

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. CLVI**  
**n. 1-bis**

## RELAZIONE STRAORDINARIA

SULLA ORGANIZZAZIONE, SULLA GESTIONE  
E SULLO SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO CIVILE

(TRIENNIO 1999-2001)

*(Relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile  
per l'anno 2000, Doc. n. CLVI, n. 1)*

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento**

(GIOVANARDI)

---

**Comunicata alla Presidenza il 31 gennaio 2002**

---

**INDICE**

INTRODUZIONE . . . . .	Pag.	9
------------------------	------	---

**PARTE I****PRIMO TRIENNIO DI VIGENZA DELLA LEGGE 8 LUGLIO 1998 N. 230**

1. SINTESI DEGLI ASPETTI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI . . . . .	»	13
1.1. <i>Gestione del servizio civile</i> . . . . .	»	13
1.1.1. I Provvedimenti normativi . . . . .	»	13
1.1.2. Le domande di obiezione . . . . .	»	16
1.1.3. Gli obiettori avviati al servizio e gli ambiti di im- piego . . . . .	»	20
1.1.4. Le dispense e le licenze illimitate senza assegno in attesa di congedo (LISAAC) . . . . .	»	28
1.1.5. Le ispezioni . . . . .	»	34
1.1.6. L'articolo 46 della legge n. 449 del 1997 (Servizio sostitutivo di leva) . . . . .	»	35
1.1.7. I pagamenti . . . . .	»	36
1.1.8. Il contenzioso . . . . .	»	38
1.1.9. L'attività di convenzionamento . . . . .	»	41
1.1.10. L'informazione . . . . .	»	47
2.1. <i>Organizzazione dell'Ufficio</i> . . . . .	»	48
2.1.1. La sede . . . . .	»	48
2.1.2. Sedi periferiche . . . . .	»	49
2.1.3. Il personale . . . . .	»	50
2.1.4. La gestione del bilancio . . . . .	»	51
2.1.5. L'informatizzazione delle procedure . . . . .	»	54
2.1.6. Il servizio relazioni esterne e il «call center» . . . . .	»	56
2.1.7. Il sito Internet . . . . .	»	57
2.1.8. La Consulta . . . . .	»	60

2. PROBLEMI INTERPRETATIVI E ATTUATIVI ED IPOTESI DI SOLUZIONE	Pag.	62
2.1. Quadro generale .....	»	62
2.2. La gestione delle domande di obiezione e l'avvio al servizio 64 .....	»	68
2.3. Le convenzioni .....	»	72
2.4. Definizioni competenze Difesa/Ufficio .....	»	76
2.5. Formazione .....	»	78

## PARTE II

## IL NUOVO SERVIZIO CIVILE NAZIONALE – LEGGE 6 MARZO 2001 N. 64

1. L'AVVIO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE .....	»	85
1.1. Quadro generale .....	»	85
1.2. I provvedimenti di attuazione .....	»	88
1.3. Trattamento economico dei volontari in Italia .....	»	90
1.4. Servizio civile all'estero .....	»	92
1.5. Il trattamento economico degli obiettori di coscienza e dei volontari all'estero .....	»	94
1.6. Circolare «Disposizioni regolanti l'avvio del Servizio civile volontario e all'estero» .....	»	96
1.7. I progetti di servizio civile volontario .....	»	97
1.8. Le selezioni .....	»	98
1.9. L'informazione .....	»	107



*Il Ministro  
per i rapporti con il Parlamento*

Roma, 31 gennaio 2002

Signor Presidente,

nella Relazione sulla gestione, sulla organizzazione e sullo svolgimento del servizio civile dell'anno 2000, redatta in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 20 della legge 8 luglio 1998, n. 230, è stata prevista la trasmissione al Parlamento entro il 31 gennaio 2002 di una Relazione straordinaria, intesa a puntualizzare le attività avviate per consentire la piena attuazione della legge 64/2001 e ad evidenziare gli aspetti ed i problemi giuridici, procedurali ed organizzativi emersi nel corso dell'esperienza complessivamente maturata dall'Ufficio Nazionale per il servizio civile durante il primo triennio di vigenza della legge 230/98.

Provvedo pertanto a trasmettere la tale Relazione straordinaria.

L'occasione mi è gradita per inviare i miei migliori saluti,

On. Carlo Giovanardi

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. Giovanardi'.

---

Al Presidente della Camera  
dei Deputati  
On. Avv. Pier Ferdinando Casini



## INDICE

INTRODUZIONE .....	Pag.	9
--------------------	------	---

## PARTE I

## PRIMO TRIENNIO DI VIGENZA DELLA LEGGE 8 LUGLIO 1998 N. 230

1. SINTESI DEGLI ASPETTI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI .....	»	13
1.1. <i>Gestione del servizio civile</i> .....	»	13
1.1.1. I Provvedimenti normativi .....	»	13
1.1.2. Le domande di obiezione .....	»	16
1.1.3. Gli obiettori avviati al servizio e gli ambiti di im- piego .....	»	20
1.1.4. Le dispense e le licenze illimitate senza assegno in attesa di congedo (LISAAC) .....	»	28
1.1.5. Le ispezioni .....	»	34
1.1.6. L'articolo 46 della legge n. 449 del 1997 (Servizio sostitutivo di leva) .....	»	35
1.1.7. I pagamenti .....	»	36
1.1.8. Il contenzioso .....	»	38
1.1.9. L'attività di convenzionamento .....	»	41
1.1.10. L'informazione .....	»	47
2.1. <i>Organizzazione dell'Ufficio</i> .....	»	48
2.1.1. La sede .....	»	48
2.1.2. Sedi periferiche .....	»	49
2.1.3. Il personale .....	»	50
2.1.4. La gestione del bilancio .....	»	51
2.1.5. L'informatizzazione delle procedure .....	»	54
2.1.6. Il servizio relazioni esterne e il «call center» ....	»	56
2.1.7. Il sito Internet .....	»	57
2.1.8. La Consulta .....	»	60

2. PROBLEMI INTERPRETATIVI E ATTUATIVI ED IPOTESI DI SOLUZIONE	Pag.	62
2.1. Quadro generale . . . . .	»	62
2.2. La gestione delle domande di obiezione e l'avvio al servizio 64 . . . . .	»	68
2.3. Le convenzioni . . . . .	»	72
2.4. Definizioni competenze Difesa/Ufficio . . . . .	»	76
2.5. Formazione . . . . .	»	78

## PARTE II

## IL NUOVO SERVIZIO CIVILE NAZIONALE - LEGGE 6 MARZO 2001 N. 64

1. L'AVVIO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE . . . . .	»	85
1.1. Quadro generale . . . . .	»	85
1.2. I provvedimenti di attuazione . . . . .	»	88
1.3. Trattamento economico dei volontari in Italia . . . . .	»	90
1.4. Servizio civile all'estero . . . . .	»	92
1.5. Il trattamento economico degli obiettori di coscienza e dei volontari all'estero . . . . .	»	94
1.6. Circolare «Disposizioni regolanti l'avvio del Servizio civile volontario e all'estero» . . . . .	»	96
1.7. I progetti di servizio civile volontario . . . . .	»	97
1.8. Le selezioni . . . . .	»	98
1.9. L'informazione . . . . .	»	107

## **INTRODUZIONE**

Nella Relazione al Parlamento relativa all'anno 2000 il Governo aveva preso l'impegno di presentare, entro il 31 gennaio 2002, una Relazione straordinaria intesa a fare il punto dei primi tre anni di gestione del servizio civile in base alla legge 230 dell'8 luglio 1998, evidenziando gli aspetti critici e problematici di questa esperienza, anche alla luce del nuovo impegno affidato all'Ufficio per la realizzazione del servizio civile nazionale introdotto dalla legge 6 marzo 2001 n. 64.

La prima parte della Relazione è dedicata ad illustrare in sintesi le attività svolte, i risultati raggiunti nella gestione del servizio civile degli obiettori di coscienza e i nodi problematici riscontrati dall'Ufficio nella attuazione della legge 230, dal luglio 1998 al dicembre 2001.

Nella seconda parte sono illustrati i primi provvedimenti adottati per dare attuazione alla legge 64/01, le scadenze, gli impegni e gli adempimenti ancora da adottare per dare a tale legge piena funzionalità ed efficacia.



Questa Relazione straordinaria è presentata per rendere conto della effettiva situazione in cui l'Ufficio si trova oggi ad operare onde consentire al Parlamento, che ha voluto con la legge 230/98 l'esistenza dell'Ufficio nazionale e ha ritenuto di farne il perno del nuovo sistema del servizio civile nazionale con la legge 64/01, di seguire con cognizione di causa l'evolversi del servizio civile ed il passaggio tra la vecchia e la nuova forma che esso assumerà al momento della sospensione dell'obbligo di leva.

**PARTE I**

**PRIMO TRIENNIO DI VIGENZA DELLA LEGGE 8 LUGLIO 1998 n.230**



## **1. SINTESI DEGLI ASPETTI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI**

### **1.1. Gestione del servizio civile**

#### ***1.1.1. Provvedimenti normativi***

Oggetto del presente paragrafo è la descrizione del quadro normativo di riferimento in materia di obiezione di coscienza e del relativo stato di attuazione, alla luce della esperienza maturata nel primo triennio di vigenza, della legge 8 luglio 1998, n. 230.

Dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge succitata, alcuni sono già in vigore, altri in fase di emanazione.

Il primo provvedimento ha riguardato il regolamento previsto dall'articolo 8, comma 3, concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio ed è stato adottato con D.P.R. 28 luglio 1999, n. 352, unitamente al D.P.C.M. 3/2/00 relativo alla struttura ordinativa, alle competenze dei servizi, ed alla relativa dotazione organica dell'Ufficio ed ha consentito all'Ufficio stesso di poter finalmente operare nella gestione del servizio civile.

Tale regolamento ha costituito una priorità fondamentale non solo per l'organizzazione dell'Ufficio e per le modalità di collaborazione con le Regioni, ma anche perché base normativa per l'emanazione dei successivi regolamenti, previsti dall'articolo 8, comma 2, lettere *i)* ed *l)* della legge 230/98 relativi rispettivamente alla disciplina per gli obiettori di coscienza e alla gestione amministrativa del servizio civile.

Il testo di questi ulteriori regolamenti è stato predisposto dall'Ufficio, previa acquisizione del parere della Consulta nazionale per il servizio civile di cui all'art. 10 della legge 230/98 ed è stato così dato avvio all'*iter* approvativo dei relativi schemi di decreto, predisposti prima sotto forma di D.P.C.M. (come previsto dalla legge 230/98) e poi - su indicazione del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi - con lo strumento del D.P.R. (ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 400/88).

In particolare, il regolamento di disciplina, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 24 aprile 2001, acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, è stato definitivamente adottato con D.P.C.M. 21 novembre 2001, n. 453 e pubblicato in G.U. n. 301 del 29/12/2001.

L'*iter* approvativo del regolamento di gestione amministrativa, anch'esso approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 24 aprile 2001, è invece ancora in via di definizione, essendo stato necessario acquisire anche il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 281/97, reso solo in data 25 ottobre 2001.

Il prolungamento dei tempi di emanazione dei regolamenti in argomento ha comportato alcune difficoltà operative nella gestione del servizio civile, alle quali questo Ufficio ha cercato di far fronte con la diffusione di una nota (prot. n. 7296 dell'8 agosto 2000) concernente le "prescrizioni per la gestione del servizio civile", inviata a tutti gli enti convenzionati per l'impiego degli obiettori di coscienza.

In assenza dei regolamenti, che avrebbero dovuto garantire una puntuale regolamentazione dei rapporti tra Ufficio ed enti, non è stato possibile adottare lo schema di convenzioni-tipo previsto dall'art. 21 della legge 230/98, non potendo anticipare in dette convenzioni il contenuto dei regolamenti i cui aspetti sono stati riservati dal legislatore ad atti normativi e come tali sottratti all'attività negoziale.

In attuazione degli artt. 3 e 8 del citato D.P.R. 352/99 sono stati, poi, sottoscritti i Protocolli d'intesa con le Regioni Toscana ed Emilia Romagna e con la Provincia Autonoma di Bolzano per l'apertura delle sedi periferiche (vedi par. 2.1.2.. pag. 40).

Visti il passaggio di competenze dal Ministero della difesa all'Ufficio e la necessità di definire in modo puntuale le procedure relative al trasferimento di competenze e disciplinare apposite forme di collaborazione da parte dei distretti militari nel corso del triennio sono stati sottoscritti con la Direzione generale della Leva i protocolli d'intesa del 22 novembre 1999; 28 febbraio 2000 e 12 gennaio 01, ai sensi dell'articolo 5 del D.P.R. 352/99.

In base a tali accordi, l'Ufficio ha assunto a decorrere dal 1° gennaio 2000 la gestione amministrativo-contabile del servizio civile, ivi compresa la responsabilità delle assegnazioni degli obiettori e dei rapporti con gli enti convenzionati per il loro impiego.

In data 9 giugno 2000 e 9 febbraio 2001 sono stati emanati i D.P.C.M. che fissano, ogni anno, il contingente dei giovani da avviare al servizio civile rispetto alle risorse finanziarie disponibili, adottati ai sensi dell'articolo 9, comma 2 *quater*, della legge 230/98 (come introdotto dalla legge 424/99).

Per far fronte al blocco delle assegnazioni degli obiettori, causato dalla insufficienza delle risorse finanziarie, il Governo ha emanato il D.L. 16 settembre 1999, n. 324, convertito con legge 12 novembre 1999, n. 424, volto ad integrare la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile, istituire la contabilità speciale e individuare una serie di criteri oggettivi per la concessione delle dispense e delle L.I.S.A.A.C. in presenza di un'eccedenza di giovani da avviare al servizio, rispetto alle disponibilità finanziarie, in linea con quanto previsto per i militari di leva dal D. Lgs. 504/97.

Al fine di potenziare l'azione di verifica nei confronti degli enti convenzionati è stato stipulato, nel novembre 2000, un Protocollo d'intesa con il Dipartimento della

Ragioneria generale dello Stato per avvalersi dell'attività dei servizi ispettivi di Finanza pubblica.

Infine, per accertare la consistenza e le modalità della prestazione del servizio da parte degli obiettori e del rispetto dei progetti di impiego e delle convenzioni da parte degli enti che impiegano gli obiettori medesimi, con il D.P.C.M. 28 maggio 2001, adottato ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera *d*) della legge 230/98 sono stati individuati i criteri per lo svolgimento dell'attività di verifica.

### ***1.1.2. Le domande di obiezione***

Nel triennio 1999 – 2001 i giovani che hanno chiesto di prestare servizio civile in qualità di obiettori di coscienza sono stati 250.895, di cui il 43,2% (108.371) nel 1999, il 24,9% (62.524) nel 2000 ed il 31,9% (80.000 cifra stimata) nel 2001.

L'andamento altalenante dei valori negli ultimi tre anni rende difficile ipotizzare un trend attendibile del fenomeno anche sul breve - medio periodo (cfr. fig. 3 pag. 9).

L'irregolarità dell'andamento è riconducibile in gran parte a fattori contingenti di natura tecnica, imputabili al dispiegamento degli effetti delle diverse leggi regolanti il servizio civile concentratisi nel triennio in esame.

In primo luogo, l'elevato numero delle domande fatto registrare nel 1999 risulta anomalo rispetto al *trend* degli anni precedenti a causa della tardiva interpretazione del 3° comma dell'art. 4 della legge n. 230/98 che ad una prima lettura, sembrava imponesse a tutti gli arruolati ammessi al beneficio del ritardo e del rinvio del servizio militare la data del 31 dicembre 1999 quale termine ultimo per la presentazione della domanda per il servizio civile. Successivamente, nella terza decade del mese di novembre 1999, l'Ufficio ha fornito una interpretazione della norma in esame, secondo la quale il termine ultimo per i giovani in questione non era rappresentato dal 31 dicembre 1999, bensì dal

31 dicembre dell'anno precedente la loro chiamata in servizio. Pur in presenza della predetta interpretazione, i giovani, nel dubbio, hanno presentato ugualmente la domanda per il servizio civile, pur continuando ad usufruire del ritardo o del rinvio della chiamata, dunque pur avendo titolo a presentarla negli anni successivi.

Di contro, l'applicazione dal 1° gennaio 2000 delle norme contenute nel D. Lgs. n. 504/97 anche agli obiettori di coscienza ha prodotto un calo delle domande per lo stesso anno. Il fenomeno è riconducibile ai giovani studenti non più sottoposti a visita di leva con la classe di nascita ma solo al termine degli studi. Pertanto, non essendo nella posizione di abili e arruolati gli stessi si sono trovati nella condizione di non poter presentare la domanda per il servizio civile.

La crescita delle domande, stimata per il 2001 in un + 28% circa rispetto al 2000, è riconducibile:

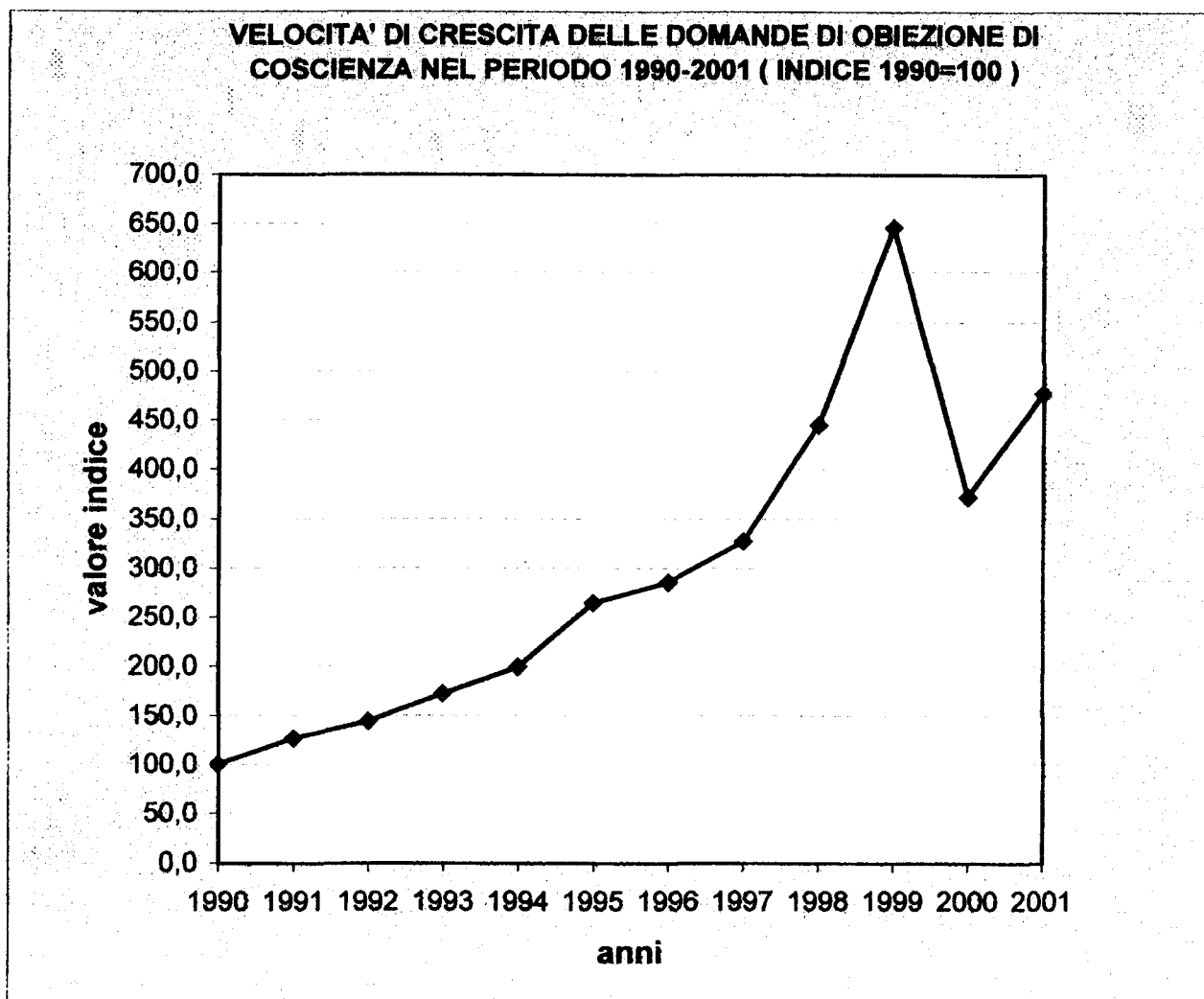
- all'assestamento degli effetti del D. Lgs. 504/97;
- all'effetto attrattore generato dal titolo di dispensa relativo alla promessa di lavoro previsto dal D.P.C.M. del 9 febbraio 2001;

Fattori interni ed esterni al servizio civile sono dunque alla base della crescita delle domande di obiezione di coscienza nell'anno 2001.

Disaggregando i dati per aree geografiche (cfr. tab.1 pag. 10) risulta che nel 2001 solo il Sud e le Isole tornano ai livelli del 1999 (+1,9% rispetto al 1999). Per il resto sia il Centro, che il Nord, pur presentando incrementi rispetto al 2000, rispettivamente del +8% e del +43%, non riescono a riposizionarsi sui livelli del 1999. Per la seconda volta le regioni del Sud, e le Isole superano quelle del Centro sia in termini assoluti che relativi, consolidando nel 2001 una tendenza emersa nel 2000.



FIG.3



Fonte: elaborazioni UNSC su dati Ministero Difesa

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tab.1**      **DOMANDE DI OBIEZIONE DI COSCIENZA NEL TRIENNIO**  
**1999-2001 PER REGIONI ED AREE GEOGRAFICHE**

REGIONI ED AREE GEOGRAFICHE	1999		2000		2001 (-)		TASSO INCR./DECR.	TASSO INCR./DECR.
	N° Domande	%	N° Domande	%	N° Domande	%	2000 - 1999	2001 - 2000
Valle D'Aosta	166	0,15	114	0,18	134	0,17	-31,33	17,54
Trentino Alto Adige	2479	2,29	1.227	1,96	1.689	2,11	-50,50	37,65
Friuli Venezia Giulia	2843	2,62	908	1,45	975	1,22	-68,06	7,38
Piemonte	7982	7,37	5.071	8,11	7.543	9,43	-36,47	48,75
Lombardia	25404	23,44	12.668	20,26	18.039	22,55	-50,13	42,40
Liguria	3.785	3,49	1.766	2,82	1.697	2,12	-53,34	-3,91
Emilia Romagna	12.961	11,96	4.602	7,36	8.737	10,92	-64,49	89,85
Veneto	7.637	7,05	4.834	7,41	5.460	6,83	-39,32	17,82
<b>TOTALE NORD</b>	<b>63.257</b>	<b>58,37</b>	<b>30.990</b>	<b>49,56</b>	<b>44.274</b>	<b>55,34</b>	<b>-51,01</b>	<b>42,87</b>
Toscana	9.390	8,66	4.724	7,56	5.476	6,85	-49,69	15,92
Lazio	7.485	6,91	4.221	6,75	4.306	5,38	-43,61	2,01
Marche	2.997	2,77	1.618	2,59	1.377	1,72	-46,01	-14,89
Umbria	1.607	1,48	483	0,77	690	0,86	-69,94	42,86
Abruzzo	2.009	1,85	1.565	2,50	1.806	2,26	-22,10	15,40
Molise	418	0,39	456	0,73	453	0,57	9,09	-0,66
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>23.906</b>	<b>22,06</b>	<b>13.067</b>	<b>20,90</b>	<b>14.108</b>	<b>17,64</b>	<b>-45,34</b>	<b>7,97</b>
Campania	6.795	6,27	7.178	11,48	9.345	11,68	5,64	30,19
Basilicata	898	0,83	712	1,14	842	1,05	-20,71	18,26
Puglia	4.550	4,20	3.595	5,75	3.861	4,83	-20,99	7,40
Calabria	2.632	2,43	2.603	4,16	2.812	3,52	-1,10	8,03
Sardegna	1.532	1,41	872	1,39	690	0,86	-43,08	-20,87
Sicilia	4.801	4,43	3.507	5,61	4.068	5,09	-26,95	16,00
<b>TOTALE SUD ED ISOLE</b>	<b>21.208</b>	<b>19,57</b>	<b>18.467</b>	<b>29,54</b>	<b>21.618</b>	<b>27,02</b>	<b>-12,92</b>	<b>17,06</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>108.371</b>	<b>100,00</b>	<b>62.524</b>	<b>100,00</b>	<b>80.000</b>	<b>100,00</b>	<b>-42,31</b>	<b>27,95</b>

Fonte: elaborazioni UNSC su dati Ministero Difesa

(\*) stima

### ***1.1.3. Gli obiettori avviati al servizio e gli ambiti di impiego***

Complessivamente nel corso del triennio 1999-2001 hanno prestato servizio, per periodi temporali diversi, 242.518 obiettori di coscienza (di cui 46.628 avviati al servizio nel 1998). La media delle presenze mensili durante il triennio è di 51.491 unità. La punta più elevata delle presenze si è registrata nel mese di settembre 2000 con 61.893 obiettori in servizio (cfr.fig.4 pag. 15), mentre la punta più bassa si è verificata nel mese di ottobre del 1999, con appena 38.432 unità in servizio.

Il punto più basso è da ricondurre all'esaurimento delle risorse finanziarie nel mese di luglio 1999 ed al relativo blocco delle assegnazioni per i mesi di agosto, settembre ed ottobre del medesimo anno. Le precettazioni ripresero nel mese di novembre a seguito dell'adozione da parte del Governo del decreto legge 16 settembre 1999, n. 324, recante: "Disposizioni urgenti in materia di servizio civile", successivamente convertito con modificazioni ed integrazioni nella legge 12 novembre 1999, n. 423, che stanziò 51 miliardi ad integrazione del Fondo per il servizio civile, di cui all'art. 19 della legge n. 230/98

Nel triennio in esame sono stati avviati al servizio 195.890 obiettori, di cui il 29% nell'anno 1999, il 40,2% nel 2000, pari a 78.841 unità, (che rappresentano il contingente più numeroso da quanto è stata istituita in Italia l'obiezione di coscienza), ed il 30,7% nel 2001.

La disaggregazione per aree geografiche (cfr.tab. 2 pag. 16) evidenzia come solo il Sud e le isole, siano riusciti a limitare le perdite nel 2001 rispetto al 2000, con solo 579 unità in meno. Più pesante la situazione per il Nord (-29,2%), che non riesce in termini assoluti a riportarsi nemmeno sui valori del 1999, mentre il Centro perde il 25% circa del totale nel confronto 2000/2001 ma supera in termini assoluti i livelli delle assegnazioni raggiunti nel 1999.

Il quadro che i dati lasciano intravedere non presenta più, come per il passato, aree territoriali compatte (Nord forte, Centro in crescita, Sud in crisi), piuttosto realtà in crisi accanto ad altre in espansione all'interno delle medesime aree geografiche.

Gli squilibri territoriali esistenti sono maggiormente evidenziati dal rapporto tra domanda ed offerta del servizio civile. Analizzando il livello di saturazione (rapporto percentuale tra assegnati e capacità ricettiva degli enti convenzionati) risulta che più di un terzo dei posti disponibili nelle regioni del Nord sono rimati inutilizzati nel 2001, con un -30% rispetto al 2000 (cfr. tab. 3 pag. 17). Leggermente superiore la percentuale di non utilizzo dei posti delle regioni del Centro, mentre al Sud e nelle isole, lo stesso dato si attesta intorno al 15%. Nel 2000 le percentuali di utilizzo dei posti disponibili superavano il 90% in tutte le aree territoriali, nel 2001 solo il Sud si attesta intorno all'86%, mentre il Nord ed il Centro non vanno oltre il 66%. Anche nel 1999 il Sud presentava il livello di utilizzo più elevato.

Questa situazione è stata determinata dalla diversa velocità con la quale sono cresciute negli ultimi anni sia la capacità ricettiva degli enti sia le domande di obiezione di coscienza nei diversi ambiti territoriali. In generale è possibile affermare che al Nord la velocità della crescita della capacità ricettiva è stata superiore a quella delle domande. Analoghe dinamiche si sono riscontrate nelle regioni del Centro, anche se in termini meno pronunciati. Di segno opposto la situazione nelle regioni del Sud, dove le domande di obiezione sono cresciute ad una velocità superiore a quella dei posti.

Le ragioni di questo squilibrio vanno ricercate in primo luogo nelle modalità con le quali storicamente si è sviluppato il fenomeno dell'obiezione di coscienza, cresciuto come scelta culturale e di comportamento giovanile prima nelle regioni del Nord. Una crescita che ha trovato una pronta risposta innanzitutto nell'iniziativa delle organizzazioni no profit, poi degli Enti Locali, che rapidamente ne hanno colto i possibili vantaggi in termini di sostegno alle loro attività sociali e di animazione culturale. Mentre enti ed organizzazioni continuavano a crescere, creando su tutto il territorio un tessuto fitto e consistente di posti per l'impiego degli obiettori di coscienza,

le domande di obiezione si avvicinavano sempre più alla soglia *naturale*, oltre la quale è possibile spingersi solo in presenza di profondi mutamenti culturali e di costume o di fenomeni eccezionali, quali la guerra.

In secondo luogo pesa, in particolare per il Mezzogiorno, la difficoltà di consolidare organismi associativi e movimenti basati sul volontariato, in un contesto economico-sociale costretto a confrontarsi quotidianamente con i problemi della disoccupazione e della mancanza del lavoro. Infatti gli enti maggiormente attivi nel Mezzogiorno sono rappresentati dalle sedi periferiche delle grandi organizzazioni no profit con una struttura di livello nazionale e ultimamente dagli Enti Locali. Risultano quasi del tutto assenti nell'area organismi associativi di piccole e medie dimensioni di natura endogena. La persistente difficoltà di organizzare l'offerta dei servizi, anche a causa di impedimenti burocratici che in passato hanno rallentato la crescita dei posti, e il costante seppur lento incremento delle domande hanno determinato la struttura di quest'area, caratterizzata dall'eccedenza delle domande rispetto ai posti disponibili.

Sotto il profilo dei settori d'impiego, i dati disponibili consentono di fornire una stima approssimativa, basata sul criterio del settore prevalente, delle attività che hanno maggiormente assorbito l'impegno degli obiettori in servizio. I dati si riferiscono agli anni 1999 e 2000, atteso che per il 2001 non è stato ancora possibile effettuare le relative elaborazioni in presenza di dati non definitivamente assestati. I dati del 2001 non dovrebbero però discostarsi di molto da quelli del 2000, assecondando i mutamenti in atto, dato che i criteri di assegnazione nei due anni considerati non hanno subito significativi cambiamenti.

La figura 5 (pag. 18) evidenzia come dal 1999 al 2000 vi sia stata una significativa modificazione nelle assegnazioni.

Il settore che ha fatto registrare la maggiore crescita è quello dell'assistenza, passato dal 52,5% del 1999 al 60% del 2000, con +7,5%. Di questo 60% impiegato in progetti di assistenza, il 9,5% ha prestato servizio sui fronti particolarmente delicati e

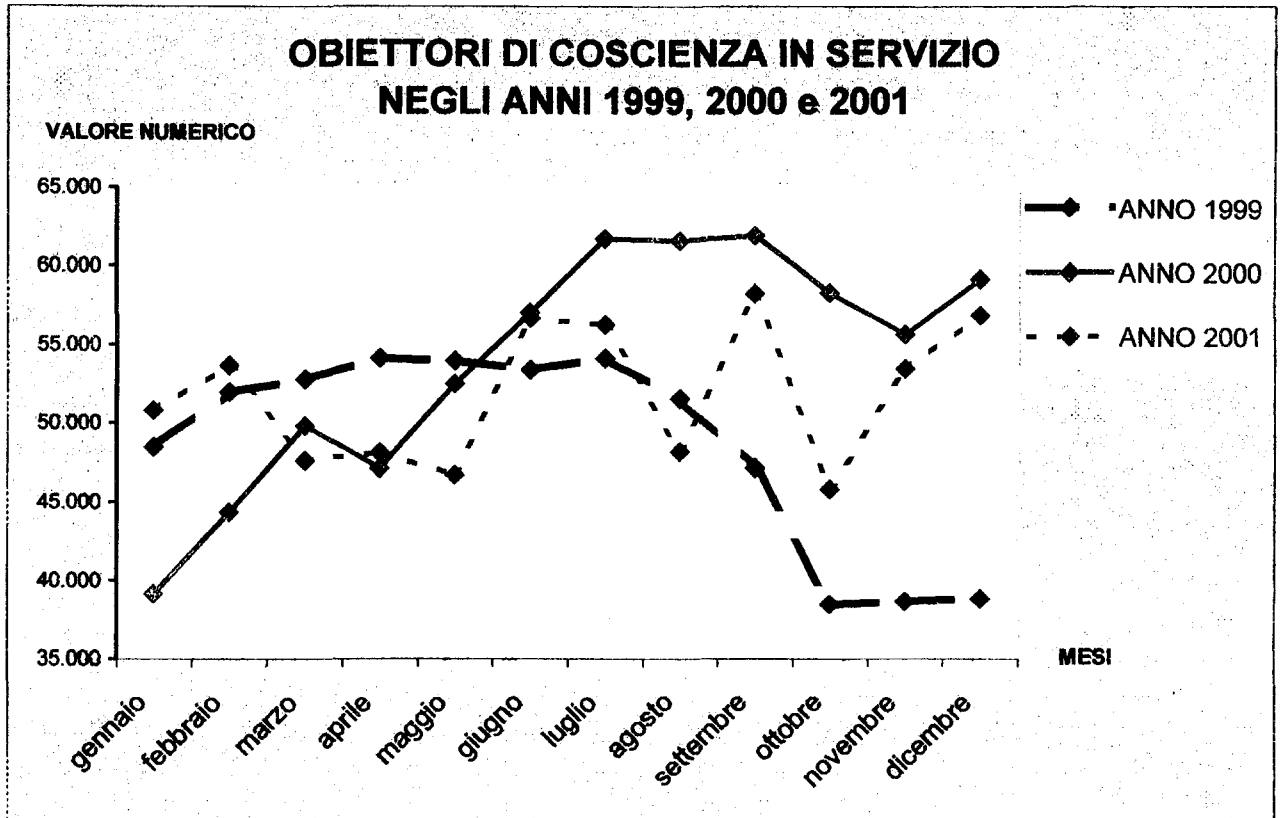
difficili dell'assistenza nei centri per il recupero dei tossicodipendenti, per l'assistenza ai malati di AIDS e ai portatori di handicap gravi sia fisici che mentali.

Rispetto al 1999 (0,90%) nel 2000 è in crescita del 2,05% anche il settore della protezione civile (2,95%). Il dato è riconducibile essenzialmente agli organismi di protezione civile facenti capo agli Enti Locali, attesa la diversa classificazione di alcuni organismi attivi nella protezione civile, quali le Pubbliche Assistenze, le Misericordie e la stessa Croce Rossa, inseriti invece nel settore dell'assistenza.

Unico settore in calo quello culturale; nel 2000 solo il 28,75% (meno 10 punti percentuali rispetto al 1999) degli assegnati ha prestato servizio nel settore culturale, sia presso Istituzioni culturali (strutture museali del Ministero dei Beni Culturali, strutture museali locali, Fondazioni culturali, biblioteche nazionali e locali, Archivi di Stato, Università, scuole, etc), sia presso i servizi culturali degli Enti Locali.

Sostanzialmente immutato rispetto al 1999 il peso degli obiettori che hanno svolto il servizio presso Enti con progetti finalizzati alla salvaguardia della natura e delle risorse ambientali (8% circa).

FIG.4



Fonte: UNSC

**Tab.2 OBIETTORI DI COSCIENZA AVVIATI AL SERVIZIO CIVILE NELTRIENNIO  
1999-2001 PER REGIONI ED AREE GEOGRAFICHE**

REGIONI ED AREE GEOGRAFICHE	1999		2000		2001 (.)		TASSO INCR./DECR.	TASSO INCR./DECR.
	N° Avviati	%	N° Avviati	%	N° Avviati	%	2000 - 1999	2001 - 2000
Valle D'Aosta	119	0,21	125	0,16	106	0,18	5,04	-15,20
Trentino Alto Adige	1.236	2,17	1.836	2,33	1.234	2,05	48,54	-32,79
Friuli Venezia Giulia	923	1,62	1.558	1,98	938	1,56	68,80	-39,79
Piemonte	5.053	8,88	6.750	8,56	5.342	8,88	33,58	-20,86
Lombardia	12.868	22,61	16.129	20,46	13.231	22,00	25,34	-17,97
Liguria	1.469	2,58	2.201	2,79	1.645	2,74	49,83	-25,26
Emilia Romagna	6.886	12,10	10.904	13,83	5.389	8,96	58,35	-50,58
Veneto	4.827	8,48	6.580	8,35	4.723	7,85	36,32	-28,22
<b>TOTALE NORD</b>	<b>33.381</b>	<b>58,66</b>	<b>46.083</b>	<b>58,45</b>	<b>32.608</b>	<b>54,22</b>	<b>38,05</b>	<b>-29,24</b>
Toscana	4.832	8,49	7.844	9,95	4.871	8,10	62,33	-37,90
Lazio	3.865	6,79	5.643	7,16	4.432	7,37	46,00	-21,46
Marche	1.998	3,51	2.105	2,67	1.959	3,26	5,36	-6,94
Umbria	701	1,23	753	0,96	691	1,15	7,42	-8,23
Abruzzo	1.099	1,93	1.625	2,06	1.494	2,48	47,86	-8,06
Molise	245	0,43	337	0,43	304	0,51	37,55	-9,79
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>12.740</b>	<b>22,39</b>	<b>18.307</b>	<b>23,22</b>	<b>13.751</b>	<b>22,86</b>	<b>43,70</b>	<b>-24,89</b>
Campania	3.551	6,24	4.826	6,12	4.853	8,07	35,91	0,56
Basilicata	427	0,75	633	0,80	572	0,95	48,24	-9,64
Puglia	2.214	3,89	2.654	3,37	2.429	4,04	19,87	-8,48
Calabria	1.440	2,53	1.967	2,49	1.722	2,86	36,60	-12,46
Sardegna	707	1,24	816	1,03	716	1,19	15,42	-12,25
Sicilia	2.448	4,30	3.555	4,51	3.490	5,80	45,22	-1,83
<b>TOTALE SUD ED ISOLE</b>	<b>10.787</b>	<b>18,96</b>	<b>14.451</b>	<b>18,33</b>	<b>13.782</b>	<b>22,92</b>	<b>33,97</b>	<b>-4,63</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>56.908</b>	<b>100,00</b>	<b>78.841</b>	<b>100,00</b>	<b>60.141</b>	<b>100,00</b>	<b>38,54</b>	<b>-23,72</b>

Fonte: UNSC

(\*) Dati non assestati



**Tab.3 RAPPORTO TRA CAPACITA' RICETTIVA ED ASSEGNATI NEL TRIENNIO  
1999-2001 PER REGIONI ED AREE GEOGRAFICHE**

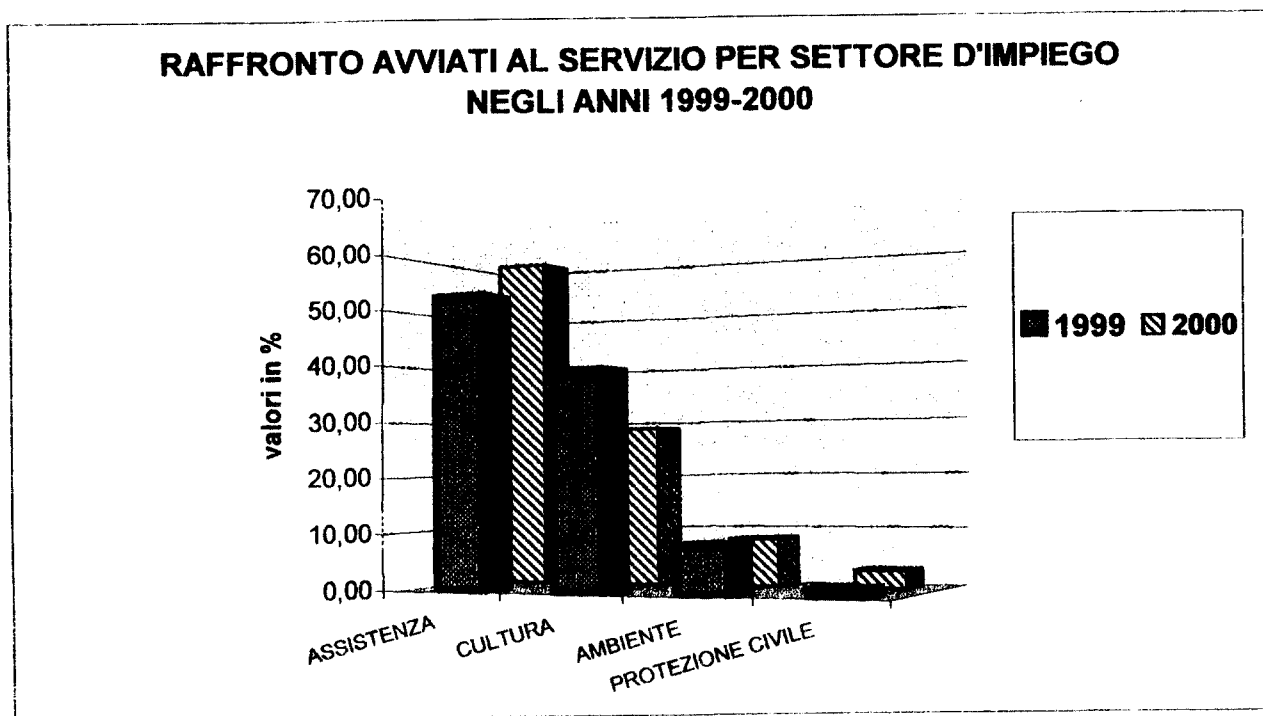
REGIONI ED AREE GEOGRAFICHE	LIVELLI DI SATURAZIONE			VARIAZIONE %	VARIAZIONE %
	1999	2000	2001(·)	1999 - 2000	2000 - 2001
Valle D'Aosta	73,91	72,25	61,27	-1,66	-10,98
Trentino Alto Adige (a)	79,03	105,82	67,62	26,79	-38,20
Friuli Venezia Giulia	60,80	81,70	47,37	20,90	-34,33
Piemonte	74,85	82,61	63,23	7,76	-19,38
Lombardia (a)	100,06	108,81	88,39	8,75	-20,42
Liguria	60,93	85,05	58,90	24,12	-26,15
Emilia Romagna	68,00	97,17	46,29	29,17	-50,89
Veneto	82,95	95,31	66,13	12,35	-29,18
<b>TOTALE NORD</b>	<b>81,00</b>	<b>96,97</b>	<b>66,58</b>	<b>15,97</b>	<b>-30,39</b>
Toscana	68,10	93,88	57,24	25,78	-36,65
Lazio (a)	74,89	113,36	79,23	38,47	-34,13
Marche	69,93	63,02	56,39	-6,91	-6,63
Umbria	61,33	66,46	53,98	5,13	-12,48
Abruzzo	86,95	98,19	81,73	11,24	-16,46
Molise (a)	84,78	101,20	82,61	16,43	-18,59
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>71,54</b>	<b>92,49</b>	<b>65,31</b>	<b>20,95</b>	<b>-27,17</b>
Campania (a)	95,43	100,84	94,27	5,40	-6,57
Basilicata	91,43	92,27	79,33	0,84	-12,94
Puglia (a)	100,00	104,82	87,69	4,82	-17,13
Calabria	91,37	91,06	76,30	-0,31	-14,77
Sardegna	94,52	97,14	74,27	2,62	-22,87
Sicilia	73,38	94,67	85,43	21,29	-9,24
<b>TOTALE SUD ED ISOLE</b>	<b>89,43</b>	<b>97,91</b>	<b>86,43</b>	<b>8,48</b>	<b>-11,48</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>80,06</b>	<b>96,06</b>	<b>69,95</b>	<b>16,00</b>	<b>-26,11</b>

Fonte: UNSC

(a) Il numero degli assegnati può superare, su base annua, il numero dei posti disponibili in virtù della durata inferiore all'anno del servizio ( 10 mesi ) ed al successivo riutilizzo nell'anno solare dei posti liberatisi a seguito dei congedi.

(\*) Dati non assestati-12/12/2001

FIG. 5



Fonte: UNSC

#### ***1.1.4. Le dispense e le licenze illimitate senza assegno in attesa di congedo (LISAAC)***

La materia relativa ai provvedimenti di dispensa e L.I.S.A.A.C. è stata introdotta dell'art. 2, comma 2, del decreto legge 16/9/99, n. 324 recante: "Disposizioni urgenti in materia di servizio civile", convertito con modificazioni ed integrazioni nella legge n. 424/99.

Nel triennio 1999-2001 (per il 1999 si precisa che il periodo di riferimento è solo l'ultimo trimestre dell'anno) sono stati dispensati in totale 79.803 obiettori di coscienza, di cui 53.067 d'ufficio (pari al 66,5%) e 26.726 a domanda degli interessati (pari al 35,5%) (cfr. fig. 6 pag. 23).

Rispetto alle modalità di concessione vi è da rilevare che nel corso del triennio le dispense a domanda sono state sempre inferiori a quelle concesse d'ufficio. Le prime presentano la percentuale più elevata del triennio, pari al 45% nel 1999, che scende al 33% nel 2000 e si attesta intorno al 39% nel 2001. Per le dispense concesse d'ufficio, il punto più elevato in termini percentuali è rappresentato dal 77% fatto registrare nell'anno 2000, in gran parte imputabile all'elevata categoria (5<sup>^</sup>) del minore indice di idoneità al servizio. Il dato scende al 61% circa nel 2001, mentre il valore più basso lo si riscontra nel 1999 con il 55%.

In considerazione dell'esiguo periodo di attività, limitato in pratica all'ultimo trimestre dell'anno, i dati delle dispense concesse nel 1999, non sono raffrontabili con quelli del 2000 e del 2001, pertanto il confronto sarà fatto solo tra quelli relativi a questi ultimi anni. Nel complesso il 2001 ha fatto registrare un tasso di incremento delle dispense del 60% circa rispetto al 2000. Considerando le sole dispense d'ufficio il tasso d'incremento è stato pari al 26,4%, mentre per quelle a domanda (comprese le L.I.S.A.A.C.) si è attestato intorno al 172, 2%. L'elevato incremento di queste ultime è riconducibile alla introduzione, per l'anno 2001, della nuova motivazione prevista dal art. 2, lettera a), punto 10 del D.P.C.M. del 9/2/01: "selezionato da enti pubblici e privati ai fini dell'assunzione, già in fase di avanzata e concreta definizione, e per la

quale sia richiesto l'adempimento degli obblighi di leva, sempreché venga prodotta la comprovante documentazione”.

Nel dettaglio le istanze di dispensa a domanda e L.I.S.A.A.C. trattate dall'Ufficio nei diversi anni sono state (cfr. fig. 7 pag. 24):

- **ultimo trimestre del 1999:**
  - n. 2.143 domande di dispensa di cui
    - n. 1.315 concesse (61,36%)
    - n. 828 negate (38,64%);
  - n. 850 domande di invio in L.I.S.A.A.C. di cui
    - n. 540 concesse (63,53%)
    - n. 310 negate (36,47%);
- **anno 2000:**
  - n. 8.698 domande di dispensa di cui
    - n. 5.230 concesse (60,13%)
    - n. 3.468 negate (39,87%);
  - n. 2.461 domande di invio in L.I.S.A.A.C. di cui
    - n. 1.454 concesse (59,08%);
    - n. 1.007 negate (40,92%);
- **anno 2001:**
  - n. 16.601 domande di dispensa di cui
    - n. 11.709 concesse (70,53%)
    - n. 4892 negate (29,47%);
  - n. 10.365 domande di invio in L.I.S.A.A.C. di cui
    - n. 6.488 concesse (62,60 %)
    - n. 3.877 negate (37,40 %).

Nel periodo che va dal settembre 1999 al 31/12/00 le motivazioni particolarmente rilevanti per le quali è stata prodotta istanza da parte dei giovani interessati sono state:

- difficoltà economiche o familiari e responsabilità lavorative di conduzione d'impresa o assistenziali;
- svolgimento di attività scientifica, artistica e culturale con acquisizione di particolari meriti in campo nazionale ed internazionale;
- unica fonte di reddito del nucleo familiare.

Nel corso del 2001 la motivazione più rilevante per la quale gli obiettori hanno presentato le istanze di dispensa e L.I.S.A.A.C. (n. 16.222), come già sopra citato, è stata quella di essere in possesso di una concreta proposta di lavoro, formulata da enti pubblici e privati, in fase di concreta definizione.

In relazione alle dispense e L.I.S.A.A.C. concesse per la motivazione di cui sopra, l'Ufficio ha ritenuto necessario porre in atto controlli a campione, presso enti/ditte/imprese, per accertare l'avvenuta costituzione del rapporto di lavoro per gli obiettori ai quali è stato concesso il beneficio della dispensa o della L.I.S.A.A.C. ma, non potendo provvedervi direttamente visto il ridotto organico a disposizione, nel secondo semestre del 2001 ha richiesto la collaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I primi risultati dei controlli hanno consentito di individuare 26 casi in cui il rapporto di lavoro non si è concretizzato, con conseguente intervento dell'Ufficio sugli obiettori interessati per accertare i motivi della mancata assunzione, in vista dell'eventuale revoca del beneficio concesso.

Per quanto riguarda le dispense concesse d'ufficio nel corso del triennio sono stati adottati i seguenti provvedimenti di dispensa:

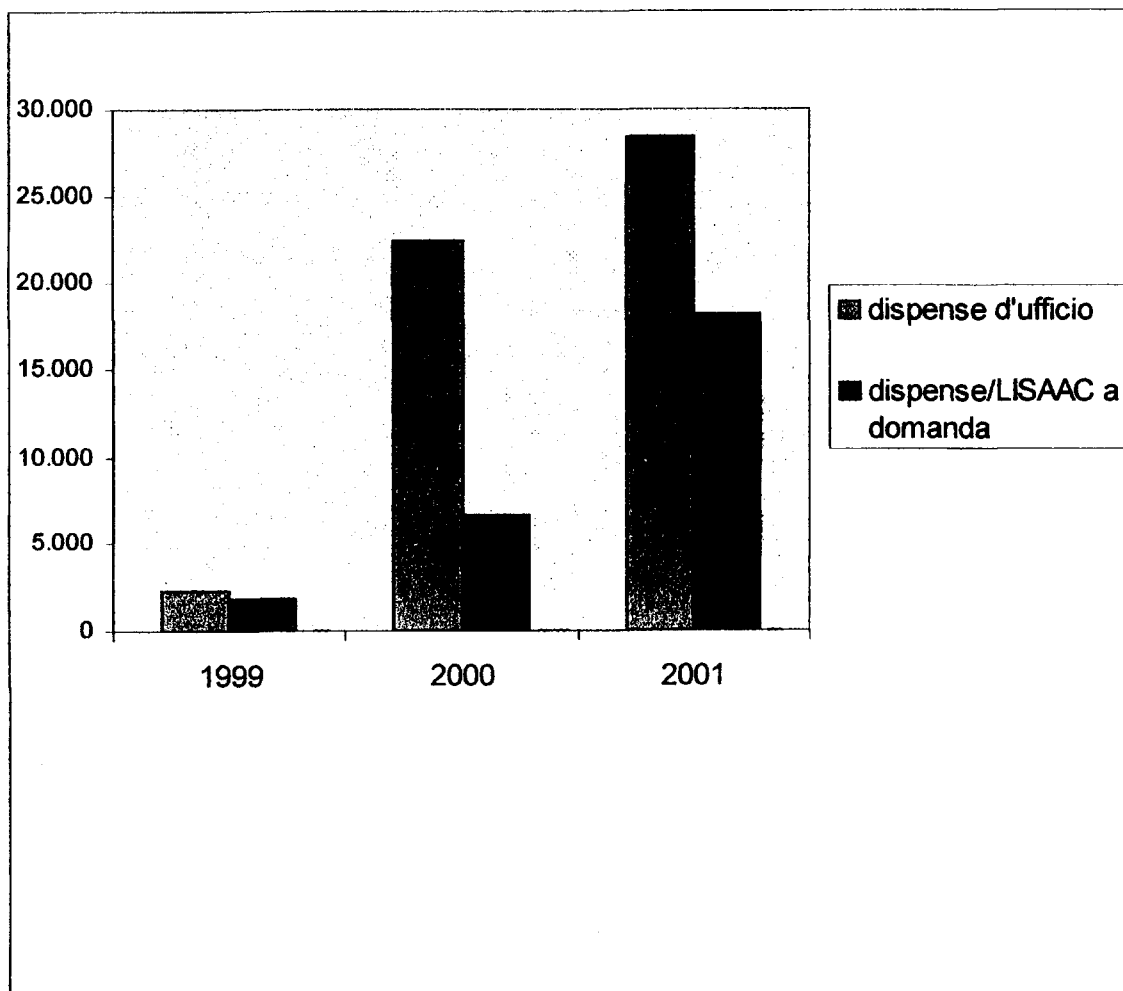
- per superamento dei termini entro i quali poter procedere legittimamente all'avvio al servizio degli obiettori, così come indicato dall'art. 1 del D.Lgs. 504/97, n. 414 nel 1999, n.4.259 nel 2000 e n.7.169 nel 2001 per un totale di 11.842.

Detto fenomeno, in crescita esponenziale nel corso del 2000 e del 2001 è da attribuire all'incidenza di alcuni fattori esterni alla gestione del servizio civile svolta dall'Ufficio quali, ad esempio:

- l'inoltro tardivo delle domande di obiezione di coscienza da parte dei Distretti Militari;
- la mancata comunicazione, sempre da parte dei Distretti Militari della data di effettiva disponibilità dei giovani per l'avvio in servizio (compimento dell'età massima prevista dalla legge, rinuncia al ritardo per motivi di studio, dichiarazione di disponibilità al servizio resa contestualmente alla presentazione della domanda di obiezione di coscienza).

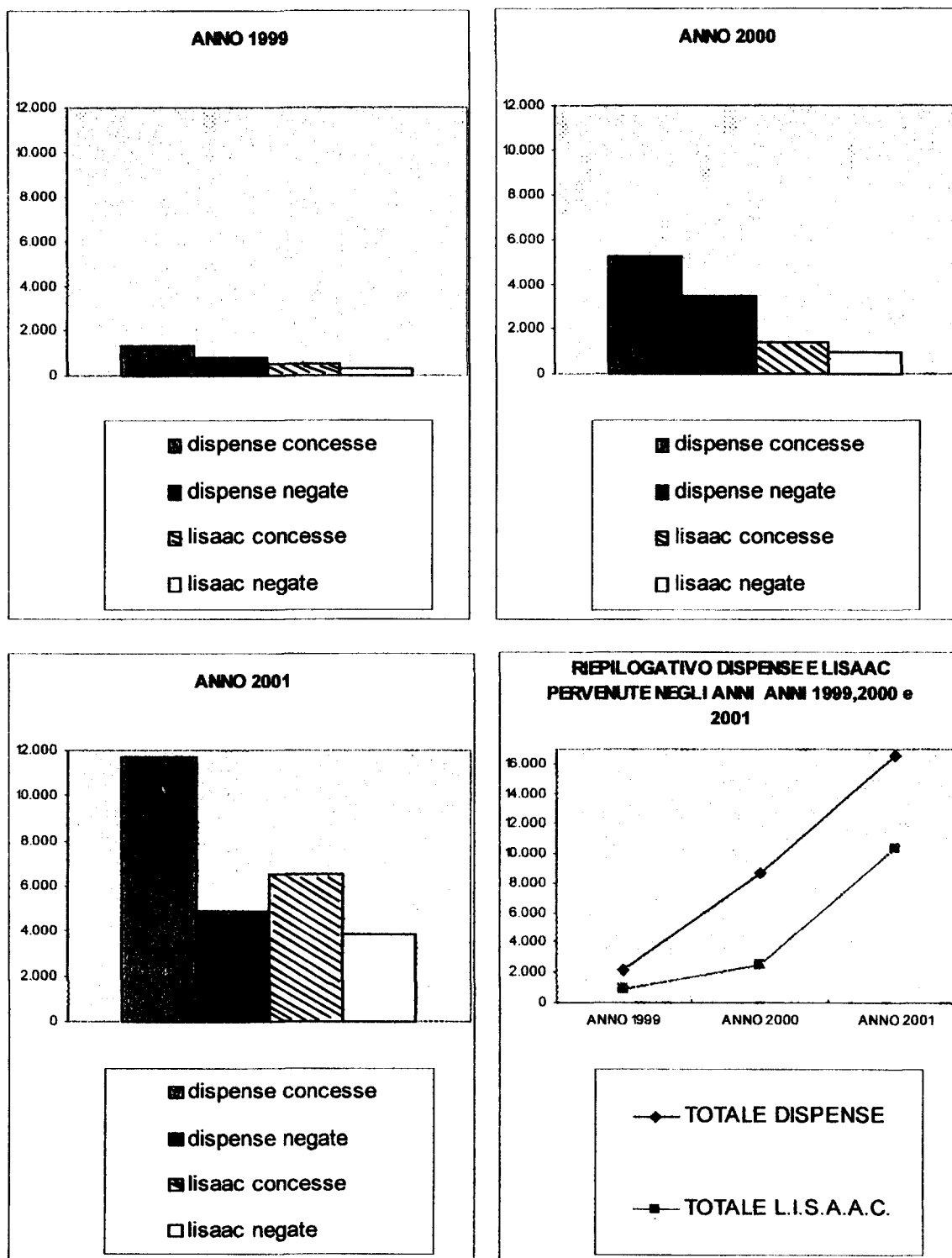
L'Ufficio ha inoltre adottato tre decreti cumulativi, ai sensi dell'art. 4 del D.P.C.M. 9/2/2001, nei confronti degli obiettori di coscienza che hanno presentato domanda fino al 31/12/1999, disponibili alla chiamata, ma che non sono stati avviati entro il 31/12/2000. I tre decreti cumulativi sono stati rispettivamente adottati in data 11/4/2001 per n. 17.200 obiettori, in data 18/6/2001 per n. 801 obiettori e in data 28.6.2001 per n. 986 obiettori.

**FIG. 6 PRATICHE DI DISPENSE E L.I.S.A.A.C. CONCESSE NEL TRIENNIO 1999 - 2001**



Fonte: UNSC

**FIG.7 PRATICHE DI DISPENSE E L.I.S.A.A.C. TRATTATE NEL TRIENNIO 1999 - 2001.**



Fonte: UNSC



### **1.1.5. Le ispezioni**

L'Ufficio ha assunto, dal 1 gennaio 2000, la responsabilità dell'attività di controllo nei confronti degli enti convenzionati, già in precedenza svolta dal Ministero della Difesa - Direzione generale della leva per il tramite dei Distretti Militari. L'attività, come previsto dalla legge 230/98, articolo 8, comma 2, lettera d), è finalizzata 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 attraverso l'utilizzo di appositi questionari, il proprio parere sul servizio svolto presso l'ente di assegnazione.

Nel corso dell'anno 2000, nelle more della disponibilità di un nucleo ispettivo adeguato a fronteggiare le previste esigenze di verifica, è stata sviluppata un'attività di controllo "puntuale" (concretizzatasi in 42 ispezioni) principalmente rivolta a quegli enti convenzionati per i quali sono pervenute segnalazioni di irregolarità nella gestione di obiettori in servizio civile o presso i quali i responsabili degli enti hanno segnalato comportamenti particolarmente repressibili da parte degli obiettori.

Nel corso del 2001, completato l'esiguo organico (4 unità) del servizio ispettivo dell'Ufficio ed integrata la capacità operativa 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 è stato stipulato nel novembre del 2000 un apposito Protocollo d'Intesa), è stata organizzata e condotta l'azione di controllo sulla base del programma di verifiche di cui al D.P.C.M. 28 maggio 2001. In tale quadro sono state effettuate 87 ispezioni, di cui 17 periodiche nei confronti di Enti

che impiegano più di cento obiettori e 70 a campione sull'insieme degli Enti convenzionati, incluse 59 ispezioni "puntuali".

In generale, le 129 ispezioni effettuate nel biennio 2000-2001, hanno consentito di eliminare gli inconvenienti emersi ed hanno comportato l'adozione di provvedimenti sia nei confronti degli Enti (3 revoche di convenzione, 26 sospensioni delle assegnazioni, 42 richiami scritti, 1 segnalazione all'Autorità Giudiziaria) sia nei confronti degli obiettori (20 trasferimenti ad altro Ente).

Le verifiche hanno evidenziato che la qualità e l'efficacia del servizio civile presso gli enti con articolata e consolidata organizzazione ed esperienza nell'impiego di obiettori di coscienza risulta decisamente migliore rispetto agli enti minori non inseriti in ambiti confederativi.

#### ***1.1.6. L'articolo 46 della L. 449/97 (Servizio sostitutivo di leva)***

Con il D. Lgs. 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 del suddetto personale 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.

L'attività dell'Ufficio, nel corso dell'anno 2000, si è limitata a questo unico impegno dal momento che gli ulteriori adempimenti richiedevano l'intervento del Ministero della difesa, che avrebbe dovuto adottare i necessari provvedimenti per rendere operative le disposizioni previste dalla legge. Solo a questo punto, infatti, l'Ufficio avrebbe potuto procedere all'assegnazione dei giovani che hanno chiesto di svolgere il servizio in questione alle Amministrazioni richiedenti. Nel corso dell'anno

2000 non è stato pertanto incorporato alcun giovane, in quanto nessun nominativo è stato indicato dal Ministero della difesa, così come nel 2001.

La legge 6 marzo 2001, n. 64 introducendo modalità di servizio civile non più legate all'obiezione di coscienza, ha abrogato l'art. 46 della legge 449/97.

### ***1.1.7. I pagamenti***

L'articolo 19 della legge 230/98 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza nel cui ambito e disponibilità sono finanziate tutte le spese previste dalla citata legge, ivi comprese le spese per il pagamento delle spettanze giornaliere agli obiettori di coscienza, le eventuali spese di trasporto per i medesimi e il rimborso agli enti convenzionati della fornitura, ove previsto, del vitto e dell'alloggio agli obiettori in servizio.

Sino al 31 dicembre 1999 detti rimborsi sono avvenuti per il tramite dei competenti Distretti Militari, cui gli enti convenzionati inviavano mensilmente i prospetti riepilogativi.

A partire dal 1 gennaio 2000, l'Ufficio ha assunto in prima persona l'onere di provvedere a tale attività, predisponendo un'idonea procedura informatica capace di consentire sia il pagamento diretto agli obiettori di coscienza che prestano servizio presso enti che non rimborsano la paga giornaliera, sia il rimborso agli enti che, al contrario, anticipano agli obiettori quanto loro spettante.

Ai fini della gestione di detti pagamenti l'Ufficio, in data 4 maggio 2000, ha stipulato una convenzione con POSTE S.p.A. per consentire di effettuare i pagamenti dovuti agli obiettori di coscienza e agli Enti convenzionati. La scelta di POSTE S.p.A. è dovuta al fatto che tale Società ha una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale

e consente ai fruitori del servizio civile di entrare rapidamente in possesso delle somme dovute.

Anche per far fronte alle comprensibili difficoltà iniziali che questa nuova procedura ha comportato, nell'autunno 2000 è stata istituita Unità operativa speciale con lo specifico incarico di assicurare il corretto funzionamento delle procedure. Dopo tale data i rimborsi hanno cominciato a pervenire agli enti con sufficiente regolarità; nel corso dell'anno 2001 si è potuto anche calendarizzare il pagamento degli enti indicando una precisa data mensile, nella quale i rimborsi vengono effettuati al fine di rendere più celeri le operazioni presso gli uffici postali e più comprensibile la lettura dei rimborsi accreditati per gli enti.

Per gli enti cui l'Amministrazione della Difesa aveva già riconosciuto un diverso iter procedurale, in ragione della incompatibilità tra il sistema di pagamento generalmente utilizzato e le norme di contabilità di Stato, ossia per gli enti che non anticipano la paga, si è invece proceduto al pagamento diretto degli obiettori, mediante mandati di pagamento riscuotibili presso le competenti Tesorerie Provinciali. Tale modalità operativa, molto onerosa per l'Ufficio in termini di risorse impiegate e dei tempi di realizzazione, è stata sostituita nel corso del 2001 dalla procedura, già prevista nell'ambito della convenzione con POSTE S.p.A., che prevede l'apertura di libretti nominativi di risparmio, gratuiti per l'obiettore, su cui far affluire l'accredito delle spettanze dovute. I riepiloghi di tutti i pagamenti effettuati sono stati periodicamente pubblicati sul sito Internet dell'Ufficio e sono consultabili tramite il *call center* e l'Ufficio relazioni esterne di Roma.

Il complesso di queste attività ha fatto sì che, al 31 dicembre 2001, l'Ufficio abbia erogato rimborsi per 58.052.097,89 EURO (112.404.535.590 Lire) a valere sull'anno 2000 e 39.486.331,10 EURO (76.456.198.320 Lire) a valere sull'anno 2001 assicurando così il rimborso ad una media mensile di 46.851 obiettori per 6.998 sedi convenzionate.

### ***1.1.8. Il contenzioso***

In base al protocollo d'intesa sottoscritto in data 22 novembre 1999 con il Ministero della difesa l'Ufficio ha assunto la competenza in materia di ricorsi a decorrere dal 1 gennaio 2000 ad eccezione di quelle materie che sono rimaste di competenza della Direzione generale della leva e degli organi periferici della leva, in base a quanto convenuto nell'accordo aggiuntivo del 28 febbraio 2000 (es. domande di obiezione di coscienza presentate oltre il termine previsto dall'art. 4 della legge 230/98, ritardo per motivi di studio, nuovi accertamenti sanitari, ecc..).

Nel corso del biennio 2000-2001 sono pervenuti complessivamente 1.652 ricorsi contro provvedimenti adottati dall'Ufficio nazionale (cfr. **tabb. 4, 5, 6 e 7 pagg. 30 - 31**).

In particolare, nel 2000, sono stati presentati 372 ricorsi, di cui 362 giurisdizionali avanti il giudice amministrativo e 10 amministrativi al Capo dello Stato, mentre nel 2001 sono pervenuti 1280 ricorsi, di cui 1230 giurisdizionali e 50 amministrativi.

Nell'ambito dell'attività di contenzioso, la questione più controversa è stata quella relativa alla interpretazione e applicazione dei termini massimi di avvio al servizio civile ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 5, del D. Lgs n. 504/97, con particolare riferimento ai giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel corso del 1999.

La questione, di cui si parlerà più ampiamente nel paragrafo 2.2 (pag. 59), è sorta nel 2000 e, dopo una prima fase in cui i T.A.R. hanno inizialmente accolto detti ricorsi, ha trovato definitiva soluzione in numerose pronunce del Consiglio di Stato che hanno confermato l'interpretazione sostenuta dall'Ufficio.

Tab. 4

STATO RICORSI PERVENUTI NEL 2000								
(esiti al 15 giugno 2001)								
ESITI	TOTALE	Totale per oggetto del ricorso						
	totali	Trasferimento	provv. Disciplinare	profilo sanitario	dispensa/LISAAC	decorrenza termine max di avvio al servizio	computabilità	altro
DEFINITI IN AUTOTUTELA	79	29		2	34	14		
CONCLUSI CON ESITO POSITIVO	2					2		
CONCLUSI CON ESITO NEGATIVO	3	1			1			1
IN CORSO	288	8	3	6	37	228		2 4
TOTALE RICORSI	372	38	3	8	72	244		2 5

Tab. 5

RICORSI CONTRO PROVVEDIMENTI ADOTTATI DALL'UNSC			
(pervenuti al 31 dicembre 2000)			
oggetto ricorsi	Anno 2000	ricorsi giurisdizionali (1)	ricorsi amministrativi (2)
TRASFERIMENTO	38	37	1
PROVV. DISCIPLINARE	3	2	1
PROFILO SANITARIO	8	8	
DISPENSE/LISAAC	72	65	7
DECORRENZA TERMINE MASSIMO AVVIO AL SERVIZIO	244	244	
COMPUTABILITA'	2	2	
ALTRO	5	4	1
TOTALE RICORSI	372	362	10

(1) Di competenza del giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato), salvo i ricorsi ai sensi dell'art. 5, comma 4, della L.230/98 di competenza del Ministero della difesa.

(2) Ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

Fonte: UNSC

Tab. 6

STATO RICORSI PERVENUTI NEL 2001								
<i>(esiti al 10 gennaio 2002)</i>								
ESITI	TOTALE	Totale per oggetto del ricorso						
	totali	Trasferimento	provv. Disciplinare	profilo sanitario	Dispensa /LISAAC	decorrenza a termine max di avvio al servizio	computabilità	altro
DEFINITI IN AUTOTUTELA	341	4		1	30	303		3
CONCLUSI CON ESITO POSITIVO	230	1		10	24	184		11
CONCLUSI CON ESITO NEGATIVO	5					1		4
IN CORSO	704	3		1	58	639		3
TOTALE RICORSI	1280	8		12	112	1127		21

Tab. 7

RICORSI CONTRO PROVVEDIMENTI ADOTTATI DALL'UNSC			
<i>(pervenuti al 31 dicembre 2001)</i>			
oggetto ricorsi	Anno 2000	ricorsi giurisdizionali (1)	ricorsi amministrativi (2)
TRASFERIMENTO	8	6	2
PROVV. DISCIPLINARE			
PROFILO SANITARIO	12	11	1
DISPENSE/LISAAC	112	105	7
DECORRENZA TERMINE MASSIMO AVVIO AL SERVIZIO	1127	1088	39
COMPUTABILITA'			
ALTRO	21	20	1
TOTALE RICORSI	1280	1230	50

(1) Di competenza del giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato), salvo i ricorsi ai sensi dell'art. 5, comma 4, della L.230/98 di competenza del Ministero della difesa.

(2) Ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

Fonte: UNSC

### **1.1.9. L'attività di convenzionamento**

Nel primo triennio di vigenza della legge 230/98 l'attività di convenzionamento degli enti in possesso dei requisiti previsti dalla stessa legge è stata caratterizzata da alcuni tratti peculiari.

Si è anzitutto seguita un'impostazione tesa a definire i numerosi procedimenti amministrativi pendenti che l'Ufficio ha rilevato al momento di concreta assunzione delle competenze da parte del Ministero della difesa e relativi a richieste di convenzione per l'impiego di obiettori e di ampliamento della capacità ricettiva degli enti già titolari di convenzione.

La misura organizzativa adottata è stata funzionale all'avvio di un sistema gestionale dei procedimenti che consentisse, operando in tempo reale sulle istanze avanzate, oltre che di soddisfare prontamente le istanze delle amministrazioni e degli enti interessati all'impiego di obiettori di coscienza di aumentare, attraverso la tempestiva istruttoria condotta sugli atti di avvio dei distinti procedimenti, l'efficienza e la efficacia dell'ufficio nello specifico settore.

Ad oggi l'Ufficio è in grado di garantire una conduzione in tempo reale delle istruttorie procedurali relative all'attività di convenzionamento che comportino l'adozione di provvedimenti modificativi, estintivi o sanzionatori in capo agli enti convenzionati.

Accanto a questa impostazione relativa agli aspetti organizzativo – gestionali si è provveduto ad individuare, nel corso dei tre anni, chiare direttrici generali lungo le quali muoversi per garantire il raggiungimento degli obiettivi individuati in sede di programmazione.

Le linee di fondo cui è stata ispirata la politica di convenzionamento dell'Ufficio sono sinteticamente di seguito riassunte:



- riordino della banca dati degli enti convenzionati al fine di ottenere dati attendibili ed aggiornati in ordine al numero, natura giuridica, tipologia, dislocazione e status delle convenzioni;
- avvio di procedure di gara finalizzate al censimento statistico e tipologico di tutti gli enti convenzionati operanti sul territorio nazionale al fine di evidenziare gli ambiti di intervento effettivamente interessati dai progetti realizzati dagli enti nonché la particolare tipologia e rilevanza dei progetti stessi;
- garanzia di sussistenza, quanto a disponibilità numerica, di posizioni di servizio civile al fine di assicurare l'assegnazione degli obiettori di coscienza in proporzione alle esigenze individuate nella programmazione;
- garanzia di sussistenza, quanto a dislocazione territoriale, di posizioni di servizio civile adeguate a soddisfare l'assegnazione dei giovani nel rispetto del principio di territorialità e vocazionale;
- privilegio, temporale e sostanziale, accordato alle domande di convenzione o di ampliamento numerico avanzate dagli enti operanti in settori ritenuti strategici dall'Ufficio;
- riduzione, laddove compatibile con le esigenze sopra descritte, delle posizioni di servizio civile connotate dalla fornitura di alloggio al fine di favorire la riduzione degli oneri finanziari sostenuti dagli enti per la fornitura di tali servizi e di garantire, quanto più possibile, l'assegnazione dei giovani nell'ambito del comune di residenza;
- politica di privilegio, nella stipula delle convenzioni, accordata a richieste provenienti dalle regioni del Sud Italia;
- elevazione degli standard progettuali generali attraverso: l'vio di procedure di gara finalizzate alla definizione di standard progettuali omogenei che costituiscano il modello utilizzabile per l'articolazione dei progetti da parte degli enti; la riduzione del microconvenzionamento, l'adozione di misure atte a favorire la nascita e lo sviluppo di "enti gestori", l'introduzione, nelle istruttorie procedimentali, di modelli progettuali e formativi;
- introduzione, nella gestione del servizio civile inerente la politica del convenzionamento, degli istituti introdotti dalla legge 230/98, anche in assenza degli strumenti previsti ad hoc dalla legge medesima;

- contenimento e controllo della domanda di convenzionamento attraverso l'introduzione di particolari condizioni che l'ente deve possedere per procedere alla stipula della convenzione;
- adozione di un piano generale di riordino delle convenzioni in vigore, attraverso l'integrazione o l'integrale ricognizione delle convenzioni esistenti, in presenza di specifici presupposti stabiliti dall'Ufficio;
- individuazione di un modello di convenzione ad hoc adottabile, nella regolazione dei rapporti tra le parti, anche in funzione anticipatoria del modello di convenzione-tipo previsto dalla legge.

Dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001 sono state stipulate 1.749 convenzioni per un numero di posti pari a 11.833 (3.030 con vitto e alloggio, 7.460 senza vitto e alloggio e 1.343 con il solo vitto).

A seguito dell'adozione di provvedimenti ampliativi della capacità ricettiva degli enti nello stesso triennio, il numero dei posti disponibili è stato incrementato di circa 14.000 unità con una netta prevalenza di posti senza onere di vitto e alloggio.

Tale dato, sommato a quello relativo alle convenzioni stipulate, ha comportato un incremento complessivo superiore alle 25.000 unità.

Delle 1.749 convenzioni stipulate nel triennio 1999-2001 circa il 63% (pari a 1.093) sono state sottoscritte da enti ubicati nel Nord Italia, il 15% da enti del Centro (262) e il 22% da enti del Sud e Isole (394).

Degli 11.833 posti scaturiti dalle stipule delle convenzioni di cui sopra, circa il 44% (pari a 5.225 unità) è ubicato nel Nord, circa il 23% (pari a 2.766 unità) nel Centro e circa il 33% (pari a 3.842 unità) nel Sud e nelle Isole.

Nonostante si rilevi un minor incremento percentuale delle convenzioni e della totalità dei posti di servizio civile al Sud rispetto al Nord, viene confermato il generale

*trend* di sviluppo del servizio civile al Sud sia complessivamente che prendendo a riferimento le singole regioni quali Campania, Calabria e Puglia che seguono le prime tre regioni trainanti (Lombardia, Piemonte e Veneto).

Con riguardo al primo degli obiettivi sopra indicati, l'Ufficio ha respinto istanze di convenzionamento per l'impiego di un solo obiettore di coscienza ritenendo che un ente che avanza tale tipo di richiesta, difficilmente possa garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto, nonché le condizioni previste dalla legge in ordine alla capacità formativa e all'assetto formativo e gestionale idoneo.

Peraltro il problema del microconvenzionamento, che riguarda anche le convenzioni caratterizzate dalla presenza di due, tre o quattro obiettori, può essere solo parzialmente risolto dalla politica di contenimento sopra descritta, essendo ancora diffusa e radicata una concezione del servizio civile caratterizzata dalla mancanza di elaborazione propositiva di progettualità nuova da parte della maggior parte degli enti, progettualità che riguarda i contenuti dei progetti, il coinvolgimento dei giovani nei progetti stessi, la capacità di proporre nuovi modelli gestionali del rapporto convenzionale.

Nel tentativo di elevare il livello qualitativo dei progetti di servizio civile, l'Ufficio ha condotto istruttorie tese alla verifica della sussistenza dei menzionati elementi di rilevanza progettuale e concernenti la capacità di provvedere alla formazione degli obiettori.

In questo quadro l'Ufficio è determinato nell'introdurre, come obbligatoria ai fini della stipula di convenzione, apposita polizza assicurativa a favore degli obiettori in servizio quale ulteriore elemento di qualificazione del servizio e a tal fine ha concluso un accordo con una società di assicurazione che consenta agli enti che intendono aderire alle condizioni proposte, di stipulare il relativo contratto a condizioni omogenee e particolarmente vantaggiose.

Ferme restando le linee guida sopra descritte, va comunque sottolineato che la politica di convenzionamento degli enti per gli anni a venire risentirà inevitabilmente della soluzione che verrà data alla questione concernente il contrasto tra una politica di assegnazione che predilige l'aspetto quantitativo e l'elevazione degli *standard* qualitativi dei progetti d'impiego degli obiettori.

Infatti, come noto, pur essendo attualmente superiori i posti disponibili presso gli enti convenzionati rispetto al numero di obiettori che si presume di impiegare per il 2002, il Sud risente ancora (nonostante la politica di sostegno seguita nel convenzionare gli enti operanti in tale ambito territoriale) di forti carenze di posizioni di servizio civile.

Una politica orientata, pertanto, alla riduzione delle convenzioni non in possesso di sufficienti requisiti contrasta con una politica tesa allo sviluppo numerico di posizioni di servizio civile.

Lo strumento funzionale alla soluzione del problema potrà consistere nell'individuazione dei settori di intervento ritenuti strategici e maggiormente rilevanti nel periodo di riferimento.

Tale individuazione che, ad esempio, ha interessato il settore dell'assistenza nell'anno 2001 e continuerà ad interessarlo nel corso del 2002, soddisfa contestualmente due distinti interessi: quello di provvedere adeguatamente all'assegnazione di risorse umane negli ambiti in cui maggiore è il bisogno di intervento e quello di elevare gli *standard* dei progetti attraverso la riduzione quantitativa delle convenzioni nei settori non ritenuti strategici.

Altra misura di rilievo per il raggiungimento degli obiettivi sopra individuati è rappresentata dalla capacità degli enti convenzionati, o di soggetti che assumono la gestione di più enti convenzionati, di farsi promotori di aggregazioni di enti creando soggetti giuridici atti a convogliare in un unico centro di riferimento la gestione,

l'organizzazione e la progettualità di altri. A tal fine l'Ufficio ha sostenuto le iniziative avviate dagli enti per dar vita alla costituzione di "enti gestori".

Tali aggregazioni ottengono un triplice positivo risultato: non vengono perse le occasioni di impiego che possono riguardare nuclei molto modesti di obiettori impegnati in progetti importanti anche se piccoli; si garantisce la presenza di personale specializzato nella gestione del servizio civile, in particolare nel ruolo di responsabile degli obiettori in servizio; si semplifica e si snellisce la gestione amministrativa dei rapporti tra Ente "collettivo" e l'Ufficio.

Le esperienze nate in questi anni di ente gestore "collettivo" si articolano in due differenti modelli strutturali:

- 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, 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 diversificate esigenze:

- garantire 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 e accelerare l'attività procedimentale dell'Ufficio;
- ridurre i tempi e i costi di gestione;
- individuare negli enti gestori *partners* operativi vicini alle esigenze del territorio;
- 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.

### **1.1.10. L'informazione**

L'Ufficio ha curato l'organizzazione di convegni, incontri, tavole rotonde e conferenze stampa e la partecipazione di rappresentanti dell'Ufficio a manifestazioni indette da altre Amministrazioni. Ha altresì collaborato con quanti in questi tre anni si sono fatti promotori a propria volta di campagne informative, (regioni, informagiovani, associazioni, etc.).

Negli ultimi mesi del 2001 è stata avviata una campagna di informazione istituzionale, condotta di intesa e in stretta collaborazione con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che vedrà la sua realizzazione nei primi mesi dell'anno in corso.

Per meglio definire il target al quale la campagna deve rivolgersi e l'interesse del mondo giovanile verso una esperienza di volontariato, nel 2001 è stato realizzato (a cura di una Società specializzata) un sondaggio tra i giovani dai 18 ai 26 anni, comprendendo in questa fascia d'età i potenziali obiettori di coscienza e i giovani di ambo i sessi interessati ad una esperienza di servizio civile.

Nel corso del 2001 sono stati anche realizzati, alcuni brevi documentari-clip sulle attività degli obiettori e dei volontari in servizio civile, che andranno a far parte di un archivio immagini di documentazione sul nuovo servizio civile nazionale.

## **1.2. Organizzazione dell'Ufficio**

### **1.2.1. La sede**

L'Ufficio ha iniziato la propria attività presso i locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri in Via del Giardino Theodoli, n. 66. Dal 1 luglio la sede è ubicata in un immobile sito in Via San Martino della Battaglia, n. 6, Roma.

Si tratta di uno stabile su tre piani, con 1.700 mq di superficie utile, il cui costo di locazione è stato di Lire. 367.200.000 per il 1999 (solo 7 mesi), di Lire 601.217.000 per l'anno 2000 e di Lire 720.217.000 per l'anno 2001.

Già nei primi mesi del 2001, visti l'aumento del personale e la necessità di conservare una sempre crescente mole di documentazione, si è avvertita la necessità di reperire un nuovo immobile, più grande di quello in uso, dove poter ospitare l'intera struttura.

Nel corso del 2001 l'Ufficio, di conseguenza, ha posto in essere ogni iniziativa volta alla individuazione di un locale idoneo, senza ottenere alcun risultato, poiché vincoli burocratici ed amministrativi hanno impedito la conclusione di una trattativa per la locazione di uno stabile di circa 3.000 mq sito in Piazza Indipendenza. In particolare si deve evidenziare la eccessiva complessità del procedimento amministrativo per l'ottenimento del nulla osta alla locazione (parere della filiale regionale dell'Agenzia del demanio, approvazione dello stesso parere a cura dalla Direzione centrale della Agenzia del demanio, nulla osta della Commissione per Roma Capitale e nulla osta, finale, alla spesa della Agenzia del demanio) e la valutazione di congruità del canone di locazione richiesto dalla proprietà, particolarmente basso rispetto ai valori di mercato ordinari.

Nelle more del reperimento di spazi idonei l'Ufficio ha ottenuto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri un locale, in corso di dismissione, sito in Via Barberini n. 47,

avente una superficie di circa 150 mq e locato un locale-deposito in Via Calatafimi n. 14.

Questa “ frammentazione ” della sede comporta gravi problemi all’operatività dell’Ufficio che è stato inoltre costretto ad affidare ad una Società esterna il servizio di *data entry* delle informazioni relative alle richieste di assegnazione degli obiettori di coscienza, degli Enti convenzionati e dei prospetti relativi ai pagamenti degli stessi obiettori, nonché la conservazione degli originali presso la Società incaricata dell’attività.

### **1.2.2. Sedi periferiche**

In applicazione di quanto disposto dall’articolo 8, comma 1 della legge 230/98, che ha previsto la costituzione dell’Ufficio in una sede centrale e in sedi periferiche regionali, come confermato dalla legge 64/01, l’Ufficio ha stipulato Protocolli d’intesa con la Regione Toscana, con la Regione Emilia Romagna e con la Provincia Autonoma di Bolzano. In seguito alla stipula dei sopraccitati Protocolli l’Ufficio ha potuto attivare le sedi periferiche a Bolzano (01/09/01), Firenze (01/10/01) e Bologna (02/11/01).

Nel corso del triennio sono anche state poste in essere le attività istruttorie necessarie per la stipula di similari protocolli d’intesa con le altre Regioni.



### 1.2.3. Il personale

La pianta organica dell'Ufficio, ai sensi dell'articolo 8 della legge 230/98, non può superare complessivamente, per il primo triennio, le 100 unità.

La dotazione organica è stata costituita ricorrendo a personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio e personale in comando.

Inoltre, per fronteggiare le molteplici necessità operative, si è fatto ricorso anche a personale militare in posizione di ausiliaria e a consulenti nominati ai sensi dell'art.8, comma 6, della legge 230/98.

Il ricorso ai consulenti, per il quale l'Ufficio ha chiesto il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, si è reso necessario per consentire, se pur con difficoltà, lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Ufficio che altrimenti sarebbe stato impossibile condurre considerata la carenza di personale. Il loro contributo ha inoltre assicurato all'Ufficio, nella delicatissima fase di inizio attività, il necessario supporto in materia giuridica, contabile e amministrativa.

#### Personale in servizio nel triennio 1999 – 2001

	ANNO 1999	ANNO 2000	ANNO 2001
Dirigenti generali	1	2	2
Dirigenti	1	4	5
Funzionari/impiegati	24	59	69
Militari in ausiliaria	1	2	4
Consulenti	4	7	23
<b>Totale</b>	<b>31</b>	<b>74</b>	<b>103</b>

Fonte: UNSC

Nel corso del 2001, al fine di reperire personale da destinare alle isitucnde sedi periferiche, l'Ufficio ha raccolto ed esaminato curricula di personale appartenente a strutture periferiche delle Amministrazioni dello Stato e ad Enti pubblici in possesso di specifica professionalità e competenza in materia di servizio civile.

#### **1.2.4. La gestione del bilancio**

- Anno finanziario 1999:  
con la legge 23 dicembre 1998, n. 454 concernente il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 l'Ufficio ha potuto disporre degli stanziamenti previsti nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai capp.1156 "Spese di funzionamento per l'Ufficio nazionale per il servizio civile" di Lire 3 mld e 1180 "Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza" di Lire 117,850 mld.

Si deve precisare che nel corso di tutto l'anno finanziario 1999, il Ministero della difesa ha continuato la gestione delle spese strettamente attinenti gli obiettori di coscienza e alla luce degli avvii al servizio civile dell'anno è subito emersa la necessità di un'integrazione al Fondo per poter fronteggiare gli impegni presi.

Con la legge 12 novembre 1999, n. 424 di conversione del D.L. n. 324/99 il Fondo è stato integrato di Lire 51 mld.

- Anno finanziario 2000:  
le risorse finanziarie assegnate all'Ufficio con legge 23 dicembre 1999, n. 489 (legge finanziaria 2000), iscritte all'unità previsionale di base 16.1.2.1 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e della programmazione economica, sono state complessivamente di Lire 171,850 mld.

Il decreto ministeriale concernente la ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base, ai fini della gestione e della rendicontazione, ha stabilito che

Lire 168,850 mld fossero iscritte al cap. 5717 relativo al “Fondo nazionale per il servizio civile” e Lire 3 mld al cap. 5718 “Spese di funzionamento dell’Ufficio”.

Sulla base delle risorse finanziarie assegnate si è provveduto a redigere il Programma annuale, così come previsto dalla legge 230/98, col quale si è effettuata una prima programmazione dei bisogni e dell’attività dell’Ufficio.

Nel mese di luglio dello stesso anno detto programma annuale è stato oggetto di un primo assestamento effettuato sulla base delle esigenze organizzative e gestionali dell’Ufficio stesso.

In corso d’anno, le risorse assegnate per le spese di funzionamento dell’Ufficio - che andava costituendosi come unità operativa - si sono rivelate insufficienti, tanto da spingere l’Ufficio a chiedere una variazione compensativa di Lire 2 mld tra i due capitoli sopraindicati.

A seguito di detta variazione, concessa con la legge di assestamento al bilancio statale n. 317/00, si è provveduto a disporre una seconda variazione al Programma annuale.

Relativamente alla gestione dell’anno 2000 va evidenziato che il difficile avvio dell’Ufficio, condizionato da scarsità di personale, dal passaggio delle competenze connesse all’impiego degli obiettori da parte del Ministero della difesa divenuto operativo solo dal mese di luglio, dal ritardo (mese di dicembre) con cui si è potuto disporre dei fondi per affrontare le spese necessarie al regolare funzionamento, ha determinato, a fine anno, un totale di residui pari a Lire 103.864.362.411 (Lire 2.785.447.421 per spese di funzionamento).

- Anno finanziario 2001:  
la legge 23 dicembre 2000, n. 389 concernente il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2001 ha previsto Lire 240 mld per l’attuazione della

legge n. 230/98 . Sulla base di tale finanziamento e delle residue somme afferenti la gestione 2000, nonché delle esigenze operative connesse alle nuove finalità recate dalla legge 64/2001 sul servizio civile nazionale, è stato redatto il documento di Programmazione annuale dell'Ufficio, per complessive Lire 338,867 mld.

Di detta somma, Lire 327,117 mld sono relative alle spese connesse alla gestione del Fondo nazionale per il servizio civile e Lire 11,750 mld riguardano le spese di funzionamento dell'Ufficio.

Il documento di programmazione finanziaria ha riservato all'avvio del servizio civile volontario circa 18 mld. Tuttavia la partenza dei primi volontari è avvenuta soltanto alla fine di dicembre 2001, come illustrato nella parte II della relazione.

Quanto ai risultati della gestione finanziaria, posto che i dati esatti potranno essere esposti in sede di rendicontazione, devono evidenziarsi i seguenti valori complessivi riferiti ai pagamenti effettuati:

- Fondo nazionale per il servizio civile Lire 125,484 mld;
- spese di funzionamento Lire 8,054 mld.

Le residue somme, derivanti dalla differenza tra gli importi previsti nel documento di Programmazione annuale e gli importi dei pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio finanziario, sono rappresentate da pagamenti ancora da effettuare e da residue economie, non ancora quantificabili esattamente, connesse ad un minor numero di obiettori avviati al servizio, a causa dell'elevato numero delle dispense concesse nell'anno 2000, nonché da un contenimento dei costi sostenuti per vitto e alloggio in conseguenza delle assegnazioni di obiettori effettuate in prevalenza nel Comune di residenza.

Per quanto attiene ai più significativi fatti di gestione, devono segnalarsi gli sforzi compiuti dall'Ufficio per l'adeguamento delle procedure informatiche relative alla

gestione degli obiettori di coscienza e dei volontari del servizio civile, l'acquisizione di servizi di collegamento con le sedi periferiche a banda larga, l'acquisizione di un servizio di *data entry* dell'Ufficio e di conservazione di parte della documentazione relativa alla gestione degli obiettori di coscienza su supporto ottico nonché la realizzazione di un servizio di *call center*.

Inoltre vanno ricordate le iniziative volte a diffondere il servizio civile di cui si parla nel paragrafo 1.1.10 della Parte I (pag. 38) e nel paragrafo 1.9 della Parte II (pag. 96).

#### **1.2.5. L'informatizzazione delle procedure**

Nel corso del triennio l'Ufficio ha avviato la realizzazione di un sistema informativo per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ottenere una procedura per le attività di gestione amministrativa;
- ottenere una procedura che permettesse in tempi brevi 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.

Il potenziamento dei servizi telematici dell'Ufficio ha interessato ed interesserà le seguenti categorie di servizi:

- la costituzione e l'aggiornamento di un sistema di banche dati interne contenenti informazioni sulle attività dell'Ufficio;
- un collegamento telematico diretto con il Ministero della difesa per l'aggiornamento e lo scambio delle informazioni;
- lo sviluppo dei servizi via internet ed intranet;

- l'avvio di un nuovo programma per la organizzazione, attuazione e svolgimento del servizio civile nazionale ai sensi della legge 64/2001;
- la realizzazione di una rete geografica privata, ad alta velocità, per il collegamento delle sedi periferiche;
- la gestione dei documenti su supporti ottici.

Per la gestione del servizio civile è stato inizialmente acquisito il *software* della Direzione generale della Leva, che è stato successivamente modificato, per adeguarlo alle innovazioni introdotte in materia dalla legge n. 230/98 e successivamente dalla legge n. 424/99, nonché dall'art. 46 della legge 449/97, relativamente alla procedura di ammissione e avvio al servizio degli obiettori e alla creazione di un sistema di acquisizione automatica delle richieste di assegnazione da parte degli enti convenzionati. Detto sistema, nonostante le modifiche apportate, si è rivelato del tutto inadeguato alle esigenze dell'Ufficio.

Al fine di garantire una gestione più flessibile ed efficiente delle attività istituzionali è stato realizzato e completato, alla fine di giugno 2001, un nuovo programma per la gestione degli obiettori di coscienza che, possedendo caratteristiche di agilità e flessibilità, consentirà un tempestivo adeguamento in funzione delle esigenze che via via si presenteranno, anche in attuazione della legge 64/2001.

La realizzazione di tale nuovo programma permetterà in un prossimo futuro l'accesso da parte delle sedi periferiche alla banca dati dell'Ufficio attraverso una rete geografica virtuale.

E' stato inoltre realizzato e reso operativo da luglio 2000 un modulo di gestione economica relativa al pagamento delle spettanze agli obiettori ed agli enti convenzionati per il loro impiego.

Sotto il profilo documentale, è operativa la procedura automatizzata per la gestione degli archivi e per la distribuzione del materiale cartaceo su supporto ottico, che

consente una più rapida e ampia circolazione dei documenti con sensibile risparmio di risorse.

### **1.2.6. Il Servizio relazioni esterne e il "call center"**

Uno degli obiettivi prioritari che l'Ufficio si è posto sin dalla sua costituzione è stato il miglioramento della comunicazione verso l'esterno.

In questo quadro è stato istituito il Servizio Relazioni Esterne che è divenuto operativo da luglio 1999, quando l'Ufficio si è insediato nella attuale sede di Via San Martino della Battaglia, n. 6.

Le principali funzioni affidate a questo Servizio sono state quelle di assicurare a tutti gli utenti una corretta informazione sulle procedure, sullo stato dei procedimenti e degli atti amministrativi e di raccogliere segnalazioni di problematiche e disfunzioni da sottoporre ai competenti Servizi dell'Ufficio.

Nel corso dell'anno 2000 l'affluenza del pubblico presso la sede dell'Ufficio è costantemente cresciuta fino a dimensionarsi su di un numero medio giornaliero pari a circa 150 persone provenienti in massima parte da Roma e provincia.

Per assicurare un servizio informativo anche all'utenza di altre città italiane è stato attivato nel mese di dicembre 2000 un servizio di *call center* dotato di 12 linee telefoniche e di 6 operatori.

Il numero medio delle telefonate nel primo mese di funzionamento è stato di circa 1500 al giorno. Nel corso del primo semestre dell'anno 2001 tale servizio è stato potenziato nel numero degli operatori che sono passati da 6 a 13.

Il numero delle telefonate si è mantenuto più o meno costante durante il 2001, con dei picchi di aumento nei periodi coincidenti o con le date di partenza degli obiettori o con l'emanazione di nuove disposizioni normative e regolamentari inerenti il servizio civile.

### ***1.2.7. Il sito Internet***

L'Ufficio dall'aprile 1999 ha attivato il sito Internet [www.serviziocivile.it](http://www.serviziocivile.it) che, nel corso del triennio, si è confermato strumento fondamentale di divulgazione e di contatto con il pubblico in quanto, grazie ad un costante monitoraggio e aggiornamento ha consentito agli utenti interessati alla materia sia di ottenere puntuali informazioni sia di confrontarsi e porre quesiti nella directory "forum".

A dicembre del 2001 è stato messo on line il nuovo sito all'interno del quale, in seguito all'avvio del servizio civile nazionale (legge 64/01), è stata aperta una specifica sezione interamente dedicata alla nuova materia. Contestualmente al restyling l'Ufficio ha introdotto nel sito la "mappa" che consente di migliorarne l'accessibilità e l'usabilità da parte di persone disabili, come previsto dalla circolare n. 32 del 6/9/01 pubblicata sulla G.U. n. 215 del 14/9/01.

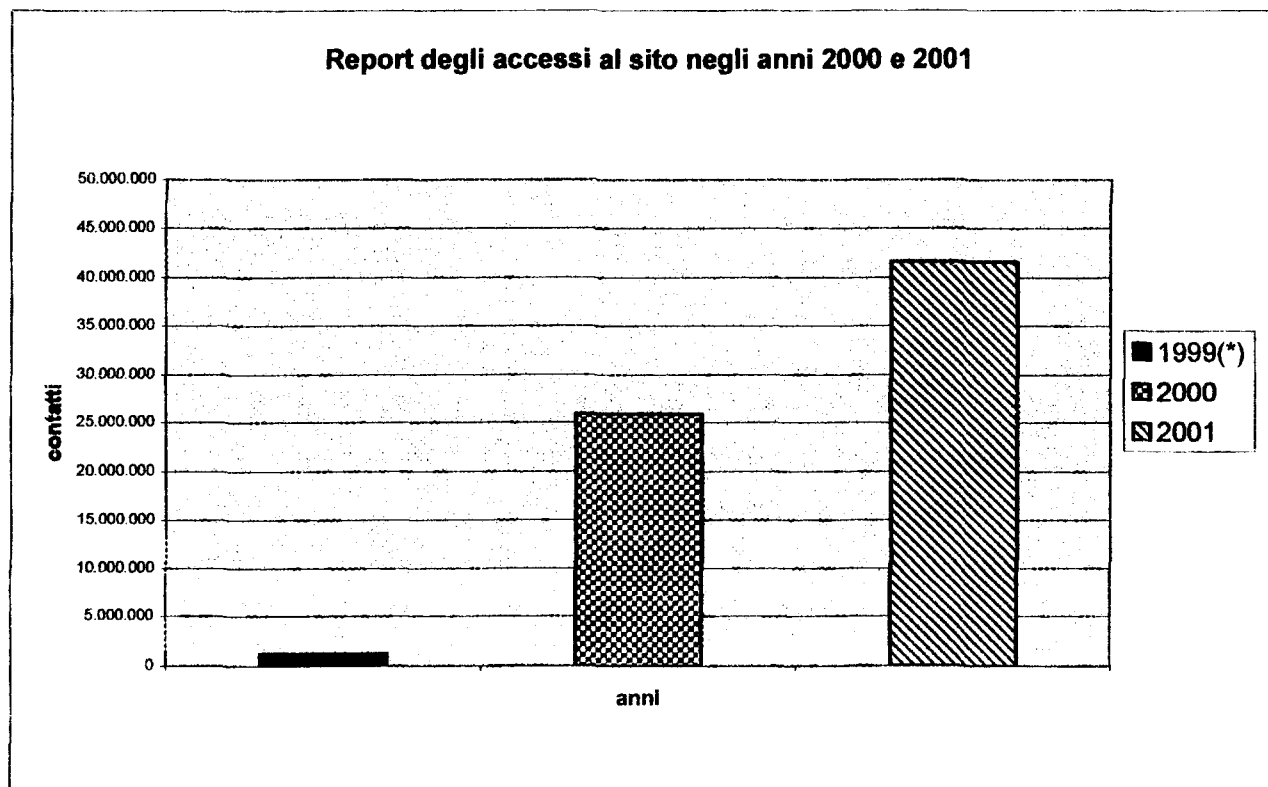
La consultazione del sito ha raggiunto, nel corso dei tre anni, traguardi particolarmente elevati per la Pubblica Amministrazione: infatti sono stati registrati circa 70.000.000 di accessi con oltre 400.000.000 Kbytes di dati trasferiti.

Dalle figure 1 e 2 (pagg. 49-50) appare evidente la crescita esponenziale degli accessi e dei dati scaricati dal sito negli anni 2000 e 2001

Nella directory "forum", che è tra le più visitate insieme a quella delle "novità" e del "legislazione", sono stati "postati" circa 50.000 messaggi.



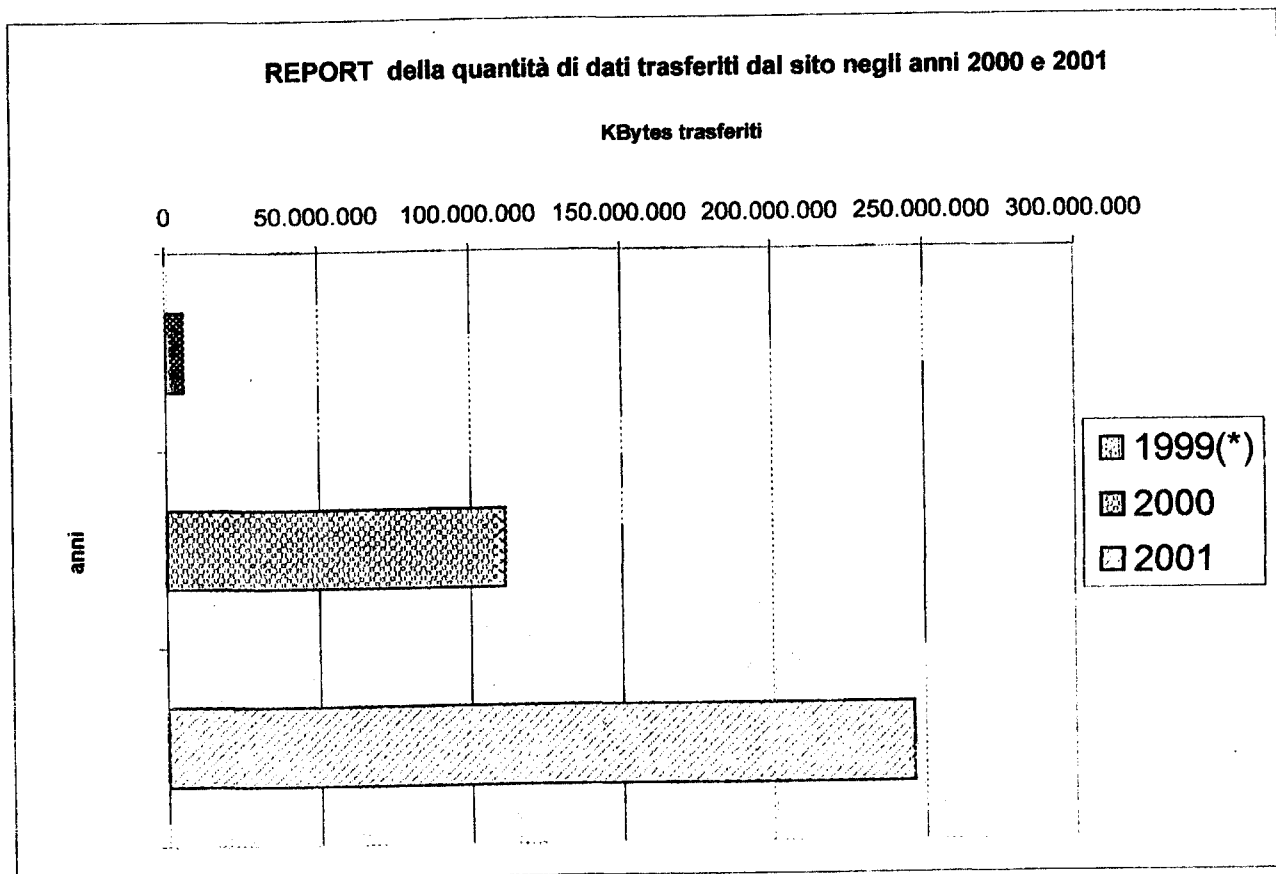
**FIG. 1**



(\*)Dati relativi al II semestre 1999, periodo in cui il sito è diventato operativo

Fonte: UNSC

**FIG. 2**



(\*)Dati relativi al II semestre 1999, periodo in cui il sito è diventato operativo

Fonte: UNSC

### **1.2.8. La Consulta**

La Consulta Nazionale per il Servizio Civile, secondo quanto stabilito nell'art. 10 della legge 230/98, opera presso l'Ufficio quale "organismo permanente di consultazione, riferimento e confronto per il medesimo Ufficio."

Ai sensi del medesimo articolo la Consulta è formata da un rappresentante del Dipartimento della protezione civile, da un rappresentante del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, da quattro rappresentanti degli enti convenzionati operanti a livello nazionale, da due delegati di organismi rappresentativi di enti convenzionati distribuiti su base territoriale nazionale da quattro delegati di organismi rappresentativi di obiettori operanti su base territoriale nazionale, nonché da due rappresentanti scelti nelle Amministrazioni dello Stato coinvolte.

Con la registrazione del D.P.C.M. del 26 novembre 1999, il 31 gennaio 2000 l'Ufficio ha comunicato la composizione ufficiale della Consulta.

Il 23 febbraio 2000 si è tenuta la prima seduta nel corso della quale sono stati eletti il Presidente e il Vice Presidente e nella quale è stato dato inizio all'esame, proseguito nelle sedute del 10 e 17 marzo, delle bozze del Regolamento di Gestione Amministrativa del Servizio Civile (art. 8, comma 2, lettera l) e del Regolamento di Disciplina degli Obiettori (art. 8, comma 2, lettera i), per i quali, in data 5 aprile 2000, sono stati trasmessi all'Ufficio i pareri previsti dalla legge.

Nella seduta del 17 maggio 2000 è stata esaminata la bozza di "Norme transitorie per la gestione del servizio civile" che l'Ufficio Nazionale ha ritenuto necessario emanare in attesa dell'approvazione dei due Regolamenti di cui sopra.

Nella seduta del 17 settembre 2000 la Consulta ha esaminato altri tre importanti provvedimenti: il primo riferito alla programmazione annuale del servizio, il secondo inerente alla definizione delle nuove convenzioni-tipo, il terzo riguardante la definizione

dei contenuti e delle modalità della formazione per gli obiettori e per gli operatori degli enti.

Con le sedute del 16 gennaio, del 14 febbraio e del 19 aprile 2001 si è pervenuti alla definizione dei pareri in materia di programmazione 2001 e di convenzione-tipo.

Infine, con la seduta del 27 novembre 2001 è stato avviato l'esame della programmazione annuale 2002 del servizio civile.

## 2. PROBLEMI INTERPRETATIVI E ATTUATIVI ED IPOTESI DI SOLUZIONE

### 2.1. *Quadro generale*

In questa parte della relazione, si intendono evidenziare i principali problemi che hanno condizionato e condizionano la gestione del servizio civile da parte dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, così come sono emersi nei primi tre anni di attuazione della legge 230/98.

Nell'indice della relazione sono individuati alcuni degli ambiti in cui si sono manifestati i problemi ancora non risolti, ma ai fini di una immediata comprensione della problematica, nelle sue linee generali, qui di seguito, la materia viene divisa in due filoni principali:

- a) i problemi derivanti dalla articolazione e dalla struttura della stessa legge 230/98
- b) i problemi collaterali, derivanti dalla mancata attuazione di previsioni pur legittime, da cambiamenti di situazioni e di contesto in corso d'opera, da fatti nuovi intervenuti dopo l'approvazione della legge.

#### a) I problemi derivanti dalla legge 230/98

La legge 230/98, che ha avuto un *iter* parlamentare a dir poco travagliato e difficile, è frutto di una elaborazione avviata nel corso della X<sup>a</sup> legislatura, continuato nel corso della XI<sup>a</sup> e XII<sup>a</sup> legislatura e completato nel corso dell'XIII<sup>a</sup>. Non stupisce perciò che la legge risenta, in alcuni punti, sia delle mediazioni operate per giungere all'approvazione, sia del clima e delle esigenze maturate dal Parlamento nel corso di un dibattito proseguito per tanti anni.

Tre in particolare i punti che hanno avuto risvolti problematici non ancora del tutto risolti.

Il primo riguarda la scarsità delle risorse assegnate all'Ufficio sia per la gestione del servizio sia per il proprio funzionamento.

A fronte di un intento generale di valorizzazione e di qualificazione del servizio civile, obiettivo per il quale sono definite anche una serie di misure concrete di attuazione – che vanno dall'introduzione del principio della programmazione del servizio civile, ispirata ad affrontare le priorità e le emergenze sociali e civili definite su base territoriale, con la partecipazione attiva delle Regioni e delle Province autonome, alle previsioni circa la formazione da attuarsi obbligatoriamente in favore degli obiettori in servizio, all'introduzione di procedure di monitoraggio e verifica dei risultati del servizio civile – la legge dota l'Ufficio, di un organico massimo di 100 persone, da reperirsi secondo le procedure della mobilità interna alla Pubblica Amministrazione, coadiuvate temporaneamente da personale del ministero della Difesa e da pochi esperti esterni all'Amministrazione.

Come è stato rilevato nella Relazione al Parlamento relativa all'anno 1999 e I semestre 2000, l'organico in questione, per la sola parte delle attività rilevate dal Ministero della Difesa, e quindi con l'esclusione delle nuove attività previste dalla legge, ha sostituito un sistema di circa 450 persone impegnate dall'amministrazione della Difesa sia al centro che presso i Distretti Militari.

Certo il legislatore non poteva prevedere che, per le difficoltà della procedura indicata dalla legge, l'Ufficio non sarebbe mai arrivato a completare neppure quell'organico così rigidamente definito, ma risulta egualmente evidente la sottovalutazione compiuta in sede di definizione delle norme legislative circa il carico di lavoro che la gestione del servizio civile comportava e tuttora comporta.

Ci si poteva peraltro aspettare che la riduzione dell'organico dell'Ufficio rispetto alla dotazione della precedente amministrazione fosse accompagnata da esplicite misure volte a facilitare l'acquisizione di risorse esterne ed il ricorso all'*outsourcing* almeno per alleggerire le attività di routine, ma a smentire l'esistenza di un tale orientamento

provvede l'art. 8, comma 7, della legge 230/98, che assegna come risorse per il funzionamento dell'Ufficio la somma di lire ottocentocinquanta milioni annui, ovviamente troppo pochi per assicurare la normale gestione e ancor meno per consentire l'acquisizione di servizi esterni.

Del resto le risorse previste dalla legge sono ben presto risultate insufficienti anche per mantenere il servizio civile sulle soglie dimensionali raggiunte dall'amministrazione della Difesa prima della costituzione dell'Ufficio. Infatti il Governo, dopo soli due mesi dall'emanazione del "Regolamento recante norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio nazionale" (28/7/99), che ha permesso di avviare l'organizzazione della nuova struttura ha adottato un decreto legge, poi convertito nella legge 424/99, per assegnare nuove risorse al servizio civile e consentire la ripresa dell'avvio in servizio degli obiettori rimasta bloccata per circa due mesi per mancanza di fondi.

Un secondo problema tuttora irrisolto indotto dalla stessa legge 230/98 è quello della notevole quantità di provvedimenti di tipo regolamentare e di atti ad essi successivi alla quale la stessa legge prevedeva di dare compimento in tempi strettissimi, ben presto rivelatisi incompatibili con le scelte operate dallo stesso legislatore che ha aggravato di ulteriori passaggi l'iter già complesso dei provvedimenti da adottare ai sensi della legge 400/98.

Ad oggi, solo due dei quattro regolamenti previsti sono stati adottati - non sono stati ancora approvati il regolamento di gestione amministrativa e quello recante le norme di attuazione del servizio civile, previsto dall'art 21, comma 1 della legge - mentre ancora deve iniziare l'iter di approvazione lo schema di convenzione-tipo previsto allo stesso articolo, la cui adozione è subordinata all'approvazione del regolamento di gestione amministrativa.

La difficoltà di acquisire i regolamenti ha impegnato l'Ufficio a produrre normative transitorie e adattamenti delle normative emanate a suo tempo

dall'Amministrazione della Difesa - come nel caso delle "Prescrizioni per la gestione del servizio civile" (8/8/00), che fino all'approvazione del regolamento di disciplina ed in attesa del regolamento di gestione costituiscono l'unica fonte a disposizione degli enti convenzionati per regolare i rapporti con gli obiettori a fronte della casistica assai ampia di situazioni che si possono verificare nel corso del servizio -- senza però permettere l'avvio di nessuna operazione organica di riorganizzazione del servizio civile per l'attuazione di molte delle misure fissate dalla legge in funzione di un servizio civile più qualificato.

Un terzo punto riguarda la contraddizione tra la previsione di autonomia del servizio civile dall'Amministrazione della difesa e la mancanza di indicazioni chiare sulle modalità da seguire per riprodurre, alla scala "civile", le prestazioni e i servizi assicurati agli obiettori dalla articolata amministrazione centrale e periferica della Difesa, a partire dalle modalità di partecipazione alla creazione di un tale sistema di altre amministrazione ed enti pubblici.

Un esempio è la previsione del ricorso al sistema sanitario nazionale per la prevenzione, la difesa e la cura della salute degli obiettori di coscienza, per la quale non è stato definito a chi spetti sostenere l'onere delle prestazioni in precedenza assicurate agli obiettori, a titolo gratuito, dal sistema sanitario militare. Il problema non è stato ancora risolto, dando origine a situazioni concrete diverse nelle varie regioni. L'urgenza di una soluzione, oltre che da motivi di funzionalità e di giustizia, si motiva oggi anche con la necessità di provvedere al di fuori del sistema di sanità militare anche alle visite richieste dai giovani che ritengono di non essere più in possesso dei requisiti minimi per prestare servizio, accertati in sede di visita di leva, e che quindi richiedono Nuovi Accertamenti Sanitari (N.A.S.) nella convinzione che siano maturate le condizioni per un declassamento o per una dispensa.

Anche se la questione del rapporto tra Amministrazione della difesa e servizio civile verrà esaminata tra i problemi di contesto, non imputabili direttamente alla legge, occorre qui notare che la 230/98 ha dedicato una attenzione probabilmente troppo scarsa



alla tematica della creazione di un sistema di servizio civile autonomo dalla Difesa ed ai problemi di diversa natura che un compito di questa portata necessariamente comporta, stante l'obbligo per il servizio civile di garantire pari condizioni di trattamento ai giovani soggetti all'obbligo di leva che scelgono il servizio civile con quanti prestano servizio militare.

b) Problemi di contesto

Il primo problema che non si può far risalire direttamente al testo della legge 230/98, ma si genera nella fase di applicazione della legge, riguarda proprio il rapporto tra Amministrazione della difesa e servizio civile. Sono indicati, nelle pagine che seguono, i protocolli d'intesa stipulati tra Ufficio e Amministrazione della difesa dando attuazione a quanto previsto dalla 230/98, ma occorre rilevare che esiste una situazione di subordinazione dell'Ufficio all'altra Amministrazione, probabilmente sottovalutata dal legislatore, dovuta al fatto che l'Ufficio non ha il controllo delle informazioni relative ai giovani che si dichiarano obiettori di coscienza, e che quindi il suo operato risente direttamente di ogni e qualsiasi ritardo, errore o inadempienza dell'altra Amministrazione.

La relazione indica nelle pagine seguenti gli effetti pratici negativi che la gestione, da parte della Difesa, delle informazioni relative alle domande di obiezione e nella trasmissione all'Ufficio hanno generato, fornendo come indicatore il numero delle dispense concesse per queste ragioni. Ciò che non può essere indicato in termini quantitativi è il deterioramento della fiducia nell'operato dell'Ufficio che questa situazione può aver prodotto nel rapporto con gli enti convenzionati e con gli stessi obiettori.

Il punto merita di essere affrontato e risolto, anche tramite se necessario, un provvedimento legislativo di modifica della legge 230/98 che disponga, ad esempio, l'obbligo della presentazione delle domande di obiezione direttamente all'Ufficio e assegnando a questo il compito di trasmettere alla Difesa l'elenco dei giovani che hanno presentato istanza, ribaltando così quanto previsto finora. L'accesso immediato e diretto

alle informazioni sulle opzioni dei giovani obiettori, sia al momento della domanda di obiezione che nel periodo che intercorre tra la domanda e l'avvio in servizio, è condizione indispensabile se si vuole evitare che gli ultimi anni del servizio civile siano gestiti in modo non adeguato.

Effetto diretto della previsione di funzionalità e continuità nella gestione del servizio civile, contenuta nella legge e non realizzata pienamente nei fatti, e di una transizione collaborativa tra la gestione militare e quella civile è stata anche l'adozione, da parte dell'Ufficio, dello stesso programma informatico per la gestione del servizio civile in uso presso la Difesa, che si è rivelato essere strumento di seria complessità, e soprattutto strutturato in modo da non accettare progressivi aggiustamenti e modifiche. La qualità delle informazioni contenute nella banca dati, la difficoltà operativa del programma, l'impossibilità di prevedere accessi esterni – da parte di utenti ubicati in luogo diverso dalla sede dell'Ufficio, ivi comprese le sedi periferiche dello stesso Ufficio – hanno di fatto reso complicata l'attuazione delle indicazioni di legge relative al rispetto delle opzioni tra le varie tipologie di servizio e tra vari enti contenute dalla legge.

Infine occorre citare, come fatto esterno di notevole rilevanza, l'effetto della legislazione in materia di sospensione della leva che ha cambiato di segno alle finalità attuative assegnate all'Ufficio, passate dall'avvio di un processo di qualificazione di un servizio civile "di massa", destinato a crescere negli anni in termini quantitativi, alla gestione di una fase di chiusura di un processo storico ormai vissuto come compiuto, finito e senza prospettive, se non nella chiave offerta dalla nuova legge 64/01 del servizio civile volontario.

Il complesso delle difficoltà qui brevemente indicate ha di fatto compromesso il raggiungimento di tutti gli obiettivi che lo stesso Ufficio si era posto all'avvio della propria attività. In sintesi, le scarse risorse umane ed economiche disponibili sono state appena sufficienti a gestire il servizio civile e a far fronte al lavoro di correzione prodotto dagli errori delle informazioni ricevute dalla Difesa, e non si sono potuti

presidiare in modo efficace i versanti innovativi, primo tra tutti quello della formazione degli obiettori, né dare completa attuazione alle previsioni in materia di articolazione dell'Ufficio nelle varie regioni, né tanto meno far pienamente acquisire all'Ufficio quel ruolo propositivo e costruttivo che in ultimo la legge 230/98 gli ha assegnato, indicandolo come il perno di un sistema di servizio civile articolato e complesso, partecipato da enti convenzionati, regioni, autonomie locali.

L'obiettivo dell'Ufficio, pur nella consapevolezza della serietà e della complessità dei problemi accennati in queste pagine e sviluppati nei paragrafi che seguono, non può che essere quello di perseguire, fino al giorno in cui la legge 230/98 sarà in vigore, la completa attuazione di quanto da essa disposto. Una attenzione dovuta alle decine di migliaia di giovani ancora soggetti all'obbligo di leva, chiamati in servizio oggi e autorizzati ad attendersi un servizio civile utile, costruttivo e intelligente.

## **2.2. *La gestione delle domande di obiezione e l'avvio al servizio***

La gestione delle domande di obiezione di coscienza da parte dell'Ufficio presuppone una precedente attività svolta a cura degli Uffici di leva - presso i Distretti Militari - organi competenti, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 230/98, alla ricezione delle istanze.

La competenza in tempi cronologicamente diversi di due Amministrazioni, il Ministero della difesa e l'Ufficio, ha comportato la necessità di opportune intese per consentire l'immissione dell'Ufficio nell'iter procedurale in tempi congrui al fine di completare, nei termini stabiliti dalla legge 230/98 e dal D.Leg. n. 504/97, lo svolgimento delle funzioni relative al servizio civile.

L'art. 3 del Protocollo d'intesa tra il Ministero della difesa - Direzione Generale della Leva e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio nazionale per il servizio civile - sottoscritto il 12/01/01 ha previsto che entro 60 giorni dalla ricezione gli Uffici

di leva trasmettano le domande di obiezione di coscienza corredate di tutte le informazioni.

Al contrario di quanto convenuto, si sono verificati ritardi nell'acquisizione dei dati con ripercussioni negative sulla corretta gestione delle domande in quanto le attività e le procedure poste in essere non sempre sono risultate congrue e tempestive, sicché gli adempimenti a carico dell'Ufficio si sono rivelati spesso più gravosi del necessario.

Frequenti sono i casi di giovani che, pur avendo presentato la domanda di obiezione di coscienza, non figurano inseriti nella banca dati del Ministero della difesa di cui si avvale l'Ufficio in tempo utile per l'avvio al servizio o i cui nominativi vengono in luce solo dopo la scadenza dei termini di chiamata.

E' anche da sottolineare che i Distretti Militari non hanno segnalato con tempestività le posizioni dei giovani che:

- sono in ritardo per motivi di studio;
- sono in posizione di T.N.I.;
- sono riformati;
- hanno chiesto N.A.S.;
- sono da avviare al servizio per compimento dell'età massima prevista dalla legge;
- hanno rinunciato al ritardo per motivi di studio;
- dichiarano di essere disponibili al servizio dal giorno di presentazione della domanda di obiezione.

Nei primi quattro casi i ritardi nella segnalazione hanno determinato l'avvio improprio al servizio di giovani non disponibili alla chiamata, con la conseguenza che l'Ufficio ha dovuto adottare provvedimenti di annullamento al fine di ripristinare la situazione reale. I provvedimenti in questione sono stati n. 2.145 nel 1999, n. 3.730 nel 2000 e n. 4.068 nel 2001.

I ritardi nella segnalazione degli altri casi hanno determinato il superamento dei termini entro i quali poter procedere legittimamente all'avvio al servizio (art. 1, D. Legs. n. 504/97), con la conseguenza dell'adozione di provvedimenti di dispensa per fatti esterni alla gestione del servizio civile svolta dall'Ufficio (par. 1.1.4. pag. 19).

I provvedimenti in questione sono stati n. 414 nel 1999, n. 4.259 nel 2000 e n. 7.169 nel 2001.

Pertanto, per ovviare a questi inconvenienti derivanti dal duplice passaggio di competenze previsto dalla legge, l'Ufficio ha sempre garantito i necessari contatti con il Ministero della difesa per concordare le procedure e predisporre gli strumenti organizzativi necessari all'acquisizione diretta delle domande di obiezione di coscienza (domande in duplice copia presso gli Uffici di leva dei Distretti Militari e delle Capitanerie di Porto, di cui una da inviare subito all'Ufficio, che provvederà al caricamento manuale delle stesse) e delle domande dei ritardi per motivi di studio.

Inoltre l'Ufficio ha dovuto affrontare, sempre nell'ambito della gestione delle domande di obiezione e dell'avvio al servizio nonché dell'attività di contenzioso, la controversa questione relativa alla interpretazione e applicazione dei termini massimi di avvio al servizio civile ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 5, del Decreto legislativo n. 504/97, con particolare riferimento ai giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel corso del 1999 (par. 1.1.8 pag. 29).

Come è noto, infatti, detta norma prevede che il periodo di nove mesi complessivi, limite massimo per l'impiego già previsto per il servizio militare, si applica a partire dall'anno 2000 anche agli obiettori di coscienza.

Tuttavia, se è pacifico che detto termine trovi applicazione ai giovani che hanno presentato domanda a decorrere dall'anno 2000, perplessità sono sorte in ordine all'applicazione anche a coloro che hanno presentato domanda di ammissione al servizio

civile nel corso del 1999 e i cui procedimenti di avvio erano pendenti e non ancora definiti alla data del 31.12.99.

Per quest'ultima categoria di soggetti, infatti, ci si è chiesto in particolare se rimanessero applicabili le disposizioni previgenti, di cui agli articoli 5 e 9 della legge 230 del 1998 e che fissano rispettivamente i termini per l'ammissione al servizio civile (6 mesi dalla presentazione della domanda) e per l'avvio al servizio (12 mesi dall'accoglimento della domanda medesima).

L'Ufficio, nell'assumere le competenze in materia di obiezione di coscienza e pur essendosi attivato per ridurre i tempi di attesa alla chiamata, ha comunque ritenuto di poter legittimamente avviare al servizio i giovani del '99 nei più ampi termini previsti della legge 230/98, peraltro in linea di assoluta coerenza con l'operato del Ministero della difesa, competente per le precettazioni fino a settembre 2000.

La scelta effettuata dall'Ufficio è fondata, oltre che sulla formulazione letterale della norma, anche e soprattutto sulla considerazione che, per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 504/97 debbono trovare applicazione le disposizioni della legge 230/98, in vigore al tempo in cui i medesimi procedimenti sono stati avviati.

Numerosi sono stati però i ricorsi proposti dagli obiettori che hanno presentato domanda nel corso del 1999 e sono stati avviati al servizio nei termini di cui sopra.

I T.A.R. hanno inizialmente accolto detti ricorsi, ma nel corso dell'anno 2001 il Consiglio di Stato ha confermato l'interpretazione sostenuta dall'Ufficio, sia in sede giurisdizionale, con le sentenze n. 2189 dell'11 aprile 2001 e n. 3082 del 6 giugno 2001, con le decisioni nn. 3355, 3356, 3357 e 3358 emesse in data 21 giugno 2001, nonché - in sede cautelare - con numerose ordinanze (cfr. ord. CdS n. 877 del 7 febbraio 2001, nn. 1474 e 1475 del 6 marzo 2001, n. 1136 del 20 febbraio 2001, n. 1885/2001 del 27 marzo 2001, n. 3151 del 5 giugno 2001 e n. 3267 del 12 giugno 2001), con le quali è stato

definitivamente chiarito che per coloro che hanno presentato domanda di ammissione al servizio civile fino al 31.12.99 rimane in vigore il regime di cui all'art.9 della legge n. 230/98 (cfr. ordinanza Consiglio di Stato n. 3151 del 5 giugno 2001), mentre il termine complessivo di nove mesi di cui all'art. 1, comma 5, del D. Lgs. n. 504/97 *“trova applicazione solo per le domande di obiezione di coscienza presentate dopo la data del 1 gennaio 2000”* (sent.n.3082 del 6/6/01).

Il Consiglio di Stato infatti, mantenendo fermo il principio di diritto già precedentemente espresso con riferimento ai militari di leva (cfr. ordinanza Consiglio di Stato n. 2475 del 23/05/2000) ha espressamente statuito che *“i termini previsti dall'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30.12.1997, n. 504, concernenti la chiamata di leva, l'arruolamento e la successiva incorporazione disciplinano una fattispecie procedimentale unitaria, sicchè essi possono riferirsi esclusivamente ai cittadini chiamati alla leva in data successiva all'entrata in vigore del decreto stesso; (...) e che, pertanto, i termini concernenti l'ammissione al servizio civile di cui al comma 5 del medesimo articolo 1, avendo egualmente ad oggetto un procedimento unitario, debbono riferirsi a soggetti chiamati alle armi dopo il 1 gennaio 2000”*.

### **2.3 Le convenzioni**

Nel corso dei primi tre anni di vigenza della legge 230/98 si sono posti all'attenzione dell'Ufficio i problemi connessi all'avvio dell'iter di adozione dei testi di convenzione-tipo previsti dall'articolo 21, comma 1 della citata legge e all'avvio del processo di revisione delle convenzioni già stipulate di cui all'articolo 22.

L'articolo 21, comma 1, prevede infatti che *“entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri emana le norme di attuazione e predispone il testo delle convenzioni-tipo, dopo aver acquisito i pareri delle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati”*, disponendo, altresì, l'articolo 22 che *“in attesa del riesame delle convenzioni già stipulate e della definizione delle nuove convenzioni ..... restano valide le*

convenzioni stipulate dal Ministero della difesa con gli enti idonei ai sensi della normativa precedente”.

In particolare, si è posto il problema della opportunità di avviare il sopraccitato iter in assenza dei regolamenti di gestione amministrativa e di disciplina previsti dall’articolo 8 della legge 230/98, atteso che l’impianto formale e sostanziale del testo di convenzione predisposto dall’Ufficio (e sottoposto alla Consulta nazionale per il servizio civile, come previsto dalla legge) presupponeva, come naturale antecedente logico e giuridico, la vigenza dei citati regolamenti di cui solo uno è stato approvato alla fine del 2001.

Non potendosi dunque avviare il predetto iter si è tuttavia posto il problema della percorribilità di un’ipotesi di regime transitorio che, nelle more dell’approvazione della convenzione-tipo, consentisse l’utilizzo di strumenti idonei ad introdurre innovazioni, con riferimento sia alle convenzioni già stipulate sia a quelle da stipulare e che consentisse un processo di integrazione e parziale rinnovo di alcune tipologie di convenzioni in vigore.

Vi è da rilevare, infatti che l’art. 22 della legge 230/98 sopra ricordato fa salve le convenzioni stipulate prima dell’entrata in vigore della stessa legge.

Il legislatore dispone in modo chiaro che le convenzioni già stipulate con il Ministero della difesa debbano essere “riviste” utilizzando lo strumento previsto dalla legge 230/98 e dalla stessa individuato nella convenzione-tipo che, peraltro, sottopone al vaglio delle Commissioni Parlamentari, onde garantire il necessario controllo politico sul testo di regolamentazione dei reciproci diritti e doveri tra le parti.

Pertanto procedere ad una revisione *tout court* di tutte le convenzioni esistenti avrebbe significato violare il dettato normativo che espressamente ha previsto, quale presupposto per procedere a tale opera di revisione, l’adozione di un testo su cui abbiano espresso il parere le sopraccitate Commissioni Parlamentari.



D'altro lato, era evidente l'esigenza di garantire adeguato ingresso, nelle more dell'approvazione della convenzione-tipo, ad istituti introdotti dalla legge 230/98, onde assicurare corretta applicazione ai principi dalla stessa dettati e cioè intervenendo sia sulle convenzioni che l'Ufficio stipula *medio tempore*, relativamente alle quali sussistono minori ostacoli all'introduzione di modifiche ed innovazioni, sia sulle convenzioni già stipulate tra il Ministero della Difesa e gli enti relativamente alle quali, invece, appare più problematico l'intervento in forza dell'esplicito riferimento normativo sopra richiamato.

Circa le convenzioni da stipulare l'Ufficio ha ritenuto opportuno, mediante l'inserimento di clausole *ad hoc*, dettare specifica regolamentazione integrativa dei contenuti convenzionali ordinariamente accettati dalle parti.

L'inserimento di dette clausole è stato ritenuto legittimo sia in quanto finalizzato ad assicurare l'ingresso ad alcune delle innovazioni contenute nella legge sia per sancire la vigenza di nuovi oneri ed obblighi previsti ex novo dalla legge e non ancora spieganti i loro effetti, data la mancanza di previsione di alcuna fonte regolamentare o convenzionale.

Tale modalità procedurale è stata ritenuta idonea a dare l'avvio ad una regolazione dei rapporti tra le parti connotata da caratteri di novità del servizio civile, nonché a soddisfare l'esigenza di economicità e ragionevolezza.

Rispetto alle convenzioni già stipulate l'Ufficio ha ritenuto si possa procedere alla sottoscrizione di accordi aggiuntivi alla convenzione in vigore, accordi che, divenendo parte integrante dell'accordo convenzionale originario, siano idonei a disciplinare le innovazioni divenute oggetto di regolazione pattizia.

Inoltre è stata introdotta, in aggiunta alle clausole pattizie integrative, lo strumento della "convenzione ricognitiva" da utilizzare nel caso in cui siano intervenute

modifiche in capo ai titolari del rapporto convenzionale o sostanziali innovazioni all'interno dell'Ente.

Tale tipo di convenzione non è innovativo rispetto al precedente, ma utile strumento di regolazione dei rapporti tra le parti in quanto, oltre a contenere in sé l'originaria fonte di regolamentazione e i successivi atti aggiuntivi, costituirà ordinato ed unico strumento di riferimento.

Il successivo problema che l'Ufficio ha affrontato, connesso al precedente, è stato quello relativo alle modalità sostanziali e procedurali da definire per costruire un sistema che, pur garantendo la possibilità di richiedere l'aggiornamento da parte di alcuni enti intenzionati a rinnovare la convenzione, ponesse l'Ufficio stesso nelle condizioni di avere un quadro chiaro di intervento .

L'Ufficio ha elaborato un programma di intervento nel quale sono dettagliamene indicate le ipotesi che legittimano la richiesta di modifica e i criteri sulla base dei quali l'Ufficio intende procedere, le ipotesi in cui gli enti, qualora sussistano ragioni connesse alla opportunità di introdurre clausole innovative che disciplinino nuovi ambiti di intervento o sussistano ragioni che giustifichino la rimodulazione delle convenzioni, possono avanzare domanda tesa ad introdurre le sopradescritte modifiche.

Riguardo il testo di convenzione-tipo elaborato dall'Ufficio, e sottoposto alla Consulta per il prescritto parere, si è ritenuto di adottare un unico modello di convenzione che, caratterizzato da estrema snellezza in ordine alle singole disposizioni contrattuali, fosse idoneo a modulare le variegate esigenze e caratteristiche degli enti mediante l'uso di allegati.

Tali allegati recano gran parte dei contenuti afferenti l'oggetto dell'atto negoziale, essendo idonei a completare i distinti ambiti da disciplinare in convenzione e costituiscono, in quanto parte integrante della medesima, la fonte diretta degli obblighi, oneri e diritti delle parti.

E' parso opportuno che il testo della convenzione debba contenere, sostanzialmente, solo quelle prescrizioni disciplinanti i reciproci obblighi tra le parti che, potendo modularsi sulla distinta tipologia degli enti, non trovino già la loro fonte in altra disposizione normativa. Di qui la conseguenza che l'adozione definitiva del testo avvenisse successivamente all'adozione dei regolamenti previsti dalla legge.

#### **2.4. Definizioni competenze Difesa/Ufficio**

Il disegno tracciato dalla legge relativamente al riparto delle competenze in materia di servizio civile tra il Ministero della difesa e l'Ufficio risultava coerente e funzionale ai fini di una corretta gestione dell'obiezione di coscienza.

Il legislatore aveva infatti attribuito all'Amministrazione della Difesa l'inizio e la fine dell'intero procedimento e riservato all'Ufficio l'impiego e la gestione degli obiettori di coscienza.

Se a livello generale il riparto della materia appariva abbastanza lineare, i problemi sono sorti quando si è scesi a livello dei singoli procedimenti

Fermo restando il termine del 31 dicembre 1999, il legislatore aveva previsto un periodo massimo di due anni di collaborazione da parte del Ministero della difesa per la gestione del contingente degli obiettori (art. 8, comma 5, legge 230/98) e la stipula di uno o più protocolli d'intesa per la definizione delle misure e delle forme di detta collaborazione, al fine di risolvere i problemi derivanti dal trasferimento delle competenze (art. 5 del D.P.R. n. 352/99).

In questa ottica è stato stipulato, in data 22 novembre 1999, un primo protocollo d'intesa tra l'Ufficio ed il Ministero della difesa nel quale sono stati fissati i tempi e le fasi del passaggio della materia dell'obiezione di coscienza dalla Direzione generale della Leva all'Ufficio:

- cogestione (22 novembre 1999 – 31 dicembre 1999);
- collaborazione (1 gennaio - 30 marzo 2000);
- autonomia (1 aprile – 30 giugno 2000).

Il predetto protocollo aveva inoltre previsto, all'allegato 1, le attività rimaste comunque in capo al Ministero della difesa secondo il seguente elenco:

- domande di obiezione di coscienza presentate oltre i termini previsti dalla legge;
- ritardo per motivi di studio e rinvio per legali motivi;
- dispense dal compiere il servizio civile diverse da quelle previste dall'art. 9 della legge 230/98;
- nuovi accertamenti sanitari (N.A.S.);
- definizione della posizione dei giovani obiettori in possesso di doppia cittadinanza.

Inoltre in data 28 febbraio 2000 è stato sottoscritto un accordo aggiuntivo che però si è limitato a dettare prescrizioni tecnico-operative dei procedimenti. innanzi elencati.

Nel successivo protocollo d'intesa, firmato in data 12 gennaio 2001, il Ministero della difesa ha ribaltato quanto stabilito nei precedenti atti, adducendo motivi di riorganizzazione dell'intera struttura periferica da attuare a seguito dell'entrata in vigore della legge 14 novembre 2000, n. 331 recante: "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale". In sintesi, da un accordo che doveva solo disciplinare le attività rimaste in capo ai Distretti Militari ed individuare le modalità ed i canali di comunicazione di quanto stabilito in precedenza, si è addivenuti ad un atto completamente diverso, con il quale si è operata una nuova ripartizione della materia, dove l'unico onere a regime rimasto a carico dell'Amministrazione della difesa consiste nella trasmissione delle domande di obiezione di coscienza. La durata della

collaborazione è stata stabilita fino al 30 agosto 2001, successivamente prorogata fino al 31 dicembre dello stesso anno.

L'Ufficio, in virtù delle residuali attività rimaste in capo ai Distretti Militari, ha chiesto recentemente una seconda proroga fino al 30 giugno 2002, termine entro il quale stima di completare la sua struttura periferica costituita dalle sedi regionali dell'Ufficio, in modo da garantire ai cittadini interessati un punto di riferimento a livello territoriale. L'Amministrazione della difesa ha risposto negativamente, adducendo motivi di riorganizzazione, di carenza di personale ed infine l'improrogabilità del termine previsto dal D.P.R. n. 352/99.

Dalla predetta data del 31 dicembre 2001 la collaborazione tra gli organi periferici del Ministero della difesa e l'Ufficio è terminata. Un ultimo protocollo d'intesa, da stipularsi a breve termine, dovrebbe fissare il riparto delle competenze in materia di servizio civile tra il Ministero della difesa e l'Ufficio.

In relazione a quest'ultimo protocollo d'intesa da stipulare restano da risolvere le seguenti problematiche:

- a) il rispetto dei termini fissati entro i quali adempiere gli impegni assunti;
- b) la materia delle variazioni matricolari e della conservazione dei fogli matricolari;
- c) le attività relative ai Nuovi Accertamenti Sanitari.

## **2.5. Formazione**

Fin dalla costituzione dell'Ufficio è apparso chiaro che uno dei versanti più impegnativi di innovazione introdotti dalla legge 230/98 era quello della previsione di una sistematica attività di formazione degli obiettori, considerata dalla legge come parte integrante del servizio civile.

La previsione di legge in realtà nasconde almeno tre problemi di consistente portata. Il primo e principale riguarda le dimensioni del sistema formativo previsto dall'art. 8, comma 2, lett. c) della legge 230/98, che dovrebbe essere adeguato a fornire servizi formativi ad una platea di alcune decine di migliaia di giovani obiettori ogni anno, con uno sforzo di carattere organizzativo ed un impegno di personale e di risorse imponente, e la varietà delle "formazioni" da prevedere, se si vuole tener conto sia della diversa natura degli enti di impiego che della varietà dei settori in cui gli obiettori possono essere impiegati.

Il secondo problema riguarda la assoluta mancanza delle risorse finanziarie necessarie a sostenere uno sforzo organizzativo e gestionale di grandi dimensioni, mentre il contesto in cui si muove l'Ufficio nazionale è caratterizzato da risorse tanto scarse da essersi dimostrate insufficienti, almeno per il primo anno di attività, ad assicurare anche solo il regolare invio in servizio degli obiettori.

Il terzo problema consiste, infine, nella necessità di alcune certezze da parte di chi la formazione deve organizzare e gestire, relative alla programmazione degli scaglioni e al calendario degli avvii in servizio degli obiettori e al rispetto delle indicazioni preferenziali fornite dagli obiettori e dagli enti, per evitare ad esempio di assegnare ad altro ente giovani che già hanno fatto, su base volontaria, esperienza in un dato ente ed in un particolare settore di impiego.

Questi i presupposti per poter organizzare un sistema di formazione efficace, che non si riduca ad interventi, peraltro costosissimi, praticamente inutili e quasi personalizzati, da attivare sul singolo obiettore.

Il primo problema è stato affrontato e praticamente risolto nel corso dell'anno 2000, grazie al lavoro di un gruppo di studio partecipato da responsabili e formatori di vari enti convenzionati aderenti alla Conferenza Nazionale degli enti di servizio civile, da esperti di formazione delle Associazioni degli obiettori presenti nella Consulta nazionale per il servizio civile, oltre che da esperti e personale dell'Ufficio. Il Gruppo di

lavoro ha messo a punto, nel corso di una serie di riunioni, il testo di un documento intitolato "Patto nazionale per la formazione degli obiettori di coscienza" che indica una strategia sostenibile per dare avvio alle previsioni di legge e definisce alcune linee di indirizzo, sia sul piano dei contenuti che del metodo, relative a tutte le tipologie di intervento formativo cui la legge fa implicitamente o esplicitamente riferimento.

L'idea di fondo è quella di favorire un progressivo organizzarsi degli enti convenzionati sul territorio, attribuendo ad essi e alle loro aggregazioni territoriali la responsabilità dell'iniziativa formativa assunta con le modalità più idonee, in ogni area territoriale, a massimizzare l'efficacia e a ridurre i costi dei singoli interventi. All'Ufficio si riserva un ruolo di:

- propulsione della diffusione delle buone pratiche formative presso tutti gli enti convenzionati, ad esempio ipotizzando la diffusione del "Patto" come protocollo aggiuntivo alle convenzioni, o in altre modalità efficaci;
- definizione degli standard minimi degli interventi di formazione per gli obiettori e le altre figure interessate, in particolare i responsabili del servizio civile presso gli enti e i responsabili dei progetti di impiego;
- verifica e controllo delle attività e delle loro validità, oltre che gli interventi economici, nella forma della partecipazione alla spesa o cofinanziamento, resi possibili dal budget annuale per il servizio civile.

Più difficile si è invece rivelata la soluzione degli altri due problemi. Quello relativo alla scarsità delle risorse finanziarie è stato, almeno in linea teorica, risolto nella programmazione annuale relativa al 2001, nella quale per la prima volta è stata appostata una voce del bilancio destinata alle spese nel campo della formazione, mentre solo alla fine dello stesso anno l'adozione di un nuovo programma per la gestione delle assegnazioni ha permesso di prevedere una progressiva riduzione degli errori di assegnazione e una maggiore programmabilità degli invii in servizio degli obiettori, premessa necessaria per poter attivare gli interventi di promozione e sostegno delle attività formative.

E' quindi nell'esercizio di quest'anno che l'Ufficio potrà avviare le prime sperimentazioni di intervento nel campo della formazione, con interventi economici di cofinanziamento delle iniziative degli enti convenzionati, e la progressiva diffusione presso gli stessi dei contenuti del "Patto per la formazione" adottato nelle forme dovute come linea ufficiale di indirizzo da parte dell'Ufficio.





**PARTE II**

**IL NUOVO SERVIZIO CIVILE NAZIONALE - LEGGE 6 MARZO 2001 n.64**



## **1. L'AVVIO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE**

### ***1.1. Quadro generale***

Con la legge del 6 marzo 2001, n. 64 è stato introdotto nell'Ordinamento il servizio civile nazionale su base volontaria.

La nuova legge chiude la prima fase di uno dei più impegnativi progetti degli ultimi anni: la sospensione del servizio militare obbligatorio e l'istituzione del servizio civile nazionale volontario.

E' pertanto una legge che, come quella istitutiva del servizio militare professionale, enuncia i principi fondamentali ed i criteri direttivi cui dovrà ispirarsi la disciplina di dettaglio, al fine di operare una graduale trasformazione del servizio civile da obbligatorio a volontario, dettando altresì disposizioni di immediata applicazione atte a consentire prontamente l'avvio del servizio civile volontario nei limiti e con le modalità appunto previste dal capo II afferente il regime transitorio.

Attraverso questa legge il servizio civile si affranca in parte dall'obiezione di coscienza, divenendo da un lato uno dei possibili modi di adempiere all'obbligo di leva e dall'altro un'autonoma, libera modalità di contribuire all'attuazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti della persona, all'educazione alla pace dei popoli, alla solidarietà e cooperazione a livello nazionale e internazionale.

Nel periodo successivo alla piena attuazione della riorganizzazione del reclutamento da parte delle Forze armate, si prevede un servizio civile esclusivamente volontario, articolato in progetti di chiara utilità sociale e alimentato con risorse derivanti dal bilancio dello Stato e da altre fonti pubbliche e private, con modalità

organizzative definite nei decreti legislativi che il Governo dovrà emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame e che acquisteranno efficacia soltanto dal momento in cui sarà operativa la sospensione della leva obbligatoria.

I decreti dovranno provvedere: all'individuazione dei soggetti ammessi a prestare il servizio civile nei limiti del contingente fissato e nel rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne; alla definizione delle modalità di accesso al servizio anche con riferimento ai requisiti di ammissione, determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; alla fissazione della durata del servizio in relazione ai progetti di impiego, alla utilità sociale degli stessi e ai diversi settori di intervento; infine, alla determinazione dei trattamenti giuridici ed economici dei volontari in servizio civile, in armonia con quanto previsto per il personale militare volontario in ferma annuale e nei limiti delle disponibilità finanziarie, nonché dei benefici non economici funzionali all'incentivazione al servizio civile e all'ingresso nel mondo del lavoro.

Nel periodo transitorio, fino alla data in cui i decreti legislativi acquisteranno efficacia, si dispone il mantenimento del quadro disegnato dalla legge 230/98, con una apertura alla partecipazione al servizio, a titolo volontario, delle ragazze e dei giovani dichiarati inabili al servizio di leva; una accentuazione sul carattere progettuale del servizio civile; un ampliamento delle ipotesi di svolgimento del servizio civile all'estero.

Con riferimento ai soggetti interessati alla prestazione del servizio civile, la legge individua oltre agli obiettori di coscienza, tre categorie generali: quella dei cittadini di sesso maschile che prestano il servizio a titolo obbligatorio e che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che quello militare, purché non necessari al soddisfacimento delle esigenze delle Forze armate, ivi comprese quelle del servizio ausiliario di leva delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; quella dei cittadini di sesso maschile che, dichiarati inabili al servizio militare di leva, risultino comunque in possesso, sulla base di accertamenti sanitari da parte del Servizio Sanitario Nazionale, dei requisiti di idoneità alla prestazione del servizio civile e ne facciano

volontaria richiesta; infine quella delle donne per le quali lo svolgimento del servizio avviene a mero titolo volontario.

E' previsto poi che all'attuazione del servizio civile si provveda mediante l'approvazione di appositi progetti di impiego predisposti dalle Amministrazioni e dagli enti che intendano concorrere alla realizzazione del servizio stesso.

La nuova normativa prevede altre forme di svolgimento di servizio civile all'estero rispetto a quelle già previste dalla legge 230/98.

Infatti il servizio può essere prestato all'estero non solo sulla base di apposite intese bilaterali, ma anche presso sedi di enti o Amministrazioni convenzionate con l'Ufficio che svolgano parte dei loro progetti all'estero ovvero presso strutture, istituite dall'Unione europea o da Organismi internazionali, finalizzate ad uno scambio di solidarietà tra i popoli con particolare riferimento a situazioni di crisi derivanti da eventi bellici, da emergenze umanitarie o da calamità naturali.

Viene infine introdotta un'ulteriore innovazione rispetto alla legge 230/98, relativa alle risorse finanziarie, in base alle quali la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile è costituita non solo da risorse derivanti dal bilancio dello Stato, ma anche da altre fonti pubbliche e private. Le risorse aggiuntive extra-bilancio, acquisite al Fondo da stanziamenti di enti pubblici e privati, possono essere vincolate, a richiesta del conferente, a favore di aree e settori di impiego specifici.

In questo quadro generale si collocano le norme contenute nel capo II che, avendo un'applicazione immediata, disciplina la fase di transizione e costituisce l'ambito normativo di riferimento fino al momento di concreta operatività dei decreti delegati predisposti per la compiuta attuazione del servizio civile volontario.

Al fine di dare immediata attuazione agli istituti introdotti dalla legge 64/2001, l'Ufficio ha posto in atto le iniziative attuative e provvedimentali necessarie a

consentire, a soli sei mesi dall'entrata in vigore di detta legge, di pubblicare il primo bando di selezione delle volontarie da destinare a progetti di servizio civile in Italia.

In particolare, in data 10 agosto 2001, previa individuazione nel documento di programmazione finanziaria degli oneri connessi all'avvio e alla gestione dei volontari in Italia e all'estero, è stato adottato il D.P.C.M. che ha fissato il contingente; il 21 settembre 2001 è stata pubblicata la Circolare recante le linee guida di gestione, nel periodo di sperimentazione, del servizio volontario; il 12 ottobre 2001 è stato pubblicato il primo bando di reclutamento dei volontari in servizio civile.

Gli atti provvedimenti sopra citati hanno così sancito il concreto ingresso del servizio civile volontario nell'Ordinamento e posto le basi per il definitivo e pieno avvio del servizio civile all'estero.

### ***1.2. I provvedimenti di attuazione***

Il D.P.C.M., predisposto a norma dell'articolo 9, comma 2 *quater*, della legge 8 luglio 1998, n. 230 come integrato dalla legge 12 novembre 1999, n.424 e richiamato dall'art. 6 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nonché dell' art. 9 comma 5, della legge 8 luglio 1998, n. 230 e 6, comma 1, della legge 6 marzo 2001, n. 64, ha determinato la consistenza del contingente dei giovani ammessi al servizio civile volontario e il contingente di obiettori di coscienza e di volontari in servizio civile da impiegare all'estero nel periodo transitorio disciplinato dal capo II della legge 64/01 nonché, relativamente ad alcuni specifici aspetti, le modalità di svolgimento del servizio civile all'estero.

La determinazione del contingente di giovani ammessi al servizio civile volontario nel periodo transitorio previsto dall'articolo 4 della legge 64/01 riguarda tre categorie: le cittadine italiane di età compresa tra i diciotto ed i ventisei anni e i cittadini riformati per inabilità al servizio militare che non abbiano superato il ventiseiesimo anno, nonché i cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la loro preferenza

a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare, purchè non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate.

Il provvedimento in questione, nel rispetto del disposto dell'articolo 6, comma 1 della sopra citata legge, va ad integrare, al fine di individuare la totalità del contingente dei giovani ammessi al servizio civile, il D.P.C.M. 9 febbraio 2001 che determinava, in attuazione dell'articolo 9, comma 2 *quater*, della legge 230/98 e sulla base delle risorse finanziarie disponibili per l'anno a riferimento, l'entità della consistenza massima degli obiettori di coscienza in servizio per l'anno 2001.

Nel rispetto dell'articolo 6, comma 1 della legge 64/01 si è provveduto a definire la consistenza massima del contingente di volontari, per il 2001, in 790 unità, prevedendo, per i cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare, che la determinazione del contingente avvenga sulla base dei dati trasmessi dal Ministero della difesa alla luce delle preferenze espresse dagli arruolati, che non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate.

Il meccanismo di individuazione del contingente di tale ultima categoria trova fondamento nel fatto che l'Ufficio non dispone dei dati dei cittadini che abbiano espresso detta preferenza, dati in possesso invece del Ministero della difesa, con la conseguenza che il contingente può essere determinato nel suo preciso ammontare solo dopo l'avvenuta trasmissione ad opera dell'Amministrazione della difesa dei dati necessari alla quantificazione.

L'avvio al servizio dei volontari e la previsione del contingente di giovani da avviare all'estero hanno costituito specifico oggetto del Documento di programmazione finanziaria adottato dall'Ufficio per l'anno 2001.

Il citato documento, in armonia con il quale è stato articolato il D.P.C.M., ha infatti previsto specifici stanziamenti di bilancio atti a consentire, sulla base delle



previsioni effettuate, l'avvio del servizio civile volontario e del servizio civile all'estero per un numero di giovani pari, con riguardo alle distinte categorie, a quelli individuati nel D.P.C.M., e ciò successivamente alla specifica e dettagliata individuazione della totalità degli oneri connessi ai distinti ambiti d'intervento.

Sulla base delle risorse finanziarie disponibili è stato infatti necessario, al fine di stabilire l'ammontare della consistenza massima dei giovani da avviare al servizio volontario e al servizio all'estero, individuare le distinte voci degli oneri correlati alle specifiche iniziative, provvedendo a tal fine a costruire sia l'impianto generale dei nuovi istituti introdotti dalla legge 64/2001 sia, nel dettaglio, le componenti particolareggiate costituenti gli oneri facenti capo alle voci previste nel Documento di programmazione finanziaria, con riguardo al servizio volontario e al servizio all'estero.

### ***1.3. Trattamento economico dei volontari in Italia***

E' proprio in una prospettiva di crescita e di sviluppo del servizio civile, anche e soprattutto mediante l'estensione dello stesso alle donne, che è stato espressamente previsto nel D.P.C.M. un trattamento economico che tenga conto, nell'ambito delle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile, di quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti in materia di personale militare volontario in ferma annuale, espressamente prevedendosi invece l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di legge ed i provvedimenti normativi secondari in materia di servizio civile.

Tale previsione, è stata formulata nel rispetto del disposto di cui all'articolo 10 della legge che stabilisce l'applicazione ai cittadini che prestano servizio civile a qualsiasi titolo, delle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge 230/98.

Conseguentemente, in ordine all'individuazione della paga prevista per i volontari in servizio civile, corrispondente al 72% di quella prevista per i militari in ferma annuale, si sottolinea come la stessa non contrasti con il disposto di cui all'articolo

10, comma 1, della legge n. 64/01 che sancisce il principio in forza del quale, nel periodo transitorio si applicano, ai volontari in servizio civile, le disposizioni di cui all'art. 6 della legge n. 230/98.

Detto articolo disciplina l'applicazione di alcuni istituti agli obiettori in servizio civile e fonda la sua *ratio* sulla esigenza di evitare discriminazioni tra gli obiettori di coscienza ed i militari di leva, riservando loro "gli stessi diritti".

Il servizio civile volontario si pone in rapporto di stretto parallelismo con il servizio militare volontario, non giustificandosi modulazioni di regime per ciò che attiene la disciplina del regime transitorio riguardato sotto un profilo economico.

Diverso trattamento è riservato dal D.P.C.M. ai cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare (purchè non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate), prevedendosi per questi ultimi un trattamento giuridico ed economico equiparato a quello previsto per gli obiettori di coscienza, eccezion fatta, per ciò che specificamente attiene allo *status* giuridico, per le peculiarità connesse allo *status* di obiettore.

Detta categoria infatti, individuata dal primo comma del più volte citato articolo 5, riguarda quei giovani che, sottoposti all'obbligo di leva, optino per l'espletamento del servizio civile e per i quali la conversione dell'obbligo militare in obbligo di servizio civile avviene solo nel caso in cui i predetti soggetti non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze delle Forze armate ivi comprese quelle dei vari servizi ausiliari, nei limiti della consistenza numerica del contingente dei giovani ammessi al servizio civile nel periodo transitorio.

Pertanto, stante l'obbligo di leva cui tali soggetti sono sottoposti, deve applicarsi ai medesimi il regime giuridico ed economico vigente per gli obiettori di coscienza (fatte

salve come già detto le peculiarità afferenti lo *status* di obiettore) ai sensi del combinato disposto dall'articolo 10, comma 1, della legge 64/01 e dall'art. 6 della legge 230/98.

#### **1.4. Servizio civile all'estero**

Il servizio civile al di fuori del territorio nazionale, ipotesi già prevista dalla legge 230/98, ha avuto fino ad ora una applicazione residuale e non strutturata, limitandosi ad interessare quelle ipotesi consistenti nell'invio degli obiettori in missioni umanitarie.

In tali casi la gestione dei giovani è sempre stata affidata ad alcuni enti di natura giuridica privata, aventi una particolare esperienza nello specifico ambito e storicamente impegnati in attività di tal genere.

L'Ufficio quindi, prima della entrata in vigore della citata legge 64/01 ha, di fatto, svolto funzioni autorizzatorie, limitandosi ad adottare i provvedimenti amministrativi che la legge prescrive per l'invio dei singoli obiettori nelle sopra citate missioni.

Anche l'invio all'estero degli obiettori di coscienza mediante il meccanismo delle intese bilaterali tra Stati non ha trovato ad oggi pratica applicazione per almeno due motivi: mancata stipulazione delle intese e sostanziale limitazione dell'ambito di applicabilità dell'istituto, che, con tale meccanismo avrebbero potuto avviarsi esclusivamente scambi in Paesi nei quali esiste il servizio civile.

L'Ufficio, in applicazione del combinato disposto dell'articolo 9, comma 5, della legge 230/98 e dell'articolo 9 della legge 64/01, con il D.P.C.M. sopra citato ha provveduto ad individuare in 550 unità il numero di obiettori di coscienza e in 190 unità il numero dei volontari interessati alla determinazione del contingente di servizio civile da svolgere all'estero, disciplinando il regime relativo al trattamento economico ad essi

riservato e rinviando, per ciò che riguarda lo *status* giuridico, alla disciplina relativa alle distinte categorie di volontari in servizio civile o di obiettori di coscienza.

Preme rilevare che la determinazione del contingente operata con il D.P.C.M. e la previsione concernente il trattamento economico da riservare a coloro che vengono impiegati in progetti di servizio civile all'estero ha estrema rilevanza nel panorama del servizio civile, rappresentando la prima, organica previsione di forme di servizio civile estese oltre il territorio nazionale e riconoscendo per la prima volta ai giovani in servizio civile all'estero benefici economici ordinariamente riservati al personale militare in analoghe circostanze.

In aggiunta all'adozione di atti normativi e provvedimentali necessari a consentire l'avvio delle iniziative connesse al servizio civile all'estero, l'Ufficio ha posto in atto una serie di iniziative di collegamento e raccordo con altre amministrazioni ed enti al fine di costituire una rete organica, strutturata e ricca di presupposti sostanziali quanto a progetti e ambiti generali di intervento, nello specifico settore del servizio civile all'estero.

In particolare, sono stati avviati contatti con il Ministero degli affari esteri, con il Ministero per il commercio con l'estero e con l'Istituto per il commercio con l'estero tesi a realizzare iniziative congiunte per la realizzazione di progetti di servizio civile volontario presso sedi estere delle citate Amministrazioni ed enti, progetti in grado di favorire non solo un proficuo impiego dei giovani volontari, ma contestualmente atti ad intervenire in ambiti socio-politici strutturalmente connotati da disagio sociale.

La convenzione con il Ministero degli affari esteri è in fase di definizione e consentirà a molti giovani di dedicare un anno della loro vita a chi ha bisogno, con acquisizione di un'utile e costruttiva esperienza personale, favorendo inoltre la definizione di alcune misure congiunte atte ad estendersi a tutti i volontari in servizio all'estero fra le quali la disciplina di visti e permessi, il monitoraggio delle condizioni di sicurezza presenti negli Stati di realizzazione dei progetti e l'assistenza sanitaria in loco.

### **1.5. Il trattamento economico degli obiettori di coscienza e dei volontari all'estero**

Aspetto di estremo rilievo nella determinazione delle linee guida del servizio civile all'estero è quello relativo alla determinazione del trattamento economico di missione spettante agli obiettori di coscienza o ai volontari che espletano il servizio.

Diversi elementi sono a fondamento della tesi secondo la quale il trattamento economico riservato a coloro che svolgono il servizio all'estero deve essere differenziato rispetto all'ordinaria erogazione spettante ai giovani che svolgono servizio civile in Italia.

*In primis* è lo stesso dettato normativo che, adeguatamente interpretato, consente la differenziazione di trattamento. La disposizione di cui all'articolo 6 della legge 230/98 prevede infatti che gli obiettori di coscienza percepiscano la stessa paga dei militari di leva al fine di garantire loro gli stessi diritti, nulla disponendo circa possibili scostamenti migliorativi rispetto ai medesimi.

Inoltre, laddove la medesima disposizione recita "con esclusione dei benefici volti a compensare la condizione militare", indirettamente riconosce che situazioni differenziate quanto a rischio, disagio, particolarità d'impiego ed oneri connessi al servizio, siano atte a giustificare una diversità di trattamento.

Nello stabilire l'ammontare delle indennità in caso di servizio all'estero, ci si è riferiti al trattamento riservato al personale militare che riceve un'indennità calcolata in base alle disposizioni di cui al Regio Decreto 3 giugno 1926, n. 941 riguardante il trattamento di missione all'estero spettante al personale dell'amministrazione dello Stato e dal D.M. 27/8/98 (successivamente modificato relativamente dalla quantificazione dell'indennità da decreti successivi) che stabilisce le indennità in base a qualifiche di appartenenza e luoghi di destinazione.

Sulla base di quanto descritto, si è proceduto ad individuare un meccanismo che, basato sulle indennità stabilite dalle citate fonti normative, tenga comunque conto delle diversificazioni esistenti con specifico riferimento al servizio civile e alle diversificate tipologie di espletamento di servizio civile all'estero, nonché sulla disponibilità finanziaria dell'Ufficio che può operare motivatamente le sue determinazioni rimodulando il *quantum* stabilito.

Si è pertanto previsto, per la prima fase sperimentale dell'iniziativa, un meccanismo di determinazione dell'indennità estera che sostanzialmente equivale ad una percentuale di quella stabilita per la categoria corrispondente dal citato D.M. 941/98 e successive modificazioni, in linea con la prassi ordinaria che, in ordine alla fissazione delle indennità nelle distinte missioni umanitarie, adotta diversificazioni della stessa sulla base delle indennità, delle condizioni di tempo, di luogo ed economico-finanziarie esistenti.

Quindi la paga dell'obiettore e del volontario in servizio all'estero è composta da una voce fissa, paga spettante all'obiettore o al volontario in servizio in Italia, e da un'indennità, ordinariamente corrisposta al personale civile e militare in missione all'estero e diversificata sulla base di una serie di fattori tra i quali il luogo in cui si espleta il servizio, le condizioni socio-politiche presenti, il disagio esistente, la sussistenza di tempo proprio a disposizione o, al contrario, il totale impiego del proprio tempo per l'attuazione del progetto in cui viene impiegato.

Questa variabilità trova fondamento nella forte differenziazione che esiste tra distinte tipologie di servizio all'estero, garantendo, attraverso la previsione di un trattamento differenziato in presenza di situazioni dissimili, il rispetto del principio di uguaglianza.

**1.6. Circolare "Disposizioni regolanti l'avvio del Servizio civile volontario e all'estero"**

Il D.P.C.M. 10 agosto 2001 ha dettato disposizioni in ordine allo status giuridico ed economico dei volontari in servizio civile e ha individuato, in atti del Direttore dell'Ufficio, gli strumenti attraverso cui procedere alla selezione dei volontari interessati all'espletamento del servizio e alla selezione dei progetti presentati dagli enti e finalizzati all'impiego di volontari in Italia e all'estero.

La circolare del 21 settembre 2001 del Direttore dell'Ufficio rappresenta, in fase di prima sperimentazione, lo strumento di diffusione dell'impianto organizzativo, dispositivo, gestionale e procedurale relativo al servizio civile volontario in Italia e all'estero, costituendo l'atto di formale avvio della presentazione dei progetti d'impiego da parte degli enti che intendono impiegare i volontari, dettando disposizioni in ordine ai contenuti e ai requisiti dei progetti medesimi e rendendo noti i criteri e le modalità procedurali adottati dall'Ufficio per la selezione dei progetti e per il reclutamento dei volontari.

In fase di prima attuazione si è ritenuto di procedere in via sperimentale ad una prima individuazione delle linee-guida al fine di garantire, nella fase di ingresso del servizio civile volontario nell'ordinamento, la necessaria flessibilità operativa e funzionale.

In questa fase particolare attenzione viene prestata al grado e alla tipologia di rispondenza dei soggetti interessati e alle iniziative condotte nelle nuove aree di intervento, al fine di pervenire all'individuazione degli interventi correttivi tesi all'ottimizzazione delle procedure.

Le procedure di avvio del contingente prevedono uno scaglionamento dei tempi d'inizio del servizio dei volontari, determinato dal numero delle domande presentate

dagli interessati e dal numero e dalla tipologia di progetti d'impiego presentati dagli enti e approvati dall'Ufficio.

Pertanto, mediante successivi e ravvicinati bandi di reclutamento, l'Ufficio rende noti i posti disponibili per l'impiego di volontari in servizio civile presso i distinti enti, al fine di procedere alla selezione degli interessati che hanno avanzato richiesta di ammissione.

### ***1.7. I progetti di servizio civile volontario***

La circolare del 21 settembre 2001 recante “ Disposizioni regolanti l'avvio del servizio civile volontario e del servizio civile all'estero ai sensi della legge 6 marzo 2001 n. 64 e della legge 8 luglio 1998 n. 230” disegna un diverso sistema rispetto a quanto stabilito dalla Legge 230/98, in forza del quale la rilevanza sociale dei progetti diviene elemento centrale di valutazione ai fini della loro approvazione da parte dell'Ufficio. Si passa dunque da una valutazione soggettiva dei progetti legata alle finalità degli enti proponenti, in relazione ai quali l'Ufficio era chiamato ad esprimere un giudizio prevalentemente tecnico-amministrativo e una valutazione dinamica degli stessi in relazione alla loro capacità di centrare obiettivi idonei al soddisfacimento di esigenze collettive e di elevata utilità sociale.

Tale criterio di valutazione consente un maggiore controllo sull'utilità sociale dei progetti stessi mediante la verifica dei risultati raggiunti.

Il progetto diviene, dunque, parametro prioritario ai fini della valutazione della sussistenza delle condizioni per ammettere un ente a contribuire alla realizzazione del servizio civile.

I principali requisiti che i progetti devono possedere ai fini della approvazione da parte dell'Ufficio sono:



- la rilevanza dell'area tematica e dell'ambito d'intervento cui il progetto si riferisce, anche con riferimento a particolari circostanze sociali, politiche ed economiche;
- la rilevanza dell'area tematica e dell'ambito d'intervento del progetto rispetto agli indirizzi stabiliti in sede di programmazione annuale da parte dell'Ufficio;
- l'idoneità del progetto a favorire lo sviluppo del servizio civile volontario;
- il contesto del progetto e sua rilevanza ed utilità sociale.

La rilevanza del progetto viene peraltro valutata , alla luce di ulteriori elementi che sono:

- benefici per i volontari, connessi allo sviluppo formativo, alla crescita personale e professionale e all'ingresso nel mondo del lavoro;
- acquisizione di crediti formativi da parte dei volontari;
- adeguatezza e funzionalità dei mezzi individuati per il raggiungimento degli obiettivi fissati nel progetto e delle finalità previste dalla legge;
- coperture assicurative garantite in relazione alle caratteristiche del progetto d'impiego;
- garanzie connesse alla sicurezza personale dei volontari.

### **1.8. Le selezioni**

In attuazione a quanto stabilito nella circolare del 21 settembre, in data 12 ottobre 2001 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il primo bando di selezione per volontari da destinare ai progetti di servizio civile volontario in Italia. Tali progetti sono stati presentati da enti già convenzionati per l'impiego di obiettori di coscienza ed approvati dall'Ufficio per un totale di 396 posti.

Nel dettaglio, gli Enti che hanno formulato i primi progetti di servizio civile volontario in Italia sono stati:

- l'ARCI - Servizio Civile;
- la Caritas Italiana;
- l'Associazione Italiana Sclerosi Multipla;

- la Federsolidarietà – Confcooperative;
- il Comune di Roma.

L'ARCI - Servizio Civile ha previsto la realizzazione di distinti progetti per l'impiego di 128 volontari in settori che spaziano dalla prevenzione sociale e promozione culturale alla salvaguardia e protezione dell'ambiente, dall'assistenza e reinserimento sociale all'educazione dei minori e alla salvaguardia dei beni culturali.

I progetti formulati dall'Associazione Italiana Sclerosi Multipla prevedono l'impiego di 35 volontari, presso le 17 sedi, nel campo dell'assistenza domiciliare e ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari.

I progetti formulati dalla Federsolidarietà-Confcooperative prevedono l'impiego di 53 volontari in progetti da realizzarsi a Forlì, Ivrea e Torino in settori che vanno dall'assistenza e promozione culturale, all'attività educativa e animativa verso l'handicap.

I progetti formulati dal Comune di Roma sono 2 e concernono rispettivamente l'assistenza agli anziani e la cura e la conservazione del Museo zoologico.

I progetti formulati dalla Caritas Italiana prevedono l'impiego di 150 volontari in 39 sedi di realizzazione in campi che spaziano dai minori, al disagio giovanile, agli anziani, alle tossicodipendenze, ecc..

I concorrenti hanno presentato domanda nel rispetto dei tempi e delle modalità stabilite dall'Ufficio e pubblicate sul Bando.

La selezione è stata affidata ad una Commissione nominata dal Direttore dell'Ufficio ed è avvenuta sulla base dei requisiti posseduti dal candidato in relazione al/ai progetto/i per il quale intendeva concorrere.

Le domande presentate sono state 351 di cui 237 riferite a candidati idonei e 114 riferite a candidati esclusi dalla selezione per la mancanza dei requisiti richiesti.

Dei 237 idonei, 181 hanno trovato collocazione nel progetto/Ente richiesto e 56 non hanno trovato collocazione nel progetto/Ente richiesto, in quanto esuberanti rispetto alla capacità ricettiva degli Enti.

Tra i 181 vincitori, che sono stati avviati al servizio il 20 dicembre u.s., 178 sono donne e ragazzi riformati.

Gli idonei esuberanti rispetto alla capacità ricettiva, che hanno manifestato la disponibilità ad essere assegnati allo stesso progetto/Ente potranno essere avviati al servizio, a condizione che risultino posti liberi, a seguito di rinuncia o impedimento da parte dei volontari vincitori.

Gli idonei, esuberanti rispetto alla capacità ricettiva, che si dichiarano disponibili ad essere assegnati presso altri progetti del bando che presentino posti liberi, a seguito di rinuncia o impedimento da parte dei volontari vincitori, potranno essere avviati al servizio in presenza delle seguenti condizioni:

- disponibilità dell'Ente di eventuale assegnazione;
- consenso dell'interessato.

**ARCI Servizio Civile**

<b>Sedi di realizzazione</b>	<b>Ambiti di impiego</b>	<b>Numero volontari</b>	<b>Numero volontari assegnati</b>
ReggioEmilia	Prevenzione sociale e Promozione culturale	4	-
Palermo	Prevenzione sociale e Promozione culturale	4	4
Pisa	Prevenzione sociale e Promozione culturale	3	-
Martina Franca	Prevenzione sociale e Promozione culturale	3	2
Roma	Prevenzione sociale e Promozione culturale	3	3
Brescia	Prevenzione sociale e Promozione culturale	3	-
Milano	Salvaguardia e protezione dell'ambiente	5	2
Palermo	Assistenze e reinserimento sociale	14	14
Parma	salvaguardia e protezione dell'ambiente	4	2
Bologna	salvaguardia e protezione dell'ambiente	4	2
Piacenza	salvaguardia e protezione dell'ambiente	2	1
Reggio Emilia	salvaguardia e protezione dell'ambiente	3	3
Ravenna	salvaguardia e protezione dell'ambiente	2	1
Salerno	Educazione dei minori	6	6
Napoli	Educazione dei minori	2	2
Caserta	Educazione dei minori	2	2
Benevento	Educazione dei minori	4	4
Francavilla Fontana	Educazione dei minori	3	3
Reggio Calabria	Educazione dei minori	4	4
Palermo	Educazione dei minori	4	4
Trapani	Educazione dei minori	3	3
Vicenza	Educazione dei minori	3	1
Milano	Educazione dei minori	6	6
Brescia	Educazione dei minori	2	1
Genova	Educazione dei minori	4	4
Prato	Educazione dei minori	5	1
Amelia (TR)	Educazione dei minori	2	2
Milano	Salvaguardia beni culturali	7	3
Ravenna	promozione culturale	2	1
Forli	promozione culturale	3	3
Palermo	Beni culturali ed educazione	2	2
Barcellona Pozzo di Gotto (ME)	Beni culturali ed educazione	2	2
Milazzo (ME)	Beni culturali ed educazione	2	2
Gela (AG)	Beni culturali ed educazione	2	2
Favara (TP)	Beni culturali ed educazione	2	2
Vittoria (RG)	Beni culturali ed educazione	2	2
<b>Totale</b>		<b>128</b>	<b>96</b>

**Caritas Italiana**

<b>Sedi di realizzazione</b>	<b>Ambiti di impiego</b>	<b>Numero volontari</b>	<b>Numero volontari assegnati</b>
Torino	Minori, disagio giovanile, donne in difficoltà, tossicodipendenze, senza fissa dimora, immigrazione, anziani, disabili ed handicap. In centri di ascolto e accoglienza, comunità e centri diurni.	8	-
Cuneo	Persone in difficoltà, immigrazione, anziani, handicap. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e servizi domiciliari.	3	-
Novara	Persone in difficoltà, immigrazione, anziani, disabili handicap. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e servizi domiciliari.	3	-
Milano	Minori, adolescenti, donne in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione, tossicodipendenze, nomadi, malati, anziani, disabili ed handicap. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, oratori parrocchiali e centri diurni.	8	4
Mantova	Minori, donne in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione, anziani, disabili ed handicap. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e centri diurni.	4	-
Bergamo	Minori, donne in difficoltà, immigrazione, senza fissa dimora, handicap e anziani. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e centri diurni.	4	-
Brescia	Minori, adolescenti, donne in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione, disagio adolescenziale. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, istituti, oratori parrocchiali e centri diurni.	7	1
Bolzano	Minori, anziani, nomadi, immigrazione. In centri di ascolto e di accoglienza, servizi domiciliari	4	-
Verona	Minori, adolescenti, donne in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione, disagio adolescenziale. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, istituti, oratori parrocchiali e centri diurni.	7	4
Padova	Malati terminali, immigrazione, minori, persone in difficoltà e senza fissa dimora. In centri di ascolto e di accoglienza.	4	-
Vicenza	Persone in difficoltà e senza fissa dimora, tossicodipendenze, disagio mentale, disabili handicap. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e casa famiglia.	4	-
Treviso	Donne in difficoltà, tossicodipendenze, disabili, nomadi, persone con problemi psichiatrici. In centri di ascolto e di accoglienza, servizi domiciliari.	4	-
Concordia Pordenone	Minori, donne in difficoltà, immigrazione, persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità.	3	1
Bologna	Donne in difficoltà, senza fissa dimora, persone in difficoltà, immigrazione. In centri di ascolto e di accoglienza e centri diurni.	6	3
Reggio E.	Minori, adolescenti, donne in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione, tossicodipendenze, disabili ed handicap. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e centri diurni.	3	-

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Modena	Minori, adolescenti, minori, donne in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione, tossicodipendenze, disagio adolescenziale. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, oratori parrocchiali e centri diurni.	3	-
Forlì - Bertinoro	Persone in difficoltà, senza fissa dimora, immigrazione. In centri di ascolto e di accoglienza.	3	1
Piacenza	Minori, donne in difficoltà, disagio giovanile, handicap e disabili.. In Centri di ascolto e di accoglienza, comunità.	3	-
Ancona	Minori, donne in difficoltà, disagio giovanile, handicap e disabili, anziani. In Centri di ascolto e di accoglienza, comunità ed istituti.	4	1
Senigallia	Minori, handicap e disabili, anziani, malati di aids, persone in difficoltà e senza fissa dimora. In Centri di ascolto e di accoglienza, comunità ed istituti.	4	4
Genova	Minori, donne in difficoltà, disagio giovanile, handicap e disabili, anziani. In Centri di ascolto e di accoglienza, comunità ed istituti.	4	-
Firenze	Donne in difficoltà, minori, nomadi, anziani, immigrazione, persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità e servizi domiciliari.	3	-
Pisa	Donne in difficoltà, minori, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza.	3	-
Massa M. - Piombino	Donne in difficoltà, minori, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza.	3	-
Assisi	Donne in difficoltà, minori, immigrati, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	2	-
Perugia	Donne in difficoltà, minori, immigrati, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	2	-
Foligno	Donne in difficoltà, minori, immigrati, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	2	-
Orvieto - Todi	Donne in difficoltà, minori, immigrati, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	2	2
Latina Terracina Sezze Priverno	Minori, immigrazione, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza.	3	-
Roma	Minori, immigrazione, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza.	6	-
Pozzuoli	Donne in difficoltà, minori, immigrati, disagio giovanile, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	3	-
Caserta	Donne in difficoltà, minori, immigrati, disagio giovanile, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	3	3

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Otranto	Immigrati, profughi, senza fissa dimora e persone in difficoltà, promozione culturale. In centri di ascolto e accoglienza, comunità, centri diurni e centri di documentazione.	3	-
Foggia	Donne in difficoltà, immigrati, disagio giovanile, senza fissa dimora, disabili. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	4	4
Bari	Donne in difficoltà, minori, immigrati, disagio giovanile, anziani e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	3	-
Altamura	Minori, immigrati, disagio giovanile, anziani, disabili e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	3	3
Iglesias	Minori, disagio giovanile, donne in difficoltà, anziani, disabili ed handicap, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	6	-
Palermo	Minori, disagio giovanile, senza fissa dimora e persone in difficoltà. In centri di ascolto e di accoglienza, comunità, centri diurni.	3	3
Ragusa	Minori, immigrazione, profughi e rifugiati politici. In centri di ascolto, accoglienza e comunità.	3	3
<b>Totale</b>		<b>150</b>	<b>37</b>

**Associazione Italiana Sclerosi Multipla**

<b>Sede di realizzazione</b>	<b>Ambiti di impiego</b>	<b>Numero volontari</b>	<b>Numero volontari assegnati</b>
Genova Sede Nazionale	Sviluppo della qualità dei servizi di assistenza	5	5
Torino	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Milano	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Pordenone	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Belluno	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Rovigo	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Ravenna	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Genova Sede Provinciale	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	2
Siena	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Reggio Calabria	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Caserta	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	2
Chieti	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	1	2
Pescara	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	1	-
Cosenza	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	-
Messina	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	1
Palermo	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	1
Cagliari	Assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone con sclerosi multipla e patologie similari	2	1
<b>Totale</b>		<b>35</b>	<b>14</b>



**Federsolidarietà – Confcooperative**

<b>Sede di realizzazione</b>	<b>Ambito d'attività</b>	<b>Numero volontari</b>	<b>Numero volontari assegnati</b>
Forlì	Assistenza, promozione culturale	1	-
Forlì	Educazione ed inserimento lavorativo portatori di handicap	4	1
Forlì	Assistenza ed educazione	5	-
Ivrea (To)	Educazione e promozione culturale	6	3
Torino	Assistenza	12	1
Torino	Assistenza	25	-
<b>Totale</b>		<b>53</b>	<b>5</b>

**Comune di Roma**

<b>Sede di realizzazione</b>	<b>Ambiti di impiego</b>	<b>Numero volontari</b>	<b>Numero volontari assegnati</b>
Roma	Assistenza anziani	15	14
Roma	Area culturale	15	15
<b>Totale</b>		<b>30</b>	<b>29</b>

### **1.9. L'informazione**

Per permettere una maggiore conoscenza delle novità introdotte dalla legge 64/01 l'Ufficio ha posto in essere una serie di iniziative nel campo dell'informazione mediante:

- l'attivazione di una gara comunitaria per la realizzazione di una campagna informativa sui *media* a diffusione sia nazionale che locale. Tale campagna dovrà essere realizzata entro il primo semestre 2002;
- l'attività di promozione mediante la stampa e la diffusione di materiale informativo;
- la partecipazione e l'organizzazione di convegni e manifestazioni.

