

RELAZIONE
SULLA ORGANIZZAZIONE, SULLA GESTIONE E SULLO
SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO CIVILE

Introduzione

L'articolo 20, comma 1, della legge prevede che il Presidente del Consiglio presenti ogni anno al Parlamento entro il 30 giugno, una relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile.

Volendosi attenere strettamente al dettato legislativo, in questa prima relazione sarà trattato, in dettaglio, tutto il complesso meccanismo relativo alle fasi organizzative del nuovo servizio in quanto risulta oggettivamente difficile, a poco meno di un anno dall'entrata in vigore della legge 230/98, formulare valutazioni sulla gestione e sullo svolgimento del "servizio civile" la cui istituzione rappresenta, per i nuovi contenuti, le finalità e le motivazioni, una delle novità più importanti introdotte dalla nuova legge.

E' bene innanzitutto premettere che la laboriosa definizione dei complessi meccanismi regolamentari e le articolate fasi necessarie per il passaggio delle competenze, anch'esse regolate da una serie di provvedimenti amministrativi e legislativi esplicitamente previsti dalla legge, potrebbero indurre a ritenere che la normativa sia di fatto non attuata.

Il Governo ha invece fatto di tutto per accelerare i tempi ed agevolare le procedure burocratiche consapevole che solo una puntuale applicazione della legge e l'attuazione di un nuovo servizio, serio, rigoroso, trasparente e

con regole e meccanismi di controllo e verifica precisi e definiti, avrebbe altresì consentito all'Amministrazione militare una programmazione dell'arruolamento nell'ambito delle Forze armate coerente ed in grado di soddisfare le esigenze di difesa militare.

Per tale ragione, una delle prime preoccupazioni del Governo nella gestione della delicata fase di transizione, è stata quella di evitare la "paralisi" dell'obiezione di coscienza consentendo, quindi, che la gestione dei giovani che avevano optato per questa scelta venisse assicurata dalla Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa, pur con i limiti e le difficoltà ben note, secondo schemi e procedure ancora legati alla legge 772 del 1972 e successive modifiche, e riguardo alla cui gestione e svolgimento si forniranno di seguito tutti gli elementi che è stato possibile conoscere.

Parallelamente, sono stati avviati tutti gli adempimenti giuridico-amministrativi necessari alla istituzione dell'Ufficio nazionale e del relativo avvio del nuovo servizio civile. Sebbene i termini indicati dalla legge non fossero ovviamente perentori il Governo, consapevole dell'importanza della nuova normativa approvata a larghissima maggioranza dal Parlamento, ha cercato di rispettare i tempi. Il percorso dei provvedimenti sarà nel dettaglio indicato in seguito. Preme in questa sede rilevare, ed il ragionamento ovviamente assume un carattere ed una valenza ben più ampia, come i complessi passaggi procedimentali, soprattutto di carattere consultivo esplicitamente previsti, possono essere considerati come la

ragione principale delle difficoltà incontrate per il rispetto dei tempi indicati per ogni adempimento formale.

Si può comunque affermare, ed i fatti lo dimostrano, che tutti i regolamenti, schemi e norme varie previsti dall'articolato legislativo sono stati predisposti con ogni possibile tempestività; sono quindi state poste solide basi e concrete fondamenta per la costituzione di tutta la complessa struttura organizzativa necessaria. Con la predisposizione del sistema informativo per la gestione dei giovani, anch'esso in avanzata fase di predisposizione, il Governo ritiene che, a partire dal mese di settembre, il servizio civile, così come previsto dalla legge 230/98 sarà una realtà, visibile ed incisiva della società italiana, e ciò in coerenza con quanto affermato dal rappresentante del Governo nel corso della sua esposizione alla Camera dei Deputati il 10 dicembre 1998, con la sola eccezione dei tempi a causa, come detto, dei ritardi nella registrazione da parte della Corte dei Conti del regolamento per il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile.

L'importante attività organizzativa non si è comunque limitata alla predisposizione delle fondamenta giuridico-amministrative del servizio civile. Altrettanto strategica risulta la predisposizione delle linee guida che, definite nei punti salienti dalla nuova legge, debbono essere ora dettagliatamente impostate affinché si possa passare, in tempi brevi, dalla politica delle idee a quella delle iniziative da realizzare.

La legge 230/98 intende innovare profondamente la precedente situazione segnando il passaggio da una gestione burocratica del fenomeno dell'obiezione di coscienza ad una gestione attiva e progettuale, ed il compito che ha voluto assegnare all'Ufficio nazionale per il servizio civile è quello della "valorizzazione" del servizio civile, cioè la "messa in valore" di questo servizio, sia sotto il profilo della sua utilità sociale, sia sotto il profilo dell'utilità per i giovani che lo prestano. Il servizio civile, ben fatto, può essere una esperienza di grande utilità per i giovani sotto molti aspetti, umano, culturale, educativo e anche professionale.

Punto saliente di questa filosofia è rappresentato da una analisi di quanto hanno significato 29 anni di obiezione coscienza, dallo studio delle esperienze fatte, dai valori espressi da oltre trecentomila giovani, dai risultati del loro impegno affinché l'impostazione del futuro possa trovare il suo momento propulsivo da quanto è stato fino ad oggi realizzato in questo settore.

Nel disegnare le logiche e la fisionomia che dovrà assumere il servizio civile alla luce di quanto previsto dalla 230/98, si è infatti operato tenendo conto delle esperienze compiute in passato, individuandone gli aspetti salienti da utilizzare come punti forti del nuovo servizio civile.

Sono circa 300.000 i giovani che dal 1972 ad oggi si sono dichiarati obiettori. Chi sono? Cosa hanno fatto? Quali esperienze, positive o negative, hanno maturato durante il loro servizio? Dove sono stati impiegati, con quali risultati personali e per la società? Quali modifiche ai

metodi di impiego e, prima ancora, di formazione sembrano auspicabili? Era fondamentale che la Pubblica Amministrazione compisse uno sforzo per “capire” cosa significhi realmente l'obiezione di coscienza anche, e soprattutto, in funzione di una più efficace impostazione concettuale e metodologica del servizio civile nazionale. Questo sforzo è ben lungi dall'essere concluso.

E' necessario conoscere quali nuovi dialoghi sia utile impostare con i giovani, comprendendo e studiando le loro motivazioni ed orientando gli interventi anche verso nuovi modelli sperimentali finalizzati a promuovere esperienze di tutela ed assistenza verso le fasce sociali più a rischio oppure per sollecitare ipotesi di intervento nei settori ove poco si è fatto nel campo della sperimentazione di nuove tecnologie e/o metodologie come quello ambientale, quello artistico, del turismo, della protezione civile e del servizio da prestare all'estero sia in ambito umanitario che sulla base di convenzioni con altri Paesi.

Parte significativa dei risultati ottenuti con questo approccio è descritta nei paragrafi seguenti dedicati alla illustrazione del regolamento di amministrazione, del regolamento di disciplina e dello schema tipo delle nuove convenzioni; l'insieme di questi documenti fornisce un quadro coerente di regole ed obiettivi del servizio civile, traducendo in termini operativi il criterio di coinvolgere i giovani su progetti di impiego che siano ad un tempo utili sia alla società sia ai giovani che vi sono impegnati.

Il metodo seguito è stato quello di lavorare con grande apertura, in un confronto continuo con i rappresentanti degli Enti locali, degli Enti convenzionati e delle associazioni degli obiettori, e le strutture associative su base nazionale e territoriale espresse dal mondo del servizio civile ad ogni livello.

Anche con alcune amministrazioni regionali, dimostratesi più sensibili di altre alle tematiche del servizio civile, è stato possibile avviare un dialogo costruttivo, utile a chiarire da subito le possibili forme di collaborazione tra l'Ufficio nazionale e le regioni che dovrà trovare definizione nei protocolli d'intesa previsti dal regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile.

Di particolare significato gli apporti di sperimentazione, proposta ed iniziativa della regione Toscana, che ha in programma il consolidamento e il rafforzamento delle attività di assistenza tecnica, informazione e formazione già sperimentate negli anni scorsi in attuazione della legge regionale, e della regione Emilia Romagna che ha realizzato una prima importante sperimentazione di supporto, monitoraggio e valutazione di progetti di impiego ed avviando a conclusione la procedura per un accordo quadro con la Consulta regionale per gli enti del servizio civile e predisponendo una legge regionale sulla materia.

Anche la regione Liguria ha tratto dalla legge 230/98 l'impulso per una più incisiva attuazione della legge regionale sul servizio civile,

avviando la costituzione della Consulta regionale e l'attuazione di una serie di iniziative di formazione.

Merita altresì citare per completezza di informazione le numerose iniziative messe in atto da amministrazioni provinciali e comunali in diverse parti d'Italia, volte a presentare la nuova legislazione e ad approfondirne i contenuti, avviando altresì, in numerosi casi, attività specifiche di informazione degli enti e dei giovani interessati al servizio civile e di confronto con gli enti convenzionati per migliorare la qualità dello stesso.

L'Ufficio nazionale ha fatto anche tesoro, nel lavoro istruttorio per la definizione delle linee del nuovo servizio civile, dei non molti materiali di ricerca prodotti negli anni scorsi sulla realtà del servizio civile in Italia, di solito frutto di iniziative intraprese su scala locale, come in Toscana ed in Liguria, regioni che oltre a promuovere, come detto, un'apposita legge regionale, hanno sviluppato una analisi puntuale della realtà del servizio civile nelle loro province.

Il bagaglio di informazioni disponibili sul servizio civile, ed in particolare sugli aspetti di contenuto, sui risultati che l'impegno dei giovani obiettori ha consentito di raggiungere, sugli effetti che la presa in carico di giovani obiettori ha avuto sull'attività e sulle dinamiche interne degli Enti convenzionati, pubblici e privati, sulle condizioni ottimali da ricercare per massimizzare gli effetti positivi del servizio sia per i giovani obiettori che per gli utenti, è stato sino ad oggi modesto.

Nella convinzione che uno dei punti di riqualificazione effettiva del servizio civile nel nostro Paese consiste proprio nell'aumentare considerevolmente la visibilità del servizio - connessa anche ad una più puntuale e articolata informazione sulle modalità di accesso al servizio - e la crescita di elementi di conoscenza che permettano un controllo sociale più documentato è convinto che in passato riguardo ai risultati ottenuti dai giovani obiettori e dagli Enti pubblici e privati che li impiegano, si è provveduto a sostenere e seguire l'iniziativa del Consiglio nazionale delle Scienze Sociali, che ha proposto alla Fondazione Cariplo e alla Compagnia di S. Paolo un programma poliennale di ricerche sul servizio civile.

Il rapporto di ricerca relativo alla prima indagine, condotta dal Consiglio nazionale delle scienze sociali con la metodica dello studio di casi, sotto la guida scientifica del Prof. Ambrosini, che è stato chiuso in una prima versione nei giorni scorsi e verrà prossimamente presentato in via ufficiale, esamina le maggiori problematiche del servizio civile partendo dai riscontri ottenuti studiando 80 Enti convenzionati attivi in quattro diverse realtà territoriali - Lombardia, Toscana, Piemonte e Puglia.

Il rapporto sembra confermare pienamente alcune delle scelte qualificanti compiute in sede di progettazione del nuovo servizio civile: l'importanza del taglio "progettuale" da dare alle varie attività che impiegano gli obiettori; l'importanza della formazione; il ruolo decisivo che rivestono, nell'architettura del sistema, le persone che presso gli Enti assumono la responsabilità della gestione degli obiettori in servizio; le

potenzialità educative, formative e di crescita per i giovani che il servizio civile può avere; le valenze anche professionalizzanti che determinate modalità di impegno possono garantire per i giovani obiettori.

Quest'ultimo tema riveste una importanza particolare, perché il perseguimento in positivo di modalità di assegnazione dei giovani - soprattutto di quelli che si presentano in servizio con un bagaglio di competenze professionali più debole - a progetti in grado di aiutarli a maturare conoscenze ed esperienze utili ad orientarli e a facilitare il loro incontro con il mondo del lavoro può essere un obiettivo concretamente realizzabile, ed un contributo di "utilità sociale" complessivo indubbio specie nelle aree del Paese in debito di sviluppo.

Per questa ragione ci si è attivati in questi giorni a sostegno delle ulteriori iniziative del Consiglio nazionale delle scienze sociali per avviare rapidamente una ricerca specifica che consenta di capire meglio il rapporto tra servizio civile e lavoro, ed in particolare quali aree d'impiego, quali ambiti d'attività, quali Enti e quali progetti d'impiego meglio di altri abbiano efficacia di chiarimento vocazionale per i giovani obiettori, e più di altri esprimano potenzialità di orientamento e formazione verso mestieri, professioni e forme di impiego.

La valenza professionalizzante dei progetti d'impiego può costituire un ulteriore valore aggiunto ad un'altra iniziativa che si sta sviluppando in questi giorni, relativa alla verifica della possibilità di utilizzare risorse

comunitarie a sostegno di un'azione straordinaria di potenziamento della rete degli Enti convenzionati nelle regioni del Mezzogiorno.

Come si evidenzia nella parte della presente relazione dedicata al commento dei dati numerici sulla gestione del servizio civile, il trend di crescita delle domande di servizio civile registrato nel 1998 nelle regioni del Sud crea una oggettiva situazione di squilibrio tra giovani da inviare in servizio e posti d'impiego disponibili. Accelerare in modo significativo il convenzionamento di nuovi Enti e il potenziamento della capacità operativa degli Enti già convenzionati in quelle regioni già di per sé costituisce un fatto positivo per almeno due aspetti.

Da un lato infatti si consente ad un maggior numero di giovani obiettori delle regioni meridionali di svolgere il servizio civile nella propria regione, evitando di disperdere in altri contesti un potenziale di servizio da cui le Regioni del Mezzogiorno possono trarre consistenti benefici.

Dall'altro si contribuisce a diffondere, presso Enti pubblici e del privato sociale, una cultura progettuale, esercitata con attenzione alle caratteristiche dei bisogni sociali ed ambientali espressi nel territorio, e una cultura della gestione delle risorse umane, in ambienti dove finora pochi sono stati gli stimoli in questa direzione, con indubbie possibili ricadute positive sul contesto di queste regioni impegnate su più fronti, anche nel quadro dell'Agenda 2000, ad accelerare le iniziative di sviluppo e di recupero nei confronti delle aree più forti del Paese.