

Introduzione del Prof. Andrea Riccardi**Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione**

con delega alle politiche giovanili, per la famiglia, alla prevenzione e al contrasto delle tossicodipendenze, al servizio civile

L'Ufficio nazionale per il servizio civile ha predisposto, come di consueto, la annuale **Relazione sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del Servizio civile** relativa all'anno 2011, da presentare al Parlamento, ai sensi dell'articolo 20 della Legge 8 luglio 1998, n. 230, entro il 30 giugno.

La relazione - che trasmetto in qualità di Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione con delega anche all'esercizio delle funzioni in materia - illustra le attività svolte nel corso del 2011, anno in cui ricorre il primo decennale di istituzione del Servizio, la cui gestione ha fatto capo per oltre dieci mesi alla responsabilità politica del precedente Governo.

Il documento riflette la difficile situazione economica in cui versa il Paese e le conseguenti, forti riduzioni delle risorse finanziarie assegnate al Fondo nazionale, che hanno comportato una considerevole contrazione del numero dei volontari avviati.

Attesta, altresì, lo sforzo profuso e le strategie messe in campo dall'Ufficio stesso a sostegno di questa importante ed apprezzata missione istituzionale, la cui finalità si identifica nell'esigenza di "formare" cittadini responsabili, socialmente attivi attraverso cui ricostruire il frammentato tessuto sociale, quale strumento di coesione e di solidarietà.

Il Servizio civile nell'arco di pochi anni ha avuto modo di radicarsi nel nostro Paese acquisendo una valenza di significativo contenuto formativo per i giovani e di sostanziale sostegno alle fasce più deboli della società, divenendo fattore di crescita, moltiplicatore di contenuti valoriali, strumento idoneo per attuare i principi costituzionali di solidarietà, di uguaglianza e di pace.

A dieci anni dalla sua istituzione, l'impegno di circa 300.000 giovani nella realizzazione di numerosi progetti in Italia e all'estero nel campo dell'Assistenza - nella sua accezione più ampia - della Protezione civile, della Tutela e valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e ambientale avvalorano il significato che il Servizio civile riveste per i giovani, cui è riservata

l'opportunità quasi unica di essere protagonisti di un agire politico a difesa dei valori democratici, di concreta pratica della cittadinanza attiva e di diretta partecipazione ai bisogni del proprio territorio.

Tale peculiarità colloca l'istituto quale strumento prezioso della nostra società che ha acquisito vasti riconoscimenti da parte delle Istituzioni.

L'impegno sempre vigile dei suoi protagonisti e le numerose proposte di riforma, presentate dai partiti politici, attestano la maturata convinzione che occorra ripensare senza indugi ad un nuovo sistema, capace di autorigenerarsi per garantire ad un numero sempre maggiore di giovani l'opportunità di crescere nei valori della solidarietà.

Questo è l'impegno che mi sono assunto nel corso dei pochi mesi del mio mandato, impegno che si è concretizzato nel recupero, nell'ambito del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei capitoli di mia competenza, di risorse finanziarie aggiuntive per il Servizio Civile Nazionale per un importo pari a 50 milioni di euro a valere sull'esercizio finanziario 2012. Queste risorse serviranno a stabilizzare il Servizio civile nel biennio 2013 – 2014, come d'altra parte auspicato dalla Consulta Nazionale nella seduta del 6 giugno 2012.

Le proiezioni effettuate dall'Ufficio hanno quantificato in 18.810 unità i volontari che è possibile avviare al servizio, di cui 450 all'estero, per ciascun anno del biennio considerato.

Inoltre, ho chiesto ufficialmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze di integrare la dotazione finanziaria del Fondo nazionale per il servizio civile fino a 120 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2013 – 2015.

Vi è la necessità ineludibile di sviluppare nei giovani l'impegno civico e la piena condivisione dei principi democratici, di dare loro un'adeguata risposta alla richiesta di essere protagonisti e di poter svolgere un ruolo attivo attraverso la partecipazione democratica che favorisce il progresso del Paese.

Premessa

La Relazione al Parlamento, che scaturisce da disposizioni normative (art. 20 della Legge 8.7.1998, n.230), illustra le attività poste in essere dall'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile, che ha il compito di provvedere all'attuazione e allo svolgimento del Servizio Civile Nazionale (art.2, legge 6 marzo 2001, n.64).

La legge 64, istitutiva del Servizio Civile Nazionale, concepisce l'istituto come difesa civile della Patria, finalizzato alla formazione civile, sociale e professionale dei giovani, attraverso l'attuazione dei progetti, che consente loro di acquisire competenze specifiche nei 5 settori di attività, previsti dall'art. 1 della legge.

Il documento è diviso in tre parti.

La prima riguarda l'organizzazione e l'attività gestionale dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile.

La seconda parte fa riferimento all'attività delle Regioni e Province autonome in materia di Servizio Civile Nazionale.

La terza tratta la *mission* dell'Ufficio, che attiene all'attuazione e allo svolgimento del Servizio Civile ed in particolare riguarda la valutazione dei progetti, l'avvio dei giovani volontari e la loro formazione.

La Relazione riporta informazioni e dati che evidenziano lo stato di sofferenza in cui versa il Servizio civile che, a causa della grave crisi che attanaglia il Paese, nell'ultimo triennio ha subito sia una sostanziale, progressiva decurtazione degli stanziamenti assegnati - passati da euro 210.615.364 del 2009 ad euro 123.377.000 del 2011 -, sia la conseguente contrazione del numero dei volontari passati da 30.377 a 15.939.

E' utile precisare che l'Ufficio, per poter avviare 15.939 volontari, ha dovuto impiegare l'avanzo di gestione dell'esercizio precedente, pari a 7.371.259 di euro.

Dei 15.939 volontari avviati, 15.524 hanno svolto il Servizio civile in Italia e 415 all'estero con prevalenza del genere femminile (67,39%) rispetto al genere maschile, pari al 32,61%.

Gli Enti hanno presentato 5.043 progetti, in diminuzione rispetto all'anno precedente, di cui 2.955 alle Regioni e 2.088 all'Ufficio nazionale, per un complessivo numero di volontari richiesti pari a 52.717.

I progetti approvati sono stati 4.170, di cui 2.211 dalle Regioni e 1959 dall'Ufficio nazionale, per un totale di volontari impiegabili pari a 43.761; in concreto, è stato impiegato quasi un terzo dei volontari: 15.939.

I progetti finanziati sono stati 2.183, di cui 41 all'estero.

Dei progetti finanziati 1.299, pari al 59,51%, fanno capo agli Enti no-profit e 884, pari al 40,49%, sono stati realizzati da Enti pubblici.

Quanto alla distribuzione territoriale, emerge che, nonostante quasi la metà dei progetti finanziati alle Regioni e Province autonome si concentri nelle Regioni del nord (circa il 45%), il maggior numero dei volontari impiegati si riscontra nelle Regioni del sud (45,63%); seguono le Regioni del nord con il 30,71% e quelle del centro con il 23,66%, confermando la tendenza registrata negli anni precedenti.

Talune Regioni, Amministrazioni statali ed Enti no-profit sono ricorsi alle procedure di autofinanziamento per 129 progetti, accrescendo il numero dei volontari avviati di 1.174 posti.

L'analisi dei progetti per settore evidenzia la prevalenza dell'impiego dei volontari nel campo dell'Assistenza con il 59,96% - in aumento di oltre il 2% rispetto all'anno precedente; segue il settore relativo all'Educazione e alla promozione culturale (24,94%), in aumento dell'1%.

Il settore relativo alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale - in diminuzione di oltre il 2% - si attesta sull'8,79%.

Per quanto attiene la distribuzione geografica dei 41 progetti realizzati all'estero da 462 volontari, il 42,64%, pari a 197 unità, ha operato in America Latina; il 32,03%, pari a 148 unità, in Africa, il 6,93%, pari a 32 unità, in Asia e solo 2 unità in Oceania.

Il Servizio civile nazionale è percepito dai giovani come esperienza a forte contenuto formativo, che può essere maturata facendo cose utili per gli altri e aprendosi ai bisogni del territorio in cui si vive. E' questa la motivazione primaria che spinge i giovani a fare la scelta del Servizio civile nazionale, seguita da quella di sentirsi realizzati come persone.

PARTE I

ATTIVITA' DELL'UFFICIO NAZIONALE PER IL SERVIZIO CIVILE

1.1 Il personale

Al 31 dicembre 2011, la consistenza del personale in servizio presso l'Ufficio nazionale risulta di 97 unità, così suddivise:

- 2 Dirigenti generali;
- 5 Dirigenti;
- 90 dipendenti appartenenti alle aree funzionali.

In riferimento ai dipendenti delle aree funzionali, sedici appartengono ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre settantaquattro fanno parte del contingente del personale di prestito. Si rammenta che la dotazione organica di quest'ultimo contingente è stata rideterminata dall'art. 3 del DPCM 11 luglio 2003 in conformità al disposto di cui all'art. 11 del D.Lgs 30 luglio 1999, n. 303, con riferimento all'art. 8, commi 1 e 6, della Legge 8 luglio 1998, n. 230.

Nell'ambito dell'area dirigenziale, un dirigente generale (Capo dell'Ufficio) ha rassegnato le dimissioni a decorrere dal 12 dicembre e un dirigente è cessato dall'incarico con atto di risoluzione consensuale del contratto a decorrere dal 28 novembre.

Oltre al personale dirigenziale ed a quello delle aree funzionali, l'Ufficio nazionale - in considerazione delle molteplici attività svolte richiedenti l'apporto di specifiche competenze professionali non reperibili nella Pubblica Amministrazione - ha fatto ricorso all'opera di consulenti nominati ai sensi del combinato disposto dell'art. 8 della Legge 8 luglio 1998, n. 230, e dell'art. 9 del D.Lgs 30 luglio 1999, n. 303.

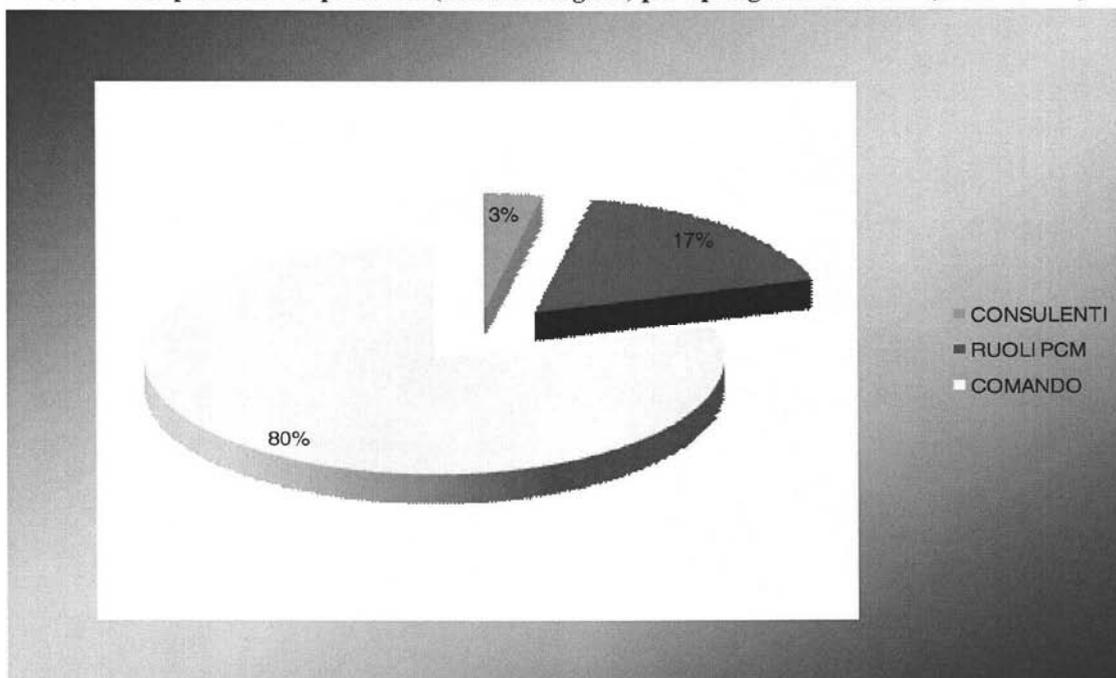
Nel 2011 la consistenza numerica è rimasta entro il limite, garantendo il rispetto del tetto di spesa stabilito dalla normativa vigente. Infatti, sono stati nominati complessivamente tre consulenti di cui uno a titolo gratuito.

Tali consulenti, il cui peso relativo nel 2011 è stato del 3,1 per cento sul totale dei dipendenti, esclusi i dirigenti, hanno apportato un notevole contributo di professionalità e di esperienze sia nelle materie attinenti il Servizio civile sia in campo giuridico, contabile, che amministrativo.

Tab. 1 – Consistenza del personale dell'Ufficio

PERSONALE	AREA DIRIGENZIALE		PERSONALE DI AREA			TOTALE
	I [^] FASCIA	II [^] FASCIA	III [^]	II [^]	I [^]	
DIRIGENTI	2	5				7
COMPARTO MINISTERI			30	42	2	74
RUOLO PCM			10	6		16
TOTALE	2	5	40	48	2	97

Graf. 1 - Composizione del personale (esclusi i dirigenti) per tipologia contrattuale (al 31.12.2011)



1.2 Le risorse finanziarie, il Fondo nazionale per il servizio civile e la gestione del bilancio

Le risorse per il finanziamento del servizio civile sono quantificate di anno in anno direttamente dalla Legge di Stabilità (per l'assegnazione di bilancio 2011 cfr. la Legge 13 dicembre 2010, n. 220) ed evidenziate nella tabella c) annessa alla legge stessa.

La tabella n. 2 indica l'ammontare degli stanziamenti assegnati all'Ufficio nazionale durante il periodo 2002/2011 ed evidenzia una progressiva contrazione nell'assegnazione delle risorse a partire dall'esercizio finanziario 2009, in corrispondenza con l'aggravarsi della situazione complessiva della finanza pubblica.

Tab. 2 - Stanziamenti assegnati dalle Leggi finanziarie all'Ufficio (2002 - 2011)

ANNO	TOTALE RISORSE STATALI PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE
2002	€ 120.777.000,00
2003	€ 119.474.000,00
2004	€ 119.239.000,00
2005	€ 220.839.000,00
2006	€ 237.760.000,00
2007	€ 296.128.000,00
2008	€ 266.166.000,00
2009	€ 210.615.364,00
2010	€ 170.261.000,00
2011	€ 123.377.000,00

Le risorse che alimentano la dotazione assegnata all'Ufficio provengono dallo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ove, in coerenza con la ristrutturazione del bilancio statale per programmi e per missioni istituzionali compiuta nel 2008, sono state correlate alla Missione n. 1: "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Lo stanziamento per il Servizio civile costituisce, infatti, specifica U.P.B. (unità previsionale di base) ed è contraddistinto dal capitolo n. 2185 ("Fondo occorrente per gli

interventi del servizio civile nazionale”); contestualmente esso risulta inserito anche nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (capitolo n. 228 del centro di responsabilità: “Segretariato generale”), approvato annualmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri (in attuazione del D.Lgs n. 303/1999 che conferisce, tra l’altro, autonomia finanziaria e contabile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il bilancio PCM per l’anno 2011 è stato approvato con D.P.C.M. in data 10 dicembre 2010 e costituisce, del resto, l’espressione più tipica dell’autonomia organizzativa e finanziaria della Presidenza stessa. Un’autonomia che è stata delineata dal legislatore per offrire adeguato supporto all’esercizio delle funzioni istituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel tempo l’assetto organizzativo si è via via stabilizzato ed il legislatore ha teso a preservare la posizione ordinamentale della P.C.M. sotto diversi profili, in ultimo anche sotto l’aspetto contabile laddove, nel prefigurare la progressiva eliminazione delle gestioni a valere su contabilità speciali o su conti correnti di tesoreria, esclude espressamente la Presidenza del Consiglio dal novero delle Amministrazioni interessate.

Peculiarità dell’Ufficio nazionale per il servizio civile è che esso opera in regime di contabilità speciale, istituita presso la Sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Roma. Le somme che alimentano detta contabilità affluiscono dalla Tesoreria centrale dello Stato mediante mandato informatico vistato dall’Ufficio bilancio e regolarità amministrativo contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le disponibilità costituite con gli accreditamenti disposti periodicamente (di norma ogni trimestre) dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri a favore dell’Ufficio nazionale per il Servizio civile sono utilizzate per il pagamento diretto a favore dei creditori e dei fornitori di servizi. A tal fine l’Ufficio emette ordinativi di pagamento sulla propria contabilità speciale.

Il controllo sugli atti di spesa, conformemente alla normativa vigente in materia, è un controllo postumo o “consuntivo”, che non incide sull’immediata operatività della disposizione di pagamento.

Questo sistema, se da un lato rende più celeri e snelle le procedure di pagamento dei titoli di spesa rispetto agli ordinari tempi di espletamento delle procedure contabili “ministeriali” (di norma dai 60 ai 90 giorni dalla ricezione del mandato informatico), dall’altro pone questioni di coordinamento con la pianificazione strategica attuata nell’ambito della Presidenza del Consiglio; a dette questioni si è inteso ovviare attraverso l’adozione di una forma di contabilità analitica (comprensiva, oltre che delle grandezze finanziarie, anche della rilevazione analitica dei

dati e dei centri di costo) integrata con il sistema di controllo gestionale in essere presso la Presidenza medesima a cui sovrintende l'Ufficio per il controllo di gestione.

Il documento contabile con il quale vengono resi noti i conti dei funzionari delegati è, com'è noto, il rendiconto. Quello dell'Ufficio nazionale consta di due elenchi. Uno è riepilogativo degli ordinativi di pagamento (distinti per singole voci di spesa), emessi sul capitolo 228 del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasmessi alla Sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Roma durante l'anno di riferimento. L'altro elenco descrive i movimenti di entrata e di uscita e la situazione di cassa della contabilità speciale n. 2881, per ciascun mese e per l'intero anno di riferimento, in base ai dati forniti dalla Tesoreria con i modelli 56T e 98AT.

L'Ufficio nazionale opera, dunque, al di fuori del "circuito Ufficio bilancio della PCM/R.G.S." (Ragioneria generale dello Stato), in quanto non utilizza i cosiddetti "mandati informatici", bensì emette ordinativi di pagamento cartacei in contabilità speciale che, pertanto, non sono sottoposti a "visto" dei summenzionati Uffici, ma immediatamente esigibili da parte dei creditori, dopo il loro invio alla Tesoreria provinciale dello Stato.

Naturalmente, nonostante persista un quadro normativo specifico, la gestione contabile dell'Ufficio nazionale si è sempre svolta nell'ambito dei principi generali che regolano la contabilità pubblica, seguendone le evoluzioni.

Il Fondo nazionale per il servizio civile (FNSC) venne istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la Legge 8 luglio 1998, n. 230, recante "Norme in materia di obiezione di coscienza", per l'assolvimento dei compiti previsti dalla legge medesima. La previsione di detto Fondo è stata successivamente confermata dalla legge istitutiva del Servizio civile nazionale (Legge 6 marzo 2001, n. 64).

Ai fini dell'erogazione dei trattamenti previsti dal D.Lgs 5 aprile 2002, n. 77, il Fondo è collocato presso l'Ufficio nazionale che ne cura l'amministrazione e la programmazione annuale delle risorse, "formulando entro il 31 gennaio di ciascun anno, un apposito piano d'intervento, sentita la Conferenza Stato/Regioni". L'Ufficio può, in corso di esercizio, variare le poste di bilancio con nota di assestamento "predisposta con le stesse formalità del piano annuale entro il 30 settembre dell'anno di riferimento". L'atto di approvazione della programmazione finanziaria e la relativa nota di variazione sono provvedimenti di competenza del Direttore Generale dell'Ufficio medesimo.

Per espressa disposizione normativa, l'Ufficio nazionale per il servizio civile è autorizzato ad utilizzare in un dato esercizio finanziario anche le risorse residue al termine della precedente gestione; è tenuto, altresì, a mantenere distinte la contabilizzazione delle spese per gli interventi