i plessi scolastici della penisola che siano interessati a proporre progetti di servizio civile, mentre è allo studio un'altra ipotesi di convenzione con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, per varare progetti di rilevanza nazionale da attuarsi poi con le singole Università, in ossequio alla loro autonomia.

L'Ufficio ha peraltro favorito e proposto la definizione di protocolli d'intesa tra diverse amministrazioni al fine di realizzare, mediante il servizio civile, connessioni gestionali tra gli enti stessi nell'ambito delle rispettive funzioni e competenze. Si citano ad esempio le intese avviate tra alcune province, comuni e scuole del Nord per intervenire, congiuntamente, in specifici settori del sociale, nonché con accordi tra ASL e scuole per interventi nel settore dell'handicap e della devianza giovanile.

Le innovazioni innanzi descritte, unitamente alla semplificazione delle procedure di convenzionamento, peraltro già poste in essere nel corso del 1999, dovrebbero dare nuovi assetti al settore degli enti, in grado di rispondere con maggiore efficacia alle esigenze ed ai bisogni espressi dalle differenti realtà territoriali del Paese.

4.4. La formazione

Il servizio civile, così come si è venuto configurando storicamente, è un sistema che funziona sulla base della collaborazione e della continua interazione

tra gli enti convenzionati, che spesso si sono fatti carico di innovare, promuovere, qualificare il servizio di loro spontanea iniziativa – ci si riferisce in particolare agli Enti convenzionati per un maggior numero di posti, sia alla scala nazionale, come gli Enti rappresentati nella Conferenza degli Enti di servizio civile, sia alla scala locale, come ad esempio una serie di Comuni che impiegano più di cento obiettori in diversi settori – e la amministrazione responsabile della materia.

Questa caratteristica peculiare del servizio civile ha spesso consentito l'avvio di nuove iniziative anche senza l'intervento diretto della amministrazione centrale. Dopo l'approvazione della legge 230/98, l'efficacia del sistema è stata dimostrata dalla capacità di iniziativa della "periferia", che si è fatta carico di organizzare una serie di appuntamenti, a carattere informativo e formativo, per illustrare ed approfondire le novità previste dalla legge e dare attuazione ad iniziative sperimentali.

L'attività di formazione e aggiornamento, specie quella rivolta ai responsabili del servizio civile degli enti convenzionati, ha avuto una crescita significativa nel corso dell'anno passato, proprio grazie alla disponibilità e alla intraprendenza degli enti convenzionati.

L'Ufficio, fin dall'autunno del 1999, ha insediato un gruppo di lavoro, composto da esperti di formazione degli enti convenzionati rappresentati nella Conferenza degli Enti e delle Associazioni di obiettori, che ha operato con il compito di definire le linee guida per l'attuazione di questa parte innovativa del

servizio civile prevista dalla legge 230/98. Il documento, intitolato "Patto nazionale per la formazione", è riportato in allegato.

Il testo messo a punto dal gruppo di lavoro definisce le caratteristiche minimali delle attività di formazione da attuarsi ai sensi della legge 230/98, e fornisce indicazioni sia di carattere metodologico che pratico utili sia agli enti convenzionati che alle istituzioni che hanno competenza in materia di formazione. Predisposto nella versione finale nella primavera del 2000, il "patto per la formazione" verrà sottoposto nella seconda parte dell'anno al parere della Consulta nazionale per il servizio civile. Per la sua adozione, l'ipotesi più probabile è che esso divenga, quando sarà disponibile lo schema tipo delle nuove convenzioni approvato secondo le modalità previste dalla 230/98, un allegato obbligatorio alle convenzioni con gli Enti, che per potersi convenzionare dovranno impegnarsi ad attuare quanto in esso previsto.

L'Ufficio, per la carenza di risorse umane e soprattutto finanziarie, non ha potuto, nel corso dell'anno passato, prendere iniziative concrete nel campo della formazione, che pure sarebbero assai utili e necessarie specie per quanto riguarda l'avvio di corsi di aggiornamento per responsabili di enti convenzionati che consentano all'UNSC e agli Enti insieme di approfondire la filosofia e le implicazioni del "nuovo servizio civile" voluto dalla legge 230/98.

In compenso, anche a seguito del ribadito interesse ed attenzione dell'Ufficio per le tematiche legate alla formazione, nel corso della seconda parte del '99 e nel primo semestre del 2000, sono partite iniziative di formazione promosse autonomamente dalla "periferia" del sistema del servizio civile, cui

molto spesso l'Ufficio ha partecipato con propri rappresentanti invitati come docenti o relatori.

Si segnalano qui, senza alcune pretesa di esaustività, le iniziative assunte da Enti della Conferenza degli enti di servizio civile, che hanno proseguito, anche alla luce delle linee che il Gruppo di lavoro andava definendo, le attività di formazione che da tempo li vedono impegnati – in particolare si possono ricordare i corsi per responsabili di Arci, Caritas, Federsolidarietà, ANPASS -; l'iniziativa assunta dal Coordinamento degli Enti di volontariato che operano nel campo della protezione civile; quelle promosse dalle Regioni Emilia Romagna, Toscana, Liguria e dalla Provincia autonoma di Bolzano; i corsi avviati a Torino e Milano, a cura dei rispettivi Coordinamenti degli enti di servizio civile; le iniziative di formazione avviate per iniziativa di Province e Comuni, come Biella, Cremona, Padova, Venezia e molti altri.

A questa attività, che potrebbe avere una crescita assai più consistente se solo fosse possibile collaborare finanziariamente con gli Enti che intendono farsi carico dell'organizzazione di iniziative specifiche, si deve aggiungere anche un significativo numero di iniziative di approfondimento e di studio, varate a vari livelli sempre per iniziative di Enti convenzionati e di soggetti istituzionali ed associativi locali, che hanno messo a tema la sperimentazione di forma di difesa non armata e non violenta, in vista della attuazione anche di questa parte delle previsioni della legge 230/98.

4.5. Missioni umanitarie.

Nel corso dell'anno passato, l'Ufficio ha seguito con particolare interesse le iniziative assunte da una serie di Enti convenzionati che hanno per specifica vocazione la realizzazione di interventi internazionali di natura umanitaria in situazioni di crisi.

Per iniziativa di alcuni Enti convenzionati, di Organizzazioni Non Governative e di altre Associazioni pacifiste è sorta già nel 1998 la Rete Caschi Bianchi, che si è data come obiettivo la realizzazione di progetti di difesa civile non armata e nonviolenta, missioni di pace, riconciliazione, azioni umanitarie d'urgenza, tutela e promozione dei diritti umani, cooperazione internazionale e diplomazia popolare.

Nel febbraio 2000, l'Ufficio nazionale ha incontrato una prima volta rappresentanti della Associazione Giovanni XXIII, ente convenzionato storicamente leader in questo specifico e delicato settore di impegno civile, e della Caritas, per definire alcune semplici immediate modalità di rapporto tra l'Ufficio e le organizzazioni impegnate in missioni umanitarie, volte a facilitare il compito delle organizzazioni nell'impiego degli obiettori di coscienza in questo tipo di progetti che necessariamente richiedono un lavoro di programmazione, preparazione e formazione ben più consistente e mirato di altri progetti.

In un secondo incontro, nel giugno 2000, le stesse organizzazioni, con in più la partecipazione del GAVCI, altro Ente convenzionato, e di un rappresentante della Rete Caschi Bianchi, hanno riferito al Direttore dell'Ufficio delle attività in corso da parte degli Enti, sia sul piano operativo, con interventi

sviluppati nel corso dell'anno passato in Kosovo, Bosnia, Albania e Timor Est, che hanno registrato l'impiego di 20 obiettori di coscienza, sia sul piano organizzativo, per migliorare la capacità operativa della Rete Caschi Bianchi, potenziarne le potenzialità di collaborazione, di progettazione degli interventi e delle nuove missioni e di formazione del personale impiegato.

La proposta degli Enti, accettata dall'Ufficio, è stata quella di dar vita, nella seconda metà dell'anno, ad un vero e proprio Tavolo permanente di lavoro sulla missioni umanitarie all'estero degli obiettori di coscienza, ove l'Ufficio e i rappresentanti della Rete e degli Enti convenzionati impegnati su questo fronte di attività di particolare valenza sociale e civile possano valutare al meglio le condizioni, le iniziative di supporto, le procedure e le modalità di gestione del servizio civile degli obiettori che intendono partecipare a missioni umanitarie, e allo studio e sperimentazioni delle previsioni dell'art. 8, comma 2 lettera e) della legge 230/98.

Gli Enti si sono impegnati a presentare una prima proposta di costituzione e funzionamento del Tavolo; l'Ufficio ha espresso il convincimento che l'iniziativa possa dare un contributo importante all'attuazione di parti importanti della legge 230/98, su un terreno di impegno particolarmente qualificato e qualificante per i giovani che accettano di impegnarsi, e che meritano, per questo, una attenzione del tutto particolare per fare in modo che la loro attività si svolga nelle condizioni migliori, sia prima della partenza, che nel corso delle missioni in cui si impegnano. Importante sarà, infine, individuare i canali e le forme di una comunicazione efficace sulle missioni umanitarie organizzate dalla

rete e sui risultati delle stesse, per la loro fondamentale valenza formativa, che interpreta ai più alti livelli lo spirito ed il senso del servizio civile.

4.6. Pagamenti spettanze agli obiettori di coscienza e agli enti convenzionati

Il passaggio delle competenze dal Ministero della Difesa alla Presidenza del Consiglio ha conosciuto anche aspetti di grande difficoltà con particolare riguardo al sistema dei pagamenti delle spettanze agli obiettori e agli Enti convenzionati per il rimborso delle spese sostenute per i servizi di vitto e alloggio corrisposti agli obiettori da essi impiegati.

Come noto, la legge 230/98 ha istituito il Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza, che ha trovato espressione nell'unità previsionale di base 2.1.1.1 della Presidenza del Consiglio dei Ministri al cap.1180. Per il 1999, la dotazione iniziale del Fondo è stata determinata, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, della legge n.230/98, in lire 120 miliardi, riprendendo l'analoga voce riportata nel bilancio di previsione del Ministero della difesa per le spese relative agli obiettori di coscienza.

Se da un lato le risorse finanziarie necessarie alla gestione del servizio civile sono state assegnate all'Ufficio nazionale, dall'altro la gestione amministrativa degli obiettori è stata svolta per tutto il 1999 dal Ministero della difesa, senza però tener conto del vincolo di bilancio previsto dal comma 2 del menzionato articolo 19.

Continuando, come per il passato, a gestire il fenomeno in un'ottica non collegata strettamente alle previsioni del bilancio, l'Amministrazione della difesa - dall'1 gennaio 1999 al 5 luglio 1999 - ha avviato al servizio un numero di giovani il cui costo, proiettato fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento, era pari a circa 171 miliardi, ben oltre quindi i 120 miliardi in dotazione al Fondo. Il dato era fornito dalla competente Direzione generale della Leva e del Reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa.

Alle prospettive di dover dispensare un elevato numero di obiettori o di bloccare le precettazioni, paventate dalla stampa nel riportare la questione, il Governo ha risposto in modo rapido ed efficace, approvando il decreto legge n. 324/99 con il quale le risorse finanziarie del Fondo sono state aumentate di altri 51 miliardi, coprendo così gli impegni di spesa assunti dall'Amministrazione della difesa.

Sotto il profilo strettamente operativo si è dovuto far fronte al problema posto dalla attribuzione del Fondo alla Presidenza del Consiglio, mentre l'uso delle risorse in questione era affidato ad altra Amministrazione. Per risolverlo, l'Ufficio nazionale si è avvalso, ai sensi dell'articolo 9, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, in accordo con l'Amministrazione della Difesa, dei Capi del servizio amministrativo dei Distretti Militari in qualità di funzionari delegati.

Conseguentemente è stata autorizzata a favore di detti funzionari delegati l'emissione di tre ordini di accreditamento (cfr. tab. 5), la cui entità è stata determinata sulla base degli importi mensili presuntivi, direttamente forniti dalla

TABELLA 5 -IMPORTO TOTALE ORDINI DI ACCREDITAMENTO EMESSI NEL 1999 PER SINGOLI DISTRETTI MILITARI

DISTRETTO	TOTALE ACCREDITAMENTI DISPOSTI
ANCONA	L. 5.000.000.000
BARI	L. 2.000.000.000
BOLOGNA	L. 13.080.000.000
BRESCIA	L. 9.400.000.000
CAGLIARI	L. 660.000.000
CASERTA	L. 1.020.000.000
CATANIA	L. 3.000.000.000
CATANZARO	L. 1.500.000.000
CHIETI	L. 2.000.000.000
COMO	L. 4.500.000.000
FIRENZE	L. 12.000.000.000
GENOVA	L. 3.300.000.000
LECCE	L. 1.500.000.000
MILANO	L. 6.600.000.000
NAPOLI	L. 3.000.000.000
PADOVA	L. 6.300.000.000
PALERMO	L. 1.800.000.000
PERUGIA	L. 2.000.000.000
ROMA	L. 6.000.000.000
SALERNO	L. 1.500.000.000
TORINO	L. 6.000.000.000
TRENTO	L. 3.400.000.000
UDINE	L. 3.000.000.000
VERONA	L. 4.000.000.000
Totali	L. 102.560.000.000

Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa.

Posto che in base alle norme di contabilità di Stato non è possibile disporre, sullo stesso capitolo, più aperture di credito a favore di un funzionario delegato se questi non abbia almeno in parte utilizzato il precedente accreditamento, la terza apertura di credito è stata disposta solo a favore di 18 distretti.

Pertanto, come si evince dalla tabella, alla data del 31 dicembre 1999, 11 distretti hanno tempestivamente provveduto alla liquidazione dei pagamenti in argomento, utilizzando interamente gli accreditamenti ricevuti, mentre gli altri non hanno neanche esaurito il secondo o addirittura il primo accreditamento, liquidando solo le primissime mensilità dell'anno di riferimento.

L'Ufficio, comunque, previa effettiva quantificazione da parte dei distretti medesimi dei pagamenti da effettuare, ha reso disponibili, con ulteriori accreditamenti in conto residui, i fondi necessari per far fronte alle individuate residue competenze 1999 (cfr. tab. 6).

A seguito della emissione di detti ordini di accreditamento, l'Ufficio ha esaurito le proprie funzioni operative nella materia per l'anno 1999, dal momento che compete ai funzionari delegati porre in essere l'attività tesa alla utilizzazione dei fondi a loro disposizione presso le rispettive Tesorerie Provinciali. L'Ufficio ha comunque provveduto a monitorare i flussi dei

TABELLA 6 -IMPORTO TOTALE ORDINI DI ACCREDITAMENTO EMESSI NEL 2000 PER SINGOLI DISTRETTI MILITARI

DISTRETTO	PRIMA RICHIESTA	SECONDA RICHIESTA	
ANCONA	L. 1.000.000.000		
BARI	L. 672.730.700		
BOLOGNA	L. 9.000.000.000		
BRESCIA	L. 1.500.000.000	L. 235.344.850	
CAGLIARI	L. 400.000.000		
CASERTA	L. 1.320.000.000		
CATANIA	L. 245.280.100	L. 52.829.730	
CATANZARO	L. 900.000.000	L. 166.000.000	
CHIETI	L. 150.000.000	L. 130.000.000	
COMO	L. 3.000.000.000		
FIRENZE	L. 3.000.000.000	L. 300.000.000	
GENOVA	L. 3.000.000.000	L. 66.735.000	
LECCE	L. 452.850.000		
MILANO	L. 9.000.000.000		
NAPOLI	L. -		
PADOVA	L. 2.180.000.000		
PALERMO	L. 500.000.000		
PERUGIA	L. 700.000.000	L. 174.574.530	
ROMA	L. 1.000.000.000	L. 500.000.000	
SALERNO	L. 1.600.000.000		
TORINO	L. 5.400.000.000		
TRENTO	L. 514.616.130		
UDINE	L. 50.000.000		
VERONA	L. 500.000.000	L. 100.000.000	
Totali	L. 46.085.476.930	L. 1.725.484.110	TOTALE EMESSO
			L. 47.810.961.040

pagamenti, sollecitandone – ove necessario - lo sviluppo e garantendo un continuo supporto tecnico amministrativo.

Per l'anno in corso la situazione è mutata radicalmente, in quanto l'Ufficio, nel corso del mese di febbraio, ha adottato la determinazione di provvedere ad organizzare un sistema di pagamento completamente nuovo e diverso, per provvedere alla liquidazione delle spettanze di obiettori ed Enti senza l'intermediazione dei distretti militari.

A tale decisione si è giunti a seguito di due fatti: il primo, la accertata impossibilità di ottenere oggettive garanzie di miglioramento della velocità di erogazione delle competenze da parte dei Distretti Militari che avevano accumulato, nel corso del '99, i maggiori ritardi nei pagamenti; il secondo, la volontà espressa della Amministrazione della Difesa di disimpegnare i Distretti Militari dalla gestione del servizio civile.

Preso atto delle impossibilità di continuare ad utilizzare il consolidato canale di pagamento attraverso i Distretti Militari, l'Ufficio ha dovuto accelerare la messa a punto di un nuovo sistema di pagamento, che utilizza i servizi offerti dall'Ente Poste S.p.A., in grado di accreditare in pochissimo tempo gli importi dovuti su conti correnti postali intestati agli enti convenzionati.

Il problema principale, che è stato necessario risolvere per l'avvio del nuovo sistema di pagamenti, ha riguardato la esigenza di organizzare nel minor tempo possibile una banca dati completamente nuova con i dati relativi agli Enti convenzionati, per disporre di tutte le informazioni necessarie a individuare i

responsabili degli Enti, i delegati alla riscossione, i delegati alla compilazione dei prospetti mensili, stanti le responsabilità giuridiche assunte dagli Enti per le operazioni di pagamento, nonché i dati esatti relativi ai conti correnti postali aperti per l'occasione o già a disposizione degli Enti.

L'operazione si è rivelata più difficoltosa del previsto, anche per la scarsa dimestichezza di molti Enti con le nuove procedure proposte, e l'abitudine da molti di loro dimostrata ad una certa approssimazione nelle comunicazioni e nelle informazioni, cosa che ha obbligato l'Ufficio ad intervenire con richieste di chiarimenti o di integrazioni di dati mancanti nei confronti di circa il 50% degli Enti convenzionati, in parte contattati dall'Ufficio al momento del rilevamento delle inesattezze della documentazione, in parte attivatisi autonomamente per sottoporre all'Ufficio casi particolari o richieste di maggiori delucidazioni.

Il 21 febbraio 2000 è stata inviata a tutti gli Enti convenzionati la comunicazione con le spiegazioni del nuovo sistema di pagamento e le istruzioni per gli adempimenti necessari sia nei confronti dell'Ente Poste che nei confronti dell'Ufficio, e la richiesta di invio della documentazione relativa alle presenze degli obiettori in servizio dal 1 gennaio 2000 per provvedere al primo pagamento, essendo i successivi fissati mensilmente secondo un calendario prestabilito di arrivi della documentazione necessaria.

Dall'inizio del mese di marzo hanno cominciato ad arrivare i plichi con le informazioni richieste; per il caricamento dei dati, si è provveduto ad attivare un contratto con una società esterna in grado di accelerare le operazioni, vista la

quantità di dati da elaborare in via straordinaria per la prima volta e i controlli necessari per assicurare alle Poste flussi di dati rigorosamente esatti, e vista anche la necessità di registrare i nominativi, per poi provvedere al pagamento diretto tramite le Tesorerie Provinciali, di circa 5.500 obiettori in servizio presso Enti che il Ministero della Difesa aveva dispensato, per ragioni di incompatibilità tra il sistema di pagamento generalmente utilizzato e le norme di contabilità di Stato, dall'obbligo di anticipare la paga agli obiettori.

L'operazione di pagamento tramite conti correnti postali, anche se programmata da tempo, ha dovuto essere avviata all'insegna dell'estrema urgenza. Nell'arco di poco più di un mese si sono risolti i problemi tecnici relativi ai protocolli e agli standard per la comunicazione dei dati tra l'Ufficio e l'Ente Poste, pervenendo alla stipula della convenzione il 4 maggio 2000, in tempo utile per avviare i primi flussi di pagamento, tenuto conto dei tempi di elaborazione dei dati necessari ad avviarli.

Nel corso del mese di giugno il sistema ha cominciato a funzionare, e l'Ufficio ha provveduto all'invio dei primi flussi di dati sia all'Ente Poste per l'accredito delle spettanze degli Enti da un lato, sia alla Banca d'Italia per i pagamenti diretti agli obiettori in servizio presso gli Enti statali sopra ricordati tramite mandato collettivo diretto di contabilità speciale.

Il sistema dovrebbe arrivare al normale regime di funzionamento entro il mese di settembre 2000, data entro la quale si conta di aver risolto tutti i singoli specifici problemi sulla qualità delle rendicontazioni fornite dagli Enti che hanno rallentato ed in qualche caso bloccato, in attesa dei necessari

accertamenti, le operazioni di accredito delle spettanze. L'ultimo trimestre dell'anno dovrebbe vedere il sistema in piena funzionalità.

Anche se le operazioni necessarie sono state compiute con la massima sollecitudine, sia la complessità dell'operazione, sia la insospettata quantità delle risultanze positive ai controlli, che hanno richiesto un contatto diretto con molti Enti al fine di capire l'origine degli errori commessi, hanno di fatto rallentato le operazioni di pagamento delle spettanze, che in alcune regioni italiane, dove già i Distretti Militari avevano accumulato ritardi di mesi, ha alimentato un motivato malcontento sia degli Enti, che si sono in qualche caso trovati in credito di somme anche importanti, che degli obiettori, soprattutto quelli in servizio presso gli Enti meno dotati finanziariamente che non sempre hanno potuto assolvere l'obbligo di anticipare la paga.

La soluzione al problema è già in atto, sia pure con i limiti di risorse soprattutto umane che caratterizza l'intera attività dell'Ufficio nazionale, anche perché, tra le tante questioni di difficile soluzione che l'Ufficio nazionale è chiamato ad affrontare, questa in particolare assume la valenza di una assoluta prioritaria necessità e con tale consapevolezza viene affrontato.

Patto nazionale per la formazione degli obiettori di coscienza

(a cura del gruppo di lavoro costituito presso l'Ufficio Nazionale del Servizio Civile)

Introduzione

L'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (UNSC) ha il compito di curare e promuovere la formazione degli obiettori di coscienza¹. D'altra parte, è impensabile che L'UNSC gestisca in prima persona la formazione di tutti i giovani in servizio, per motivi di ordine culturale (rispetto del pluralismo esistente), finanziario (la legge 230/98 non prevede riserve di fondi per la formazione), organizzativo (una struttura snella come l'UNSC non potrebbe mai gestire una tale mole di attività). Da un lato, l'UNSC deve dunque assumere un ruolo attivo nello stimolare la crescita di attività formative presso enti che in passato non hanno speso molto in quest'attività, dall'altro deve regolamentare e valorizzare le iniziative che altri enti/organizzazioni portano avanti da tempo con risultati interessanti. Come scritto nella relazione della presidenza del Consiglio dei Ministri "si tratta di definire, con metodo, non solo l'assetto definitivo che queste attività dovranno avere nel contesto del servizio civile nei prossimi anni, ma anche di disegnare percorsi di fattibilità delle varie iniziative possibili nelle condizioni attuali, caratterizzate da un impegno consistente di alcuni Enti sul versante della formazione dei giovani e dei responsabili, e dalla totale assenza di altri Enti da questo versante di impegno, con situazioni differenziate in modo significativo anche tra le diverse realtà territoriali del Paese"².

La strada più efficace appare dunque quella di un *patto formativo* da sottoporre a tutti i soggetti - istituzionali e non - coinvolti e disponibili a fare del servizio civile un'opportunità per i giovani cittadini obiettori. Il patto, racchiuso nel presente documento, ha il compito di indicare le linee guida, la funzione e gli obiettivi e i principi generali che gli enti devono impegnarsi a rispettare per l'implementazione della formazione su tutto il territorio italiano. Il documento ha un respiro politico che cerca di tener conto delle varie realtà attualmente esistenti nella gestione/formazione degli obiettori di coscienza.

Il presente patto dovrà essere integrato da veri e propri *programmi*. Si tratterà di documenti che illustrano più in dettaglio quali debbano essere gli obiettivi e i contenuti della formazione, per i tre livelli interessati: responsabile di sede di assegnazione, responsabile di progetto, obiettori. I programmi dovranno essere aggiornati di anno in anno e cercheranno di entrare nello specifico di alcuni tipi di servizio (le cooperative sociali, gli enti ambientalisti, le associazioni quali ARCI, ACLI, Caritas...). Tali documenti, in linea con i contenuti del presente patto, ribadiranno l'importanza di una formazione che favorisca la crescita delle attitudini, e non solo il trasferimento di contenuti. Potranno contenere indicazioni di metodo didattico e organizzativo della formazione, ma lasceranno agli enti la possibilità di gestirsi autonomamente, purché garantiscano il perseguimento degli obiettivi stabiliti a livello nazionale.

Il servizio civile deve produrre cittadini migliori: più consapevoli, partecipi, responsabili e solidali. La formazione deve supportare

Riassumendo, il presente patto affronta i seguenti aspetti:

1. Formazione di base degli obiettori (definita 'formazione civica' nella legge 230. art. 9.4)
2. Formazione specifica al servizio (l'addestramento generale al servizio civile differenziato secondo il tipo di impiego', art. 9.4 L 230/98)

¹ Cfr. art. 10 legge 230/98.

² Relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile (art. 20 legge 230/98), Roma, 30 giugno 1999, p. 13.

3. Formazione dei responsabili per gli enti del servizio civile (sia responsabili di sede di assegnazione che responsabili di progetto)
4. Formazione dei formatori
5. Indicazioni per interventi mirati di formazione in ambiti specifici: protezione civile, difesa popolare nonviolenta, servizio civile all'estero.

1. Principi per la formazione nel servizio civile

L'UNSC individua alcuni principi che, pur non potendo prefigurarsi come sistema formativo completo, indicano un modello di formazione al quale l'ufficio intende ispirarsi nella propria attività, tenendo conto del patrimonio costruito in questi anni dal mondo dell'obiezione di coscienza e del servizio civile.

La formazione come dimensione dell'organizzazione

Gli obiettivi formativi dipendono e sono correlati a quelli generali, strategici, politici della specifica organizzazione che gestisce il servizio civile. In questo senso è indispensabile una coerenza interna ed una costante interdipendenza tra il livello politico-gestionale e quello formativo. Nel nostro caso, tale discorso vale sia per l'UNSC, sia per gli enti convenzionati.

La formazione come scelta strategica per

- fornire strumenti di orientamento nella complessità
- aiutare a leggere e interpretare il cambiamento
- radicarsi concretamente nel contesto (storico, sociale, culturale, economico,...)
- supportare la coerenza tra mezzi e fini dell'azione

La formazione come processo progettuale, orientato al cambiamento delle persone che vi sono coinvolte e del contesto

'Processo', nel senso che deve andare oltre il solo trasferimento di contenuti; 'progettuale' poiché deve implicare rigore metodologico e creatività; 'cambiamento delle persone', volendo cioè favorire la crescita delle persone nella loro globalità, anche da un punto di vista 'politico'; 'contesto', poiché si vuole assumere il vissuto dei soggetti partecipanti alla formazione quale immediato riferimento. È evidente, infatti, che la nuova normativa riconosca all'obiettore di coscienza un ruolo decisamente attivo, rispetto al passato, cercando di valorizzarlo in quanto specifica persona.

L'approccio ai temi dell'obiezione di coscienza richiede un metodo educativo che vada oltre i contenuti

- Non ci si deve limitare a trasmettere idee-concetti, ma si deve anche puntare a far acquisire consapevolezza e attitudini.
- Si devono fornire, laddove possibile, risposte ai problemi sollevati ma più di tutto si deve cercare di fornire e attivare competenze.
- Oltre a evidenziare possibili elementi di uniformazione delle varie esperienze, si deve cercare di dar vita a un laboratorio di ricerca e confronto, dove le informazioni possano essere diffuse in modo circolare.
- Il gruppo in formazione deve essere valorizzato come strumento di apprendimento.
- I pacchetti formativi devono essere elaborati leggendo e analizzando i bisogni delle organizzazioni, dei destinatari, del territorio.

2 - La formazione in supporto al servizio civile degli obiettori di coscienza

I principi sopra richiamati discendono dall'idea che piuttosto che come realtà a sé stante rispetto all'esperienza di vita delle persone, la formazione deve essere intesa come dimensione trasversale di tutto il servizio civile, il quale, nella sua globalità, deve diventare occasione di crescita: il servizio svolto, l'incontro con l'ente, i momenti di formazione specifica, le attività di informazione e sensibilizzazione, l'incontro con gli altri obiettori di coscienza e i loro organismi, la vita in comune (per gli enti che la propongono), ecc.³.

In questa prospettiva, pur nell'eterogeneità degli enti, la dimensione formativa presenta due aspetti essenziali:

1. si configura come *accompagnamento* dei giovani nella fase dell'accoglienza, dell'inserimento e dell'impiego
2. si realizza nella concreta *organizzazione e gestione del servizio civile*, di cui i momenti formativi propriamente detti (incontri, corsi, ecc.) sono soltanto una parte.

- Sono dunque necessarie alcune condizioni minime:

- condivisione da parte dell'ente dei valori propri dell'obiezione di coscienza e del servizio civile
- disponibilità reciproca di ente e obiettore di coscienza a un lavoro comune in tale direzione
- predisposizione di un progetto di servizio civile

- Il progetto di servizio civile, in particolare, deve essere lo strumento attraverso il quale l'ente:

- esplicita e condivide al proprio interno le ragioni della scelta per il servizio civile
- individua il percorso complessivo da offrire agli obiettori che accoglierà
- assume specifici impegni

È dunque molto importante che l'espletamento del servizio civile tenga conto della formazione almeno su due versanti:

1. le attività di formazione propriamente dette che l'ente, da solo o con altri, è in grado di realizzare per gli obiettori di coscienza (sia quelle di base che quelle al servizio)
2. la formazione sul servizio specifico da svolgere, formulata a partire da alcuni criteri organizzativi coerenti con l'idea di servizio civile come 'esperienza formativa nella sua globalità'.

Si possono inoltre elencare dei criteri generali nella gestione del servizio civile che la formazione può promuovere e mettere in grado di perseguire. Alcuni di questi criteri sono legati alla specificità di enti e ambiti di impiego, mentre altri potranno essere considerati comuni ad ogni esperienza di servizio civile correttamente intesa. A titolo esemplificativo possiamo pensare a:

- la consuetudine alla verifica periodica del servizio civile come possibilità di valutazione-rielaborazione dell'esperienza
- una dimensione di 'lavoro di gruppo' sia tra gli obiettori di coscienza, sia tra questi e gli operatori dell'ente
- il legame con il territorio e la comunità locale
- negli enti con più sedi di servizio: un efficace coordinamento tra le figure di accompagnamento e riferimento per gli obiettori di coscienza presenti nelle singole sedi (i responsabili di progetto)

³ "Il servizio civile, ben fatto, può essere un'esperienza di grande utilità per i giovani sotto molti aspetti, umano, culturale, educativo e anche professionale", cfr. Relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile (art. 20 legge 230/98), Roma, 30 giugno 1999, p. 6.

- negli enti che prestano servizi socio-assistenziali, l'inserimento degli obiettori in progetti che mirino al superamento di logiche marginalizzanti degli utenti

- la previsione di spazi autogestiti per il gruppo di obiettori di coscienza

- la possibilità di inserire e valorizzare il periodo di servizio civile all'interno del percorso individuale di studio-formazione.

•

3 - La formazione di base comune

Obiettivo generale

- Far acquisire consapevolezza sull'identità e sul ruolo dei cittadini-obiettori

•

Obiettivi specifici

- Aiutare il giovane a collocare la propria scelta individuale in un contesto di socialità responsabile

- Offrire un quadro di riferimenti e strumenti per una verifica e rielaborazione della propria scelta ed esperienza

- Favorire il confronto ed una ricerca comune tra i giovani coinvolti nel percorso formativo

•

Principali aree tematiche⁴

- Riassumendo, le aree tematiche possono essere così riepilogate:

1. *l'obiettore e i suoi rapporti con gli altri nell'ambito del servizio*: gruppo e processi di gruppo (comunicazione, ascolto, leadership e decisione) con particolare attenzione al tema della gestione nonviolenta dei conflitti

2. *l'obiettore e la società a cui appartiene*: i fondamenti dell'obiezione di coscienza (aspetti etici, storici, giuridici, la legge 230 e la sua applicazione), la difesa della Patria come diritto-dovere costituzionale e i vari modelli e forme di difesa, i diritti umani, le diverse forme di partecipazione democratica, civile e politica alla vita della società (i suoi luoghi e strumenti), analisi dei meccanismi che generano violenza ed emarginazione.

3. *l'obiettore e l'ambiente che lo circonda*: azioni in difesa dell'ambiente e del patrimonio artistico-culturale, il consumo responsabile.

•

Possibili soggetti gestori

- a. gli enti convenzionati

- b. Organismi di formazione con esperienza nel settore (sia a livello regionale che nazionale)

- c. Enti locali

- d. Organizzazioni degli obiettori di coscienza

In tutti i casi è comunque indispensabile che l'affidamento delle attività avvenga sulla base di uno specifico progetto di formazione, che dovrà essere vagliato dalla sede nazionale dell'UNSC per quanto riguarda gli enti e gli organismi di livello nazionale, dalle sue sedi periferiche e/o le Regioni per gli altri. L'UNSC

⁴ La Relazione della presidenza del Consiglio ribadisce alcuni contenuti fondamentali della formazione, trattando di "fenomeno dell'obiezione di coscienza come un valore fondamentale della società moderna, come una testimonianza spesso controcorrente, di vita ma anche di solidarietà e partecipazione, come segno anche di adesione ai valori della pace e della solidarietà dei popoli [...] I giovani saranno quindi chiamati a contribuire, da protagonisti e con i necessari strumenti e dopo, è utile sottolinearlo ancora una volta, un congruo periodo di formazione adeguata, alla difesa del suolo, del territorio, del paesaggio, della natura, della storia, dell'arte e della cultura, ma anche nella difesa dell'uomo e dei suoi valori primari", cfr. Relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile (art. 20 legge 230/98), Roma, 30 giugno 1999, p. 15.

Risorse economiche

Gli enti che gestiscono obiettori di coscienza - singolarmente o in cooperazione con altri enti - dovranno farsi carico del reperimento delle risorse necessarie per attivare i percorsi di formazione per gli obiettori. A titolo indicativo, si possono elencare le seguenti possibili fonti a cui attingere.

1. Leggi regionali: opportunità esistenti non solo in materia di pace e servizio civile, ma anche di altri settori assimilabili (formazione, servizi sociali, volontariato, associazionismo, attività giovanili, ecc.).
2. Bilanci di comuni e province, anche se non convenzionati.
3. Fondi autonomi di enti convenzionati (es. che usufruiscono di soldi per la formazione del personale, oppure che investono in proprio sulla formazione degli obiettori di coscienza).
4. Fondi Unione Europea.

Ipotesi di tempistiche

1. primo modulo ad inizio servizio (1 settimana).
2. secondo modulo a metà servizio (2 giorni).
3. terzo modulo a fine servizio (2 giorni).

Importante: le tempistiche sono assolutamente indicative di quello che deve essere un minimo volume di attività. Il principio da salvaguardare è quello che la formazione non deve essere confinato solo in un momento del servizio, bensì essere prevista lungo tutto l'arco dei dieci mesi. Inoltre, un ente od organismo di formazione può decidere di realizzare una quantità superiore di attività formative di base, anche distribuendole in maniera diversa nel periodo di servizio degli obiettori.

4 - Formazione specifica al lavoro (addestramento al servizio civile)

La legge 230/98 la definisce 'addestramento generale al servizio civile differenziato secondo il tipo di impiego' (art. 9.4) e prevede che venga svolta dagli enti, quale condizione indispensabile per la stipula della convenzione (art. 11.6). È realistico ipotizzare che gli enti possano realizzarla anche in maniera associata, oppure - per aspetti più tecnici - indirettamente, ad esempio usufruendo di altre iniziative sul territorio.

Obiettivi generali

- consentire una migliore conoscenza dell'ente di assegnazione e del territorio locale nel quale si svolgerà il servizio civile
- permettere l'acquisizione di un minimo di competenze e abilità relative al servizio diretto.

Contenuti

4. le finalità (la missione), la strategia e l'organizzazione dell'Ente
5. l'organizzazione territoriale locale con particolare riferimento al servizio civile
6. la legislazione di settore
7. le modalità di svolgimento del servizio

•

Attività

Lezioni d'aula, gruppi di interesse, affiancamento ad operatori, partecipazione a momenti formativi dello staff

degli operatori, visite guidate, ... È fondamentale concepire questa parte della formazione come *interazione tra prassi e riflessione*. Anche i momenti di verifica del servizio civile possono acquisire, se correttamente impostati, una forte valenza formativa. Il rischio da evitare è che l'«addestramento» di cui parla la legge divenga «servizio e basta».

Ipotesi di tempistiche

Distribuita nell'arco del servizio, secondo quanto previsto autonomamente nel progetto formativo predisposto dall'Ente. Un'ipotesi minima potrebbe essere di sessanta ore.

5 - Formazione dei responsabili degli enti

Attualmente, il numero molto ampio e l'estrema eterogeneità degli Enti di Servizio Civile rende arduo definire in termini astratti ed univoci la figura stessa di Responsabile, prima ancora degli eventuali interventi formativi. Vanno comunque distinte due figure di responsabili:

1. Responsabile degli obiettori in servizio presso l'ente (responsabile di sede di assegnazione)
2. Responsabile del progetto d'impiego dell'obiettore, che si trova presso il centro operativo dell'ente in cui l'obiettore presta effettivamente servizio.

È sulla base di questa suddivisione che si deve ipotizzare l'impianto generale delle attività da realizzare. Per i responsabili di sedi di assegnazione si può pensare a proporre in accordo con gli enti momenti di formazione periodici e centralizzati quali quelli che alcune organizzazioni o associazioni nazionali già stanno mettendo in pratica. Per i responsabili di progetto, invece, è pensabile fornire delle indicazioni generali su cui attivare la formazione, cosa che dovrebbe essere fatta a cura dei responsabili delle sedi di assegnazione.

Obiettivi della formazione dei responsabili di sedi di assegnazione

- Capacità di assumere il ruolo, e svolgere le funzioni del responsabile di sede di assegnazione
- Approfondire il significato del servizio civile
- Acquisire strumenti per la gestione della «risorsa obiettore»

Contenuti della formazione dei responsabili di sedi di assegnazione

- aspetto teorico-gestionali inerenti il ruolo del responsabile
- funzioni e compiti del responsabile di sede di assegnazione
- strumenti e metodi per la gestione quotidiana
- storia e della legislazione dell'obiezione di coscienza e del servizio civile
- il servizio civile come difesa della patria e dei valori dell'essere umano
- il coordinamento delle diverse esperienze nei centri dove gli obiettori prestanto servizio, incluso l'affrontare le situazioni di difficoltà
- organizzare, gestire, valutare un progetto di impiego
- la progettazione di occasioni formative per i responsabili di progetto
- la struttura nazionale sul servizio civile

Obiettivi della formazione dei responsabili di sedi di assegnazione

- Capacità di progettare e gestire un progetto di impiego per gli obiettori
- Conoscere le politiche sul servizio civile in Italia e nell'Ente
- Acquisire strumenti per la gestione della «risorsa obiettore»

Contenuti della formazione dei responsabili di progetto

- aspetto teorico-gestionali inerenti il ruolo del responsabile
- funzioni e compiti del responsabile di sede di assegnazione
- strumenti e metodi per la gestione quotidiana
- storia e della legislazione dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, contenuti e valori dell'obiezione di coscienza di oggi: difesa della Patria e valori fondamentali dell'essere umano

Possibili modelli organizzativi-risorse

A titolo esemplificativo, si può pensare a un'organizzazione di questa attività e all'annessa ricerca di risorse secondo gli schemi seguenti:

- Le regioni programmano e finanziano le attività su base regionale e/o sub-regionale, affidandole a enti locali e/o enti di servizio civili e/organismi di formazione.
- Enti nazionali di servizio civile, singoli o associati, organizzano proprie strutture di formazione per responsabili (in questo caso i rapporti sarebbero tenuti direttamente con l'UNSC)
- L'UNSC promuove l'intervento, gestito da soggetti esterni, utilizzando fondi dell'Unione Europea.

•

È realistico pensare che la formula organizzativa più efficace sia quella di moduli intensivi distribuiti in un arco temporale di circa un anno.

6 - La formazione dei formatori

Perché ogni intervento strategico di formazione sia concretamente praticabile è indispensabile poter contare su figure dotate di adeguate competenze. La questione relativa all'individuazione dei formatori è finora stata accantonata nei lavori del gruppo formazione. Non si deve dare per scontata l'esistenza sui singoli territori e/o nei singoli Enti di personale attrezzato allo scopo. Se è vero che ci sono indubbiamente molti 'esperti' sui temi dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, che possono dunque affiancare l'attività di docenza, non altrettanto si può forse dire dei veri e propri formatori, soprattutto in proporzione al numero di obiettori ed Enti a cui assicurare le attività formative. L'UNSC, dunque, dovrebbe favorire il coinvolgimento di persone esperte nei processi formativi, attraverso la realizzazione di una banca dati o anche promuovendo e pianificando interventi di formazione rivolta a persone interessate ad aumentare la propria professionalità di formatori.

A partire dalle idee-guida sulla formazione richiamate nei punti 1 e 2, *competenze e ambiti di intervento* di un formatore per il servizio civile possono essere così individuati:

- progettazione, conduzione e verifica dei percorsi formativi
- analisi dei bisogni formativi dei soggetti con i quali lavora
- analisi dell'organizzazione e del contesto territoriale in cui si effettua l'intervento formativo
- gestione e animazione di gruppi di formazione, con particolare attenzione alla valorizzazione delle risorse umane e alla gestione dei conflitti
- attivazione di relazioni con altri soggetti della comunità locale ed altri soggetti formativi.

•

Compiti da affidare ai formatori

- organizzare e gestire la formazione di base degli obiettori di coscienza

- realizzare interventi a supporto degli enti per la parte formativa di loro competenza
- organizzare e gestire la formazione dei responsabili del servizio civile
- fornire consulenza, sul versante della formazione, agli enti, alle Regioni e altri soggetti eventualmente coinvolti.

•

Possibili modelli per la realizzazione della formazione formatori

- attraverso le Regioni e gli Enti locali
- attraverso Enti singoli o associati
- attraverso fondi UE

•

7 - Formazione in settori specifici

Alla luce di quanto emerso dalle prime riunioni del Gruppo Formazione, si può valutare l'ipotesi che l'USNC promuova una serie di progetti-pilota in alcuni ambiti specifici:

PROTEZIONE CIVILE: l'obiettivo a lungo termine può essere quello di consentire l'accesso (su base volontaria) di tutti gli obiettori di coscienza ad uno stage - anche breve - di formazione alla protezione civile nel periodo di svolgimento del loro servizio civile, indipendentemente dal settore di impiego. La protezione civile così verrebbe a costituire - accanto alla formazione civica - un secondo livello di formazione comune. A breve-medio termine si può studiare la fattibilità di qualche primo progetto, d'intesa con il dipartimento per la protezione civile e alcune regioni più disponibili.

DIFESA CIVILE NON ARMATA E NONVIOLENTA: nel corso del primo anno, l'USNC favorirà l'avvio di alcuni progetti sperimentali, con enti e/o altri organismi che operano nel settore. Si cercherà in particolar modo di coinvolgere alcuni enti locali.

SERVIZIO CIVILE ALL'ESTERO: in fase iniziale, l'USNC si incaricherà di realizzare un'attività di studio (ad esempio un seminario di ricerca) con enti e/o altri organismi interessati, nei quali individuare ruoli e compiti di obiettori di coscienza in questi settori e percorsi formativi necessari.