



*Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Introduzione del

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

La presentazione della relazione al Parlamento è un appuntamento che ogni anno offre la possibilità di riflettere e affrontare apertamente e responsabilmente i problemi gestionali del servizio civile nazionale e rappresenta lo strumento istituzionale che, sulla base dei risultati riportati, può indirizzare in modo coerente le future scelte programmatiche in materia.

La relazione di quest'anno si inserisce in una fase di importante cambiamento per il servizio civile nazionale, ma anche in un momento difficile, soprattutto dal punto di vista finanziario. E ciò sembrerebbe contrastare con il disegno di legge di riforma presentato al Senato, che rappresenta certamente un salto di qualità rispetto all'attuale quadro normativo, ma richiede al contempo un investimento di risorse difficilmente compatibile con la fase congiunturale.

Pur con le suddette difficoltà finanziarie, il servizio civile è comunque vitale e sempre più consolidato nella società: l'ampio riconoscimento internazionale, il coinvolgimento in progetti europei, il livello di gratificazione espresso dai volontari sono la conferma più eloquente di una sua raggiunta maturità.

Ritengo che la chiave del progressivo radicamento del servizio civile risieda nel fatto che esso si è sempre configurato, per chi ne ha condiviso finalità e obiettivi, soprattutto come un'esperienza di valorizzazione e crescita per i giovani.

Sono convinto che le iniziative rivolte ai giovani avranno ricadute positive sul destino dell'intero Paese e per questo il mio impegno è volto a sviluppare ulteriormente il servizio civile, partendo dalle solide basi costruite in questi anni.

Le azioni però devono essere orientate alla qualità delle iniziative e alla massima efficienza nell'utilizzo, non soltanto alla consistenza del contingente annuale di volontari. Occorre evitare il rischio che ci si preoccupi unicamente delle prossime scadenze bandi e progetti e si rinunci a disegnare il futuro in termini di obiettivi culturali, sociali e politici.

Sotto il profilo del numero dei volontari, ritengo sia comunque un successo il fatto che nel 2009 si sia riuscito a recuperare risorse aggiuntive che hanno consentito di far partire oltre 30.000 volontari.

Per il prossimo triennio sarà necessario un nuovo impegno, per ricalibrare gli sforzi finanziari e poter assicurare numeri importanti, almeno fintanto che il nostro Paese non uscirà da questa difficile fase economica.

Tale situazione dovrebbe indurre tutte le parti coinvolte nel processo di valorizzazione del servizio civile ad avvicinarsi e cooperare in azioni congiunte, associando i propri sforzi all'impegno del Governo.

Guardando al lungo periodo, l'iniziativa legislativa del Governo, se portata avanti seriamente, richiederà impegno e risorse, con il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutte le istituzioni, amministrazioni ed enti coinvolti.

In generale, il clima positivo che ha finora caratterizzato la crescita del servizio civile, la volontà di collaborare sono le condizioni per riuscire, sia nella gestione di questa fase delicata sotto il profilo delle risorse, sia nella più ampia e progressiva prospettiva di una fase di più strutturale riforma e crescita.

Il presupposto del successo è comunque che le istituzioni e gli operatori proseguano e rafforzino il proprio impegno, affinché la consapevolezza del significato politico e morale del servizio civile, ormai radicata nelle istituzioni, si consolidi e cresca ulteriormente nella comunità e nei giovani in particolar modo.

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

Premessa

La presentazione, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, della legge 8 luglio 1998, n. 230, della relazione annuale al Parlamento sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile, consente di fare il punto sulle iniziative che sono state portate avanti nel corso del 2009.

Nonostante la gravissima crisi, non solo finanziaria, che il nostro Paese sta vivendo e che si ripercuote in tutti i settori pubblici e privati, il servizio civile nazionale, istituito nato in Italia con la legge 6 marzo 2001 n. 64, ha saputo vincere anche quest'anno una scommessa difficile grazie ai positivi interventi del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sen. Carlo Giovanardi e già richiamati nella relazione dello scorso anno, che hanno consentito di avere nel 2009 un contingente di volontari pari a circa 30.000 volontari.

Di servizio civile si parla spesso, se ne decantano i meriti, recentemente se ne lamentano di più i limiti, soprattutto finanziari; chiunque abbia a che fare, a qualsiasi titolo, con questa esperienza non può però non avere a cuore il servizio civile: un'esperienza italiana, studiata da molti Paesi europei per l'indubbia valenza sociale, e che pone anzitutto al centro i giovani.

Il riconoscimento più importante è recentemente venuto dalle parole di Benedetto XVI che, in occasione dell'udienza generale del 28 marzo 2009, ha affermato: *“Molti di voi sono quotidianamente impegnati in servizi alle persone in difficoltà. Ma in ogni caso, nella varietà degli ambiti delle vostre attività, ciascuno, attraverso questa esperienza di volontariato, può rafforzare la propria sensibilità sociale, conoscere più da vicino i problemi della gente e farsi promotore attivo di una solidarietà concreta”*; e conclude: *“E' questo sicuramente il principale obiettivo del servizio civile nazionale, un obiettivo formativo: educare le giovani generazioni a coltivare un senso di attenzione responsabile nei confronti delle persone bisognose e del bene comune”*.

Il servizio civile oggi, abbandonata la sua valenza di possibile contestazione all'uso delle armi legata alla precedente esperienza dell'obiezione di coscienza, conserva intatto il proprio valore di grande conquista civile e di strumento a disposizione dei giovani per la formazione di una coscienza civica, svolgendo nel

contempo un servizio a vantaggio della collettività. E' l'unica realtà istituzionale che consente ai giovani di fare qualcosa di utile per sé e per gli altri, in ambiti diversi ed eterogenei ma collegati dallo stesso filo conduttore. Attraverso il servizio civile si difende la Patria con mezzi diversi e attività non armate, si partecipa in modo attivo alla costruzione di una società più sana e di nuove forme di cittadinanza.

Tanti hanno condiviso la crescita di questo istituto sin dall'obiezione di coscienza, altri si sono aggregati dopo, tutti hanno partecipato al rapido sviluppo quantitativo del servizio civile.

Nella terza parte della relazione – dopo aver illustrato il funzionamento dell'Ufficio nazionale (parte I) e le attività poste in essere dalle Regioni e Province Autonome (parte II) - viene effettuata, come di consueto, una doverosa analisi dei “numeri” del servizio civile, numeri che esprimono bene la realtà di un fenomeno ampio e ben radicato nel territorio e che si conferma una presenza non certo marginale nel mondo del terzo settore.

Nonostante la congiuntura economica, l'azione di governo ha consentito, almeno per il 2009, di arginare la complessa situazione finanziaria. Nel periodo di riferimento, sono stati complessivamente avviati 30.377 volontari, di cui 29.878 hanno svolto il servizio civile in Italia e 499 all'estero. Dall'analisi sulla distribuzione territoriale dei volontari, emerge ancora un forte problema di squilibrio territoriale tra le regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Sud.

Il settore di impiego prevalente dei volontari è quello dell'assistenza (61,04%).

Complessivamente, ad oggi, gli enti accreditati nell'albo nazionale per il servizio civile e negli albi regionali sono 3.637 (-3,8% rispetto al 2008) per 47.120 sedi di attuazione di progetto (-34,3% rispetto al 2008), suddivisi per le 4 classi di accreditamento. Di questi 3.637 enti, 143 sono iscritti all'albo nazionale e 3.494 negli albi regionali e provinciali; ma le sedi di attuazione sono riferite per n. 22.297 a enti iscritti nell'albo nazionale e per n. 23.376 a enti iscritti negli albi regionali. Sono infine 1.447 le sedi di attuazione di progetti da realizzare all'estero.

Nel 2009 sono stati esaminati dall'Ufficio e dalle Regioni e Province Autonome 7.695 progetti, presentati entro la scadenza del 31 ottobre 2008, per un totale di 97.776 volontari richiesti, ma – per le accennate ristrettezze finanziarie - è stato possibile finanziare solo 2.156 progetti per 27.299 volontari.

Il servizio civile, dopo quasi dieci anni dalla sua istituzione, mostra degli evidenti segni di rallentamento della crescita e si trova di fronte a nuove sfide, a nuove difficoltà e a una pressante necessità di rivedere il quadro normativo di riferimento. Il sistema presenta delle criticità che vanno esaminate e affrontate con attenzione: occorre comprendere cosa nel servizio civile non ha funzionato e cosa invece rappresenta una buona prassi.

Il servizio civile sta dunque vivendo una fase importante per il suo consolidamento e collocazione nell'ambito delle politiche di governo, nonostante la situazione di crescente difficoltà, stante le restrizioni finanziarie a valere soprattutto dalla legge finanziaria per il 2010.

Lo sforzo in questi dodici mesi di attività è stato rivolto più che ad una crescita quantitativa, soprattutto ad un miglioramento qualitativo delle attività.

L'anno trascorso si è contraddistinto, pertanto, per alcuni significativi progressi in direzione di una crescente attenzione al miglioramento della qualità del servizio civile nazionale. Sono stati introdotti, infatti, alcuni importanti strumenti normativi potenzialmente in grado di assicurare un più efficiente funzionamento del sistema, un più efficace controllo sulle attività di servizio civile e, in generale il miglioramento del quadro giuridico-amministrativo in cui gli enti di servizio civile devono operare.

Anzitutto, va ricordato il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, contenente una disposizione (articolo 4, comma 2) che ha modificato - dal 1° gennaio 2009 - il regime previdenziale dei volontari, attraverso il passaggio da una contribuzione obbligatoria a carico del Fondo nazionale ad un regime volontario "a riscatto". A seguito dell'entrata in vigore di tale normativa, che ha previsto l'eliminazione dei costi derivanti dalla contribuzione previdenziale per i volontari, l'Ufficio ha potuto realizzare, a decorrere dal 2009, un'economia pari a circa 19 milioni di euro.

Inoltre, successivamente all'entrata in vigore del citato decreto-legge n. 185 del 2008, è intervenuto un accordo tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e l'Inps circa la decorrenza del passaggio dal regime di contribuzione figurativa (vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 77 del 2002) a quella obbligatoria, che ha permesso di conseguire un ulteriore risparmio di circa 21 milioni di euro, così riuscendo ad azzerare la passività ereditata di oltre 93 milioni di euro.

Pertanto, nonostante la grave congiuntura economica, l'azione di Governo è riuscita, da un lato, a reperire le risorse necessarie ad estinguere il debito con l'Inps e, dall'altro, ad assicurare, l'avvio di oltre 30.000 volontari, a valere sullo stanziamento di circa 171 milioni di euro previsto nella legge finanziaria per il 2009, cui sono stati aggiunti ulteriori 40 milioni di euro reperiti nell'ambito del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ci si è dedicati inoltre alla revisione della normativa secondaria e, in particolare del nuovo prontuario per la presentazione e la valutazione dei progetti (DPCM 4 novembre 2009), della circolare sull'accREDITAMENTO (Circolare 17 giugno 2009), delle disposizioni per la gestione dei volontari (DPCM 4 febbraio 2009) e per lo svolgimento delle attività di verifica sui progetti (DPCM 6 febbraio 2009).

Nel novero dei provvedimenti normativi adottati nel 2009 che hanno inciso sul miglioramento del sistema del servizio civile nazionale merita, anzitutto, di essere menzionato il predetto DPCM in data 4 novembre 2009 con il quale è stato approvato il nuovo Prontuario per la redazione, esame e valutazione dei progetti di servizio civile nazionale, al fine di superare le molteplici criticità emerse nell'ultimo triennio nella valutazione e nella realizzazione dei progetti di servizio civile.

La predisposizione del nuovo Prontuario rientra nel programma di iniziative adottate dall'Ufficio per dare una spinta propulsiva al sistema del servizio civile nazionale ed è finalizzata a rendere la fase della progettazione quanto più coerente possibile con le esigenze del servizio civile, conferendo alla fase della valutazione maggiore trasparenza rispetto al passato, nell'ottica dei principi di buon andamento e della miglior efficienza della P.A..

La novità più rilevante contenuta nel nuovo Prontuario, concerne, da un lato la possibilità per gli enti di presentare progetti solo per i settori nei quali sono stati accreditati e, dall'altro, la previsione di un limite massimo di 50 volontari per progetto, al fine di rendere i progetti sempre più aderenti alle realtà territoriali, calibrando il numero dei volontari alle strutture messe a disposizione dell'Ente per consentire allo stesso di formare e seguire meglio i volontari assegnati. Sono state inoltre aggiornate le cause di esclusione dalla valutazione di qualità, per cui vengono esclusi quei progetti c.d. "copia" e "autoreferenziali", predisposti cioè rispettivamente per fac-simile o che non presentano alcun elemento innovativo e formativo per i giovani.

In coerenza con la crescente attenzione al miglioramento della qualità, sono state rimodulate le griglie di attribuzione dei punteggi, che hanno semplificato la fase di valutazione, e sono stati inseriti due deflettori, ovverosia quelle situazioni e circostanze che determinano una diminuzione del punteggio assegnato al singolo progetto di servizio civile. In particolare, uno dei due deflettori individuati consiste negli «infortuni dichiarati dai volontari in servizio con prognosi inferiore a 7 giorni per i quali è stato richiesto e ottenuto l'intervento dell'assicurazione stipulata dall'Ufficio a favore dei volontari, privi di una relazione dell'ente sull'effettivo stato di convalescenza del volontario»; l'altro riguarda le sanzioni ricevute dall'ente nel suo complesso ed è rapportato alla percentuale delle infrazioni rilevate sul totale delle ispezioni effettuate nell'anno solare precedente a quello di realizzazione dei progetti in valutazione.

Nel nuovo Prontuario è confluita anche la normativa sugli interventi a favore dei ciechi civili e dei grandi invalidi, con l'introduzione di un controllo diretto da parte dell'Ufficio (e non più dell'ente) della documentazione relativa agli aventi diritto.

Le novità introdotte nel nuovo Prontuario comportano, tra l'altro, la riduzione dei tempi di valutazione dei progetti, consentendo così l'accesso agli atti e la presentazione di richieste di riesame. Nel Prontuario è stata, infatti, prevista una procedura, di fatto già avviata dall'Ufficio per i progetti valutati nell'anno 2009, che prevede la partecipazione degli enti al procedimento di valutazione dei progetti nella fase successiva alla redazione, da parte della Commissione

esaminatrice, della graduatoria provvisoria dei progetti e prima dell'approvazione della graduatoria definitiva da parte dell'Ufficio. Tale innovativa procedura ha di fatto determinato l'azzeramento del contenzioso amministrativo tra l'Ufficio e gli enti per il processo di valutazione e finanziamento dei progetti.

Dal 29 maggio alla fine del mese di giugno 2009, l'Ufficio è stato impegnato, infatti, in questa delicata fase di accesso agli atti da parte di alcuni enti, cui sono stati forniti puntuali chiarimenti sui punteggi attribuiti ai progetti. L'esito di tale riesame, che si contraddistingue per la trasparenza e la chiarezza nel fornire i chiarimenti richiesti, ha comportato in alcuni casi la revisione del punteggio attribuito. Nonostante l'evidente delusione da parte di quegli enti che hanno visto comunque i propri progetti non ammessi a bando, tale riesame ha comportato una sostanziale eliminazione del contenzioso e si prevede possa, anche per il futuro, portare ad una notevole contrazione del numero dei ricorsi presentati a seguito della pubblicazione delle graduatorie dei progetti approvati e finanziati.

Nel novero dei provvedimenti in grado di assicurare il miglioramento del sistema vi è poi la circolare 17 giugno 2009, che ha riformato la disciplina dell'accreditamento degli enti di servizio civile. In altri termini, la nuova disciplina dell'accreditamento è rivolta a introdurre e garantire *standards* di qualità nella realizzazione dei progetti di servizio civile, al fine di garantire il corretto impiego dei volontari consentendo l'accesso agli albi di servizio civile (nazionale e regionali) secondo modalità e criteri più restrittivi. L'introduzione della nuova disciplina dell'accreditamento risponde all'esigenza di garantire un'efficace ed efficiente sistema di servizio civile nazionale, consentendo, innanzitutto, di avere garanzie preventive sulla capacità degli enti che intendono realizzare attività di servizio civile.

Le innovazioni hanno riguardato, tra l'altro, uno dei requisiti richiesti dall'articolo 3 della legge n. 64 del 2001, ovvero la dimostrazione della "capacità organizzativa" degli enti. In particolare, è stata introdotta la previsione in base alla quale a ogni sede di attuazione di progetto deve corrispondere una sola sede fisica e che su ogni sede possano operare al massimo 20 volontari. Tale previsione è finalizzata ad assicurare un'efficiente gestione dei volontari medesimi, nonché ad

evitare situazioni verificatesi in passato – quali, l’insistenza di più sedi di attuazione di progetto su un’unica sede fisica o la presenza presso la stessa sede fisica di un numero elevatissimo di volontari - che hanno indubbiamente compromesso la loro formazione e la corretta e piena realizzazione delle finalità del servizio civile.

Inoltre, la circolare ha previsto nuovi obblighi in capo agli enti, tra i quali la dimostrazione del titolo giuridico in base al quale l’ente dispone di ogni singola sede di attuazione di progetto. Tale previsione è volta a evitare che l’ente possa accreditare sedi di attuazione per le quali non ha alcun titolo giuridico di disponibilità, circostanza che in passato si è verificata più volte, anche per un più specifico controllo dell’ottemperanza della normativa sulla sicurezza delle sedi oggetto di attuazione di progetto.

Una delle ulteriori novità introdotte dalla circolare riguarda la riduzione del numero massimo dei volontari assegnabili agli enti iscritti alla seconda, terza e quarta classe di accreditamento e l’introduzione, per gli enti iscritti alla prima classe, di un tetto (in precedenza inesistente) pari al 10% del contingente annuo dei volontari.

All’inizio del 2009 l’Ufficio ha anche modificato la disciplina dei rapporti tra enti e volontari del servizio civile predisponendo un Prontuario adottato con DPCM del 4 febbraio 2009. L’adozione di detto prontuario si è resa necessaria per adeguare e specificare i comportamenti che gli enti e i volontari devono osservare durante la realizzazione dei progetti e per garantire così una gestione del servizio civile sempre più corretta ed efficace. Alcune disposizioni sono state introdotte per garantire una maggiore tutela ai volontari, altre per rispondere ai quesiti più frequenti e alle problematiche emerse nel corso di questi anni.

Tra i provvedimenti normativi emanati nell’anno 2009 si segnala anche il DPCM in data 6 febbraio 2009 con il quale è stato adottato il “Prontuario contenente le disposizioni per lo svolgimento delle funzioni di controllo e verifica sull’attuazione dei progetti di servizio civile nazionale. Doveri degli enti di servizio civile e infrazioni punibili con le sanzioni previste dall’articolo 3 bis della legge 6 marzo 2001, n. 64”. In particolare, individuati con il predetto DPCM 4 febbraio 2009 i doveri e i comportamenti che gli enti devono tenere, sono state

contestualmente disciplinate le condotte illecite alle quali consegue l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 3 *bis* della legge n. 64 del 2001, nonché il relativo procedimento sanzionatorio. Con detto prontuario si è inteso anche dare maggiore impulso all'attività di verifica e garantire che le attività stesse siano svolte in base a criteri univoci, chiari e puntuali, sia da parte dell'Ufficio che da parte delle Regioni e Province Autonome per quanto di rispettiva competenza.

Da un punto di vista più operativo, si segnala che nel 2009, oltre al bando ordinario per 27.145 volontari, è stato altresì realizzato un bando straordinario per la selezione di 154 volontari da impiegare in progetti di servizio civile nazionale nei Comuni della Regione Abruzzo colpiti dal sisma del 6 aprile 2009.

Nel periodo di riferimento è stato inoltre realizzato il progetto dal titolo "European Civic Service: A Common Amicus", approvato e cofinanziato dalla Commissione Europea per un importo pari a 161.835,00 euro. Il progetto ha previsto l'invio di 21 volontari a gruppi di tre in Germania, Francia, Cipro, Polonia e Spagna presso 7 organizzazioni *partners* che hanno espresso il proprio interesse a partecipare al progetto presentato dall'Ufficio.

Per promuovere il bando ordinario 2009 di selezione dei volontari è stato realizzato uno spot, dal fortunato slogan "Servizio civile. Una scelta che cambia la vita. Tua e degli altri", accompagnato dalla canzone "Libera le mani", adottata quale inno del servizio civile nazionale e opera inedita di un gruppo di volontari, che in occasione del loro servizio civile hanno costituito la "band Eko Experience".

Allo scopo di promuovere presso i giovani il servizio civile nazionale, è stato progettato e realizzato un opuscolo promozionale, che favorisce la conoscenza delle finalità, delle attività, del funzionamento del servizio civile ed è stata realizzata la nuova edizione dell'agenda "Compagno di viaggio".

Si è infine svolta a Roma la "Settimana della donazione del sangue dei volontari in servizio civile" (2-8 marzo 2009), promossa dall'Ufficio in collaborazione con il Coordinamento Interassociativo dei Volontari Italiani del sangue (CIVIS) e con il centro Nazionale Sangue (CNS).

Nell'ottica poi della semplificazione e del risparmio è stata sottoscritta una convenzione con la Banca Nazionale del Lavoro (BNL), aggiudicataria di un