Altro fattore determinante per le dispense in questione è rappresentato dallo squilibrio territoriale in alcune aree geografiche del Paese tra il numero dei posti disponibili e il numero di giovani da avviare al servizio.

Tale fenomeno determina una esuberanza di obiettori rispetto alla capacità ricettiva degli Enti convenzionati, con la conseguenza che è necessario procedere all'adozione di provvedimenti di dispensa nei confronti di quegli obiettori di coscienza che non sono stati avviati al servizio, per mancanza di posti, entro i nove mesi previsti dal Decreto legislativo 504/97, tenendo conto altresì del vincolo della regionalizzazione posto dall'articolo 9 della legge 230/98 che non consente di poter assegnare gli obiettori di coscienza esuberanti nella regione di residenza in regioni limitrofe che presentano disponibilità di posti e che lamentano le carenze di assegnazioni.

Le dispense e Lisaac a domanda

La materia relativa ai provvedimenti di dispensa e L.I.S.A.A.C. (Licenza illimitata senza assegni in attesa di congedo) è stata introdotta dall'articolo 2, comma 2, del decreto legge 16.9.1999, n. 324 recante: "Disposizioni urgenti in materia di servizio civile", convertito con modificazioni e integrazioni nella legge n. 424/99.

Nell'anno 2003, sono state complessivamente adottati 33.295 provvedimenti di dispensa di cui:

- 29.067 ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 febbraio 2003;
- 3.774 ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1997 (di cui al paragrafo precedente);
- 454 ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lett. c) del decreto legge n. 324 del 16 settembre 1999 (di cui al paragrafo precedente).

Nel dettaglio, le istanze di dispensa/L.I.S.A.A.C. a domanda trattate dall'Ufficio, nel corso dell'anno 2003, sono state:

7.366 dispense, di cui:

n. 6.369 concesse

n. 997 negate;

21.701 L.I.S.A.A.C. di cui:

n. 18.202 concesse

n. 3.499 negate.

Nell'anno 2003, così come già rilevato per il 2002, la motivazione più rilevante per la quale gli obiettori hanno presentato le istanze di dispensa e L.I.S.A.A.C. (19.771) è stata quella di essere in possesso di una concreta proposta di lavoro in fase di concreta definizione.

In particolare:
4.937 domande di dispensa, di cui
n. 4.244 concesse
n. 693 negate;

14.834 domande di L.I.S.A.A.C., di cui
n. 12.542 concesse
n. 2.292 negate.

A seguito delle dispense/L.I.S.A.A.C. concesse con l'obbligo di inviare entro 60 giorni il contratto di lavoro registrato presso le sezioni territoriali per l'impiego, sono state effettuate circa 14.000 verifiche (alcune in collaborazione con il Ministero del Lavoro), che hanno dato seguito a circa 950 revoche del provvedimento di dispensa con relative precettazioni presso gli Enti di impiego.

In particolare, sulle 192 verifiche effettuate in collaborazione con il Ministero del Lavoro, 124 posizioni lavorative sono risultate regolari, 68 erano situazioni dubbie per le quali sono state formulate delle lettere interlocutorie. A seguito di dette richieste di chiarimenti si sono potute archiviare 37 pratiche, mentre per le rimanenti 31 (16,15%), viste le risposte non soddisfacenti, è stata disposta la revoca della dispensa.

Gli obiettori che hanno presentato domanda di dispensa con motivazione "unico produttore di reddito" e che non hanno allegato all'istanza lo "stato di famiglia" ma una autocertificazione dello stesso, sono stati sottoposti a controllo presso i Comuni di residenza.

In particolare:
495 dispense, di cui:
462 concesse;
33 negate;

1.568 L.I.S.A.A.C., di cui:
1.454 accolte;
114 negate.

I controlli effettuati (circa 240), hanno danno luogo a discordanze tra quanto dichiarato dagli obiettori e quanto è risultato dai registri anagrafici dei relativi Comuni solamente in un caso, sottoposto a revoca della dispensa con immediata assegnazione per lo svolgimento del servizio civile.

Le ispezioni

Nel corso del 2003, l'Ufficio ha sviluppato, l'attività di controllo finalizzata, come previsto dall'articolo 8, comma 2, lettera d) della legge n. 230/98, ad accertare la qualità e l'efficacia del servizio civile, il rispetto delle disposizioni normative in materia, delle convenzioni e dei progetti d'impiego, la consistenza e le modalità della prestazione del servizio civile da parte degli obiettori di coscienza nonché la correttezza della gestione amministrativo–contabile da parte degli enti convenzionati. Le verifiche sono state condotte, nei limiti delle esigenze connesse con l'espletamento dell'attività ispettiva, con modalità tali da arrecare la minor turbativa possibile al regolare svolgimento dell'attività degli enti. Esse hanno costituito, inoltre, un momento di incontro con gli obiettori che sono stati chiamati ad esprimere, anche con l'ausilio di appositi questionari, il proprio parere sul servizio svolto presso l'ente di assegnazione.

Con circolare 2 luglio 2003 sono state emanate direttive in ordine alle modalità procedurali per l'attività di ispezione e verifica sullo svolgimento del servizio civile.

Il servizio ispettivo dell'Ufficio, avvalendosi anche di funzionari delle sedi periferiche e con il concorso di personale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (con il quale, nel novembre del 2000, è stato stipulato un apposito Protocollo d'Intesa), ha organizzato e condotto l'azione di controllo sulla base del programma di verifiche di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 2003. In tale

quadro, nel corso del 2003, sono state effettuate 90 ispezioni, di cui 15 periodiche nei confronti di enti che impiegano più di cento obiettori e 43 a campione sull'insieme degli enti convenzionati, incluse 31 ispezioni "puntuali" disposte a seguito di segnalazioni di fatti o situazioni denuncianti una non conformità nel comportamento di enti o dei giovani in servizio civile a quanto stabilito dalle disposizioni legislative e regolamentari o dalle convenzioni in vigore ed 1 preventiva per l'eventuale assegnazione di obiettori.

In generale l'attività ispettiva, svolta nella quasi totalità dei casi in un clima di collaborazione reciproca, ha consentito di eliminare gli inconvenienti emersi riguardanti la gestione operativa degli obiettori e la gestione amministrativo-contabile e ha comportato l'adozione di provvedimenti sia nei confronti degli enti (12 sospensioni delle assegnazioni, 42 richiami scritti) sia nei confronti degli obiettori.

Il contenzioso

Nel corso dell'anno 2003 i ricorsi giurisdizionali e amministrativi presentati avverso i provvedimenti adottati dall'Ufficio nazionale per il servizio civile sono stati proposti non solo in materia di obiezione di coscienza ma anche in materia di servizio civile volontario.

A tal riguardo si rileva che, rispetto all'anno 2002, si è registrata una contrazione del numero dei ricorsi aventi ad oggetto provvedimenti adottati ai sensi della Legge n. 230/98, a fronte della quale si è però verificato l'avvio di un nuovo contenzioso determinato dall'attuazione della legge n. 64 del 2001 per l'analisi del quale si rinvia alla parte III. L'Ufficio, inoltre, ha proseguito la trattazione del contenzioso instauratosi negli anni precedenti e non ancora concluso.

Per quanto concerne i ricorsi in materia di obiezione di coscienza, nell'anno 2003 sono pervenuti 200 ricorsi, di cui 185 giurisdizionali e 15 amministrativi.

L'oggetto e il numero dei ricorsi è indicato in dettaglio nella tabella n. 8, mentre lo stato di trattazione degli stessi è illustrato nella tabella n. 9.

Come emerge dai dati della tabella n. 8 la maggior parte dei ricorsi pervenuti all'Ufficio sono stati proposti avverso provvedimenti di diniego della dispensa dal servizio di leva nonché avverso provvedimenti di avvio al servizio civile.

Dalla tabella si rileva altresì una riduzione del numero dei ricorsi rispetto all'anno precedente. Tale riduzione è stata determinata principalmente dalle pronunce giurisdizionali del Consiglio di Stato, che hanno annullato le decisioni emesse dai TT.AA.RR. su questioni ampiamente dibattute (quali le ipotesi di dispensa dallo svolgimento del

servizio civile e i termini di avvio al servizio) e hanno confermato l'orientamento dell'Ufficio in ordine all'interpretazione delle norme da applicare nelle singole fattispecie.

La rilevata diminuzione del contenzioso è stata altresì determinata dalla formulazione più chiara e completa delle ipotesi di dispensa individuate nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2003 recante: "*Determinazione per l'anno 2003 della consistenza massima degli obiettori in servizio e degli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione delle dispense e L.I.S.A.A.C. ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 230/1998, e successive modificazioni, nonché determinazione del contingente dei giovani ammessi al servizio civile ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 64/2001, e ulteriori disposizioni relative al rispettivo trattamento giuridico ed economico ed al servizio civile all'estero*".

In particolare la nuova formulazione delle disposizioni normative ha tenuto conto della giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi in ordine alle questioni relative all'interpretazione delle ipotesi di dispensa previste dall'articolo 2, comma 1, lettera a), nn. 8 e 9 del precedente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25.1.2002.

Nel D.P.C.M del 2003 l'ipotesi di dispensa individuata dal n. 8 è stata formulata nel modo seguente: "*titolare di impresa individuale o di attività economica ovvero responsabile diretto e determinante della conduzione di società avviate entro il giorno precedente alla presentazione della domanda per svolgere il servizio civile ovvero avviate con il sostegno di leggi nazionali o regionali di incentivazione all'imprenditoria giovanile e al*

lavoro autonomo. Tutte le tipologie sopra indicate verranno considerate ai fini della concessione del beneficio solo se con la partenza dell'interessato vengano a mancare i presupposti fondamentali per la funzionalità tecnico amministrativa dell'azienda o dell'attività".

L'Ufficio, rispetto alla precedente formulazione, ha ritenuto opportuno specificare che i presupposti legittimanti la concessione del beneficio consistono nell'essere titolari di imprese individuali ovvero nell'avere responsabilità legali nell'ambito di società. La precisazione si è resa necessaria in quanto la giurisprudenza dei TT.AA.RR., formatasi nell'anno 2002 sul punto, ha ritenuto di estendere l'ipotesi di dispensa in argomento anche ai soggetti che, pur non essendo titolari di impresa, ne curino la conduzione o ne gestiscono l'attività anche limitatamente a specifici settori. Il Consiglio di Stato, adito dall'Ufficio in sede di appello, ha confermato l'orientamento restrittivo dell'Ufficio stesso e ha chiarito come l'essere chiamati alla cura di alcuni aspetti dell'attività aziendale non dà titolo alla dispensa dal servizio di leva in quanto è necessario lo svolgimento di funzioni apicali, o comunque direttive, caratterizzate da un grado di infungibilità così intenso da determinare, in caso di "partenza" del titolare, un sicuro nocumento all'azienda.

Per quanto concerne l'ipotesi di dispensa prevista al n. 9, il D.P.C.M. del 2003 ha così formulato tale fattispecie: "*selezionato da enti pubblici o soggetti privati ai fini dell'assunzione con contratto di apprendistato o formazione lavoro di una durata non inferiore a 12 mesi e a tempo pieno ovvero con proposta di contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno, per la quale sia richiesto l'adempimento degli obblighi di leva*".

L'Ufficio, rispetto alla decretazione del 2002, ha esplicitamente esteso il beneficio della dispensa anche alle offerte di lavoro provenienti da imprese ed esercizi professionali la cui titolarità e gestione siano riconducibili a singole persone fisiche, in conformità all'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, consolidatosi nel corso dell'anno 2002, che non ha condiviso le interpretazioni dell'Ufficio di dispensare dallo svolgimento del servizio i soli obiettori che abbiano ricevuto offerte di lavoro da enti pubblici o società private (di persone o di capitali).

Nell'ambito dell'attività del contenzioso, un'altra problematica affrontata è quella relativa all'interpretazione ed applicazione dei termini di avvio al servizio civile ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 5 del decreto legislativo n. 504/97.

In relazione a tale problematica alcuni ricorsi sono stati proposti avverso provvedimenti di precettazione adottati in esecuzione di sentenze di riconoscimento del diritto ad esercitare l'obiezione di coscienza emesse dai competenti Tribunali civili.

In particolare, l'Ufficio, nell'adottare tali provvedimenti, ha ritenuto di poter considerare quale termine iniziale per il computo del periodo entro il quale avviare al servizio gli obiettori in questione la data di deposito della sentenza di riconoscimento dello *status* di obiettore di coscienza.

Tali precettazioni, come già evidenziato, sono state oggetto di ricorso da parte dei destinatari i quali, non condividendo l'interpretazione dell'Ufficio, hanno ritenuto che i termini previsti dalla legge per la chiamata alla leva decorressero dalla data di presentazione della domanda di ammissione al servizio civile.

In ordine a tale questione la giurisprudenza amministrativa dei TT.AA.RR. si è espressa in senso contrario all'Amministrazione, ritenendo che i limiti temporali entro i quali il cittadino possa essere chiamato ad assolvere gli obblighi di leva siano determinati in modo tassativo dalla legge e, pertanto, i tempi del processo civile volto al riconoscimento dello *status* di obiettore di coscienza non possano comportare un prolungamento del termine previsto dalla legge per la chiamata al servizio civile.

Le decisioni dei TT.AA.RR. sono state impugnate innanzi al Consiglio di Stato, il quale, nel confermare l'orientamento dell'Ufficio, ha definitivamente chiarito che il periodo di pendenza del procedimento giudiziario di riconoscimento dello status di obiettore di coscienza non si computa nel termine di decadenza per l'inizio del servizio civile.

Con riferimento al problema dell'interpretazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 504/97, altri ricorsi sono stati proposti avverso provvedimenti di precettazione ritenuti viziati in quanto adottati oltre il termine di avvio al servizio, termine che, a parere dei ricorrenti, decorre dalla data di arruolamento ovvero dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al servizio civile.

L'Ufficio, sulla base di una interpretazione letterale della disposizione in argomento, ha ritenuto che il periodo di nove mesi, previsto come limite massimo per l'impiego degli obiettori di coscienza, decorra dal giorno successivo al trimestre in cui è stata effettuata la visita di leva che, ai sensi del sopraccitato decreto legislativo, viene prevista al compimento del 18° anno di età ovvero, per coloro che usufruiscono del rinvio per motivi di studio, al termine del suddetto beneficio.

Per quanto riguarda i giovani, arruolati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n.504/97 e in rinvio per motivi di studio, l'Ufficio ha

ritenuto che il termine di nove mesi previsto per l'avvio al servizio decorra dal giorno successivo alla cessazione del beneficio del ritardo.

Pertanto, in base a tale orientamento, non rileva ai fini del computo del termine di nove mesi né la data in cui è stata effettuata la visita di leva (in quanto viene preso in considerazione il trimestre) né la data della domanda di ammissione al servizio civile che deve essere presentata, ai sensi dell'articolo 4 della legge n.230/98, entro quindici giorni dall'arruolamento o entro il 31 dicembre dell'anno precedente la chiamata alle armi da coloro che sono stati già arruolati e che godono del beneficio del ritardo per motivi di studio.

In merito a tale questione si rappresenta che nel corso dell'anno 2003 la giurisprudenza dei TT.AA.RR. non si è pronunciata in modo univoco e i giudizi di secondo grado innanzi al Consiglio di Stato sono ancora pendenti.

Nell'ambito dei ricorsi proposti avverso i provvedimenti di precettazione, un'ulteriore problematica sollevata è quella relativa all'interpretazione dell'articolo 2, comma 1, lettera c) del sopra richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2003.

Tale D.P.C.M., nel determinare le condizioni per la concessione della dispensa dal servizio civile, riconosce all'Ufficio nazionale per il servizio civile la possibilità di dispensare "d'ufficio" i giovani appartenenti alla 1^ e 2^ categoria di idoneità di cui al decreto del Ministro della difesa 14 ottobre 1998.

A tal riguardo, si segnala che il citato decreto del Ministro della difesa, nell'individuare le categorie da attribuire ai giovani sulla base dei coefficienti di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale assegnati in sede di visita di leva, ha creato incertezze in quanto mentre i coefficienti di idoneità variano da 1 (che è il miglior coefficiente attribuito) fino a 4 (che è

il coefficiente più basso), le sette categorie variano in ordine decrescente da 7 a 1, laddove la settima è la categoria dei giovani con il miglior profilo sanitario e la prima è quella cui appartengono i giovani in possesso del profilo sanitario più basso.

La formulazione di tale decreto ha indotto in errore i giovani che hanno presentato ricorsi avverso i provvedimenti di precettazione ritenendo di aver diritto alla dispensa sia pur in possesso di un buon profilo sanitario.

L'Ufficio ha sostenuto la legittimità dei provvedimenti di avvio al servizio tenuto conto che il D.P.C.M. espressamente prevede che la dispensa per minore indice di idoneità può essere concessa solo con provvedimento d'ufficio ai giovani appartenenti alla 1^ e 2^ categoria, sempre che l'eccedenza degli obiettori da avviare al servizio, rispetto alla consistenza massima del contingente fissato annualmente, non risulti totalmente assorbita dalle dispense concesse ai sensi delle lettere a) e b) dell'articolo 2 del medesimo D.P.C.M..

La giurisprudenza dei TT.AA.RR., nonostante le ragioni rappresentate più volte dall'Amministrazione, ha accolto i ricorsi proposti anche da giovani in possesso del miglior profilo sanitario. Tuttavia, a seguito delle impugnazioni proposte dall'Ufficio avverso tali pronunce, i ricorsi sono stati respinti dal Consiglio di Stato, il quale ha chiarito che il D.P.C.M. in argomento, nel prevedere la concessione d'ufficio della dispensa nei confronti degli obiettori appartenenti unicamente alla 1^ e 2^ categoria, ha, di conseguenza, considerato legittimi i provvedimenti di avvio al servizio degli obiettori classificati nelle categorie dalla 3^ alla 7^.

L'Alto Consesso ha altresì chiarito, in ordine al difetto di motivazione eccepito in numerosi ricorsi, che l'Amministrazione non ha alcun onere di motivare l'atto di avvio al servizio dei giovani non appartenenti alla 1^ e alla 2^ categoria di idoneità avendo già enucleato in

seno all'atto generale le ragioni e i limiti di impiego degli obiettori con ridotto profilo sanitario.

Infine, un'ulteriore questione relativa all'interpretazione e applicazione dei termini massimi di avvio al servizio ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 5, del citato decreto legislativo 504/97 riguarda i giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel corso del 1999 e che sono stati interessati alla chiamata negli anni 2000 e 2001.

L'Ufficio, nell'avviare al servizio tali giovani, non ha applicato la succitata normativa bensì le disposizioni di cui agli articoli 5 e 9 della legge n. 230/1998 che fissavano rispettivamente il termine per l'adozione del provvedimento di riconoscimento (sei mesi dalla presentazione della domanda) e quello per l'avvio al servizio (dodici mesi dall'accoglimento della domanda stessa).

I destinatari di tali provvedimenti di precettazione hanno proposto ricorso sostenendo di aver diritto alla dispensa per decorrenza dei termini di avvio al servizio in considerazione del fatto che i termini previsti dal decreto legislativo 504/97 dovessero trovare applicazione anche nei confronti di coloro che avevano presentato domanda di obiezione di coscienza nel 1999.

Tale questione, sorta nel 2000, ha trovato nel corso degli anni successivi definitiva soluzione in numerose pronunce del Consiglio di Stato che, confermando l'orientamento dell'Ufficio, hanno definitivamente chiarito che i termini di cui agli articoli 5 e 9 della legge 230/98 continuano ad applicarsi a coloro che hanno presentato domanda di ammissione al servizio civile entro il 31 dicembre 1999, mentre i nuovi termini per l'avvio al servizio previsti dall'articolo 1, commi 1 e 2 del decreto legislativo n.

504/97 trovano applicazione solo per le domande di obiezione di coscienza presentate successivamente al 1 gennaio 2000.

Sulla base di tali pronunce, nel corso dell'anno 2003, l'Ufficio ha impugnato innanzi al Consiglio di Stato le sfavorevoli sentenze emesse dai TT.AA.RR. a conclusione dei giudizi instaurati nell'anno 2000.

Si rileva, infine, che la giurisprudenza formatasi sulle questioni sopra illustrate ha consentito all'Ufficio di valutare l'opportunità di proseguire la trattazione del contenzioso instauratosi nel corso degli anni precedenti, impugnando le decisioni dei TT.AA.RR. pronunciate nell'anno 2003. Lo stato di trattazione di tutti i ricorsi pervenuti all'Ufficio dal 1° gennaio 2000, data in cui l'Ufficio stesso ha assunto la gestione del servizio civile, al 31 dicembre 2003 è illustrato nella tabella 10.

Tab. 8

RICORSI IN MATERIA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA PERVENUTI NEL CORSO DELL'ANNO 2003

Oggetto dei ricorsi	Anno 2003	Ricorsi Giurisdizionali	Ricorsi Amministrativi
Dispense/LISAAC	119	107	12
Avvio al servizio	71	69	2
Risarcimento danni	2	2	-
Vari	8	7	1
Totale ricorsi	***200***	***185***	***15***