

Introduzione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

La presente relazione al Parlamento, predisposta come di consueto dall'Ufficio nazionale per il servizio civile ai sensi dell'articolo 20 della legge 8 luglio 1998, n. 230, si riferisce alle attività poste in essere nel 2008, anno nel corso del quale ho nuovamente assunto la responsabilità politica in materia di servizio civile.

Pur essendo la mia azione intervenuta in una situazione di crescente difficoltà stante le restrizioni finanziarie di cui dirò subito dopo, desidero anzitutto esprimere la mia sincera soddisfazione per la solida crescita, sia culturale che di prospettiva, che il servizio civile sta maturando.

E' innegabile che nella percezione della opinione pubblica il servizio civile abbia ormai guadagnato una sua precisa connotazione di rilievo, associando i valori della solidarietà a quelli della difesa della patria.

Ho già accennato però alle ristrettezze finanziarie che hanno caratterizzato le attività del servizio civile. Il 2008 è stato infatti l'anno in cui, per la prima volta dal 2001, le risorse stanziare per l'attuazione degli interventi di servizio civile sono state ridotte a seguito dell'accantonamento dell'11% previsto dalla legge finanziaria 2007.

La situazione finanziaria, oltre ai tagli di bilancio, risultava aggravata anche da un indebitamento per contributi previdenziali da versare all'INPS. Tale situazione avrebbe condotto ad una contrazione assai significativa del numero dei giovani avviabili al servizio civile. Le risorse realisticamente disponibili sarebbero state infatti appena sufficienti a garantire la copertura degli assegni da corrispondere ai giovani già avviati al servizio e non consentivano di pianificare un contingente minimo di volontari per gli anni successivi.

Uno dei primi impegni affrontati dal Governo ha riguardato pertanto l'eliminazione degli oneri previdenziali posti a carico del Fondo nazionale per il servizio civile, per liberare risorse aggiuntive per l'avvio dei volontari.

Nonostante la congiuntura economica, l'azione di governo ha quindi consentito di arginare la complessa situazione ereditata.

Ritengo però che, affinché gli sforzi profusi possano dare nel futuro i loro massimi risultati, sia necessario mettere in campo alcune incisive iniziative per gli anni a venire.

La relazione descrive le proposte allo studio, che si prefiggono di intervenire sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello finanziario.

Quanto al primo aspetto, l'obiettivo è quello di improntare sempre di più il servizio civile nazionale secondo criteri che educino i giovani allo spirito di servizio e alla cittadinanza attiva; ciò anche creando maggiore flessibilità nelle modalità di prestazione tali da agevolare la partecipazione più ampia possibile di giovani che condividano tale aspirazione.

Sotto il profilo finanziario, occorre prendere atto che il ruolo che le Regioni reclamano nella gestione del servizio civile nazionale non può prescindere dal loro contributo economico.

Essenziale anche il contributo degli enti in una prospettiva che cerchi di massimizzare la complementarietà tra le rispettive risorse.

Sono queste le principali linee guida sulle quali si sta muovendo il percorso di revisione normativa e organizzativa del servizio civile nazionale che, grazie anche alla partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti, potrà raggiungere una profondità tale da assumere i connotati di una vera e propria riforma dell'istituto.

*Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Senatore Carlo Giovanardi*

Premessa

La Relazione annuale al Parlamento, presentata ai sensi dell'articolo 20 della legge 8 luglio 1998, n. 230, rappresenta uno strumento utile per conoscere lo stato di attuazione del servizio civile nazionale in Italia. Ormai da diversi anni, infatti, nell'ambito della relazione, viene effettuata una raccolta di dati e informazioni che consentono di valutare la qualità complessiva dell'attività dell'Ufficio nazionale per il servizio civile.

La presente relazione, prendendo in considerazione gli interventi attivati nel corso dell'anno 2008, si propone un contenuto consuntivo, ma anche programmatico, in quanto si tenterà di fornire un quadro, il più esauriente possibile, del percorso normativo e organizzativo del servizio civile, delle azioni svolte, delle criticità emerse e delle proposte da avanzare. Si intende, quindi, analizzare alcuni aspetti dell'anno appena trascorso, fornendo così un momento di riflessione per il futuro.

L'alternanza di governo, scaturita dalle elezioni nel maggio 2008, ha portato a notevoli cambiamenti in molti aspetti gestionali del servizio civile. In particolare, subito dopo l'avvio della corrente legislatura, con il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 121, è avvenuta la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di tutte le Amministrazioni dello Stato. In particolare, le competenze in materia di servizio civile nazionale ai sensi della legge n. 230 del 1998, della legge 6 marzo 2001, n. 64 e del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, sono state ricondotte nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto la responsabilità politica del senatore Carlo Giovanardi, al quale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 giugno 2008 è stata conferita, tra l'altro, la delega in materia di servizio civile in qualità di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. In data 23 giugno 2008 è stato nominato Capo dell'Ufficio nazionale l'on. Leonzio Borea, che è succeduto nella direzione al dott. Diego Cipriani.

I dati e le informazioni raccolte consentono di evidenziare alcuni tra i principali risultati raggiunti, seguendo una linea ideale che va dall'accreditamento degli enti, passando per la presentazione e valutazione dei progetti, per finire con l'avvio dei volontari. Dai dati emerge che la domanda è progressivamente aumentata, sia da parte dei giovani che da parte degli enti. Questo è dovuto anzitutto ad una più capillare attività di informazione da parte dell'Ufficio nazionale attraverso giornate dedicate al servizio civile.

A seguito della riapertura (dal 14 marzo al 15 aprile 2008) dei termini per la procedura di accreditamento e di adeguamento delle iscrizioni agli albi di servizio civile nazionale, il numero degli enti iscritti è aumentato da 2.799 nel 2007 a 3.780 nel 2008. Lo scenario degli enti di servizio civile risulta tuttora caratterizzato da una forte e radicata presenza degli enti di prima classe che rappresentano circa il 65,36% dell'intero sistema. Tuttavia un sistema più articolato comporterebbe inevitabilmente un significativo aumento dei costi di gestione e la necessità di una politica di coordinamento più incisiva. La riapertura dell'accREDITAMENTO è peraltro avvenuta a legislazione invariata, non essendo stato possibile pervenire alla revisione della disciplina vigente nel corso del 2008, con un conseguente incremento del 35% rispetto al 2007 degli enti iscritti per complessive 71.739 sedi di attuazione di progetto da realizzare in Italia e all'estero.

La riduzione della dotazione finanziaria assegnata all'Ufficio per il 2008, da 300 milioni a 267 milioni di euro, per l'accantonamento previsto dell'11%, ai sensi dell'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria 2007, non avrebbe comunque consentito di far fronte a tutte le richieste di volontari da parte degli enti ed ha inevitabilmente determinato un ridimensionamento nell'approvazione dei progetti e nell'avvio dei volontari.

Nel 2008, sono stati presentati e valutati complessivamente dall'Ufficio e dalle Regioni e Province Autonome 7.551 progetti; di questi, ne sono stati approvati 6.557 per 88.025 volontari richiesti. Ma, in base alle risorse finanziarie disponibili, è stato possibile finanziare e mettere a bando solo 2.447 progetti per 33.006 volontari, circa quindi il 37,50%. Per la prima volta, quest'anno, sono stati però finanziati più enti privati *no-profit* (circa il 60,10%) rispetto agli enti

pubblici (38,99%). Rispetto al 2007 vi è stata anche una lieve diminuzione del numero di volontari avviati al Sud a vantaggio delle Regioni del Centro e del Nord, ma permangono i problemi di riequilibrio territoriale nella distribuzione dei volontari.

Complessivamente, rispetto ai bandi che hanno trovato attuazione nel 2008, sono stati avviati al servizio civile 27.011 volontari, di cui 26.563 in Italia e 448 in progetti di servizio civile da realizzarsi all'estero.

Rispetto al bando ordinario pubblicato nel giugno del 2008 sono pervenute 68.006 domande di partecipazione, con un livello di copertura del 92,25%, tenendo conto dei volontari avviati anche tra gennaio ed aprile 2009. Solo una decina di enti per l'impiego complessivamente di 88 volontari non hanno ricevuto domande di partecipazione da parte dei giovani aspiranti volontari.

La valutazione complessiva dell'esperienza di servizio civile dei volontari è positiva per l'80% di coloro che hanno risposto al questionario dell'Ufficio; la soddisfazione è confermata dal 91% che dichiara che ripeterebbe ancora l'esperienza di servizio civile. Questi sono i dati emersi dalla elaborazione dei risultati dei questionari che sono proposti ai volontari con l'obiettivo di rilevare l'opinione dei giovani che stanno per terminare il servizio civile.

Finora sono stati, dunque, esaminati sempre dati relativi ai volontari nel loro percorso di servizio civile, ma si fa sempre più strada il concetto che per valutare nei fatti il servizio civile ci si debba basare sui risultati in termini di soddisfazione anche degli utenti.

Come sopra riportato, lo sforzo nel 2008 è stato volto più che ad una crescita quantitativa, soprattutto ad un miglioramento qualitativo delle attività. Alcuni dati evidenziano le dimensioni dell'azione svolta.

Anzitutto, si è dato impulso alle attività di controllo e monitoraggio e il numero delle ispezioni effettuate dall'Ufficio per accertare la regolarità della realizzazione dei progetti è raddoppiato rispetto al 2007.

Sono state, inoltre, erogate numerose ore di formazione sia per l'aggiornamento dei formatori che per gli operatori locali di progetto ed è stato effettuato un costante monitoraggio finalizzato alla valutazione funzionale dei

percorsi formativi e alla eventuale ottimizzazione e rielaborazione della proposta formativa stessa.

Per comprendere l'attuale sistema, l'Ufficio nazionale per il servizio civile ha inoltre commissionato nel 2007 tre ricerche, i cui risultati sono stati presentati nel 2008.

La prima ricerca, coordinata dal prof. Maurizio Ambrosini del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università di Milano, ha consentito – attraverso il censimento degli enti accreditati, sia all'Albo nazionale sia negli Albi regionali - l'analisi dell'organizzazione degli enti, lo studio degli strumenti di cui si sono dotati per realizzare i progetti di servizio civile, nonché l'approfondimento delle modalità di attuazione e delle effettive forme di impiego dei volontari.

La seconda ricerca, a cura della Fondazione “Emanuela Zancan”, Centro studi e formazione di Padova, è stata incentrata sul tema della “valutazione di efficacia” dei progetti, attraverso un'indagine che ha coinvolto i volontari che hanno prestato servizio civile.

La terza ricerca, realizzata dall'Istituto per la ricerca sociale di Milano, ha affrontato un fenomeno particolare della partecipazione dei giovani all'esperienza di servizio civile, in particolare quello degli “abbandoni”, cioè la rinuncia prima di iniziare il servizio o durante il suo espletamento.

In relazione ai giovani che presentano domanda di selezione per partecipare ai progetti di servizio civile, è possibile affermare – come si evince anche nella terza parte della presente relazione – che la motivazione che li spinge a considerare la possibilità di dedicare un anno della propria vita al servizio civile è anzitutto l'aspettativa di fare qualcosa di utile per gli altri, e, in secondo luogo, l'aspettativa di fare un'esperienza utile per trovare lavoro dopo.

Tuttavia è evidente il forte legame tra il mondo del lavoro e il servizio civile, che si manifesta sotto diversi aspetti. Anzitutto perché l'interesse dei giovani al servizio civile è maggiore in quelle aree geografiche dove è più sentita la disoccupazione giovanile; ma anche il fenomeno degli abbandoni è legato alle opportunità occupazionali di cui i giovani possono disporre: al crescere delle opportunità di lavoro aumentano le rinunce e, soprattutto, gli abbandoni durante il servizio.

E' dunque opportuno rendere il servizio civile meno appetibile in termini di "alternativa al lavoro che manca". Tra le soluzioni prospettate vi è quella di intervenire riducendo l'entità dell'assegno di servizio civile, al fine di selezionare giovani sempre più motivati e "scartare" quelli in cerca solo di un reddito. Ma occorre tuttavia fare delle considerazioni più generali sulle finalità del servizio civile, soprattutto se si intende coinvolgere il maggior numero possibile di giovani anche in condizioni economiche, culturali e sociali svantaggiate, consentendo loro di effettuare una significativa esperienza di vita.

Un altro possibile strumento è quello di intervenire sulla "durata" del servizio civile e sull'articolazione dell'orario di servizio, per favorire il completamento dei cicli di studio e il collocamento sul mercato del lavoro dei giovani che prestano il servizio civile, adeguando il relativo trattamento economico ai diversi tempi di prestazione del servizio. Ciò consentirebbe, a parità di risorse investite dallo Stato, di dare l'opportunità di prestare servizio civile ad un numero maggiore di giovani, "allargando dunque l'estensione di un fenomeno capace di generare, nei giovani che lo vivono da protagonisti, cittadinanza attiva, partecipazione sociale, crescita umana e professionale".

Nel corso del 2008 l'attenzione dell'Ufficio è stata mirata su suggerimenti e proposte al legislatore affinché siano definite al più presto le criticità e le contraddizioni emerse in fase di applicazione del d.lgs. 77 del 2002, in particolare sotto il profilo previdenziale e fiscale del rapporto di servizio civile.

Come sopra accennato, sotto il profilo finanziario, la legge finanziaria per il 2008 ha disposto una consistente riduzione dello stanziamento a favore del Fondo nazionale per il servizio civile. Oltre ai tagli di bilancio, la situazione finanziaria del servizio civile nazionale risultava aggravata da un pesante onere per contributi previdenziali a favore dell'Inps e per l'imposta dell'8,50% dell'Irap.

Con decreto legge 29 novembre 2008, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, il Governo è intervenuto modificando il regime previdenziale dei volontari, attraverso il passaggio da una contribuzione obbligatoria ad un regime "a riscatto", liberando così risorse aggiuntive per l'avvio dei volontari in servizio civile. Tale intervento è certamente sintomatico

della centralità e dell'importanza riconosciuta dal Governo al tema della difesa non armata della Patria.

Sarebbe auspicabile poter eliminare anche l'IRAP, che ancora grava sulle indennità che vengono corrisposte ai volontari, consentendo così il realizzarsi di ulteriori economie. Quando non vi è certezza e garanzia di risorse finanziarie necessarie a svolgere le attività programmate, come è accaduto quest'anno, ciò costituisce una chiara limitazione.

Certamente occorrerà, per il futuro, integrare adeguatamente il Fondo nazionale per il servizio civile e porre rimedio ad una situazione finanziaria gravemente compromessa, che comporterebbe altrimenti una contrazione assai significativa del numero di giovani avviabili al servizio nei prossimi anni.

Considerato l'alto significato sociale che il servizio civile ha ormai assunto, si impone una riflessione da parte di tutti i diversi livelli di governo coinvolti nel sistema. A fronte di risorse economiche non sufficienti a soddisfare tutte le richieste, è auspicabile un'effettiva contribuzione finanziaria anche da parte delle Regioni e Province Autonome, vincolata allo sviluppo del servizio civile nazionale in aree territoriali specifiche, come peraltro previsto dalla normativa vigente. Solo alcune Regioni si sono avvalse finora di detta possibilità per finanziare un maggior numero di progetti nell'ambito del proprio territorio. Il servizio civile nazionale non può, infatti, essere finanziato esclusivamente con risorse statali, considerato che nell'attuale sistema il 46% di dette risorse viene destinato ai progetti approvati dalle Regioni e dalle Province Autonome e che sui compensi erogati ai volontari, destinati alla realizzazione di progetti approvati sia in ambito regionale che nazionale, grava anche l'8,50% di Irap, il cui gettito viene versato alle Regioni medesime.

Con riferimento ai rapporti con le Regioni e Province Autonome, l'Ufficio nazionale ha individuato degli ambiti precisi di intervento ed è riuscito, nel panorama normativo attuale, a instaurare un rapporto a volte dialettico, a volte di mediazione o propositivo. Resta tuttavia chiaro che la legge affida all'Ufficio un ruolo centrale di indirizzo e coordinamento, come ribadito dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale.

Le Regioni farebbero inoltre una scelta di grande rilievo sociale e istituzionale se riuscissero a mettere a punto dei meccanismi che consentano di avere azioni amministrative omogenee su tutto il territorio nazionale. E' evidente comunque l'utilità del ruolo delle Regioni nell'attuazione del servizio civile nazionale e la prevista evoluzione dell'attuale sistema dovrà necessariamente passare attraverso una forma di costante collaborazione con le Regioni medesime. Altrimenti ne rimarrebbero fortemente deluse le aspettative di tutti i soggetti coinvolti nel processo di "valorizzazione" del servizio civile, che attendono come momento essenziale dello sviluppo del servizio medesimo una maggiore attenzione alle specificità territoriali.

A tal riguardo, nel novembre del 2008 è stato costituito un gruppo tecnico di lavoro, quale organismo di consultazione e raccordo con le Regioni e Province Autonome, gli enti di servizio civile ed altri esperti della materia, con il compito di elaborare idee e proposte per modificare l'attuale normativa primaria.

Nel frattempo l'Ufficio, nell'ambito delle proprie competenze, sta già operando nella direzione di una sistematica revisione della normativa secondaria e delle circolari, della quale si darà conto nella relazione del prossimo anno.

PAGINA BIANCA