

Il regolamento in oggetto ha poi qualificato e definito il “progetto” d’impiego che la stessa legge pone a fondamento e base delle convenzioni tra enti ed Ufficio Nazionale.

Il progetto, ai sensi del regolamento, deve tra l’altro contenere “gli elementi informativi relativi al contesto in cui si svolge idonei a consentire la valutazione, sotto il profilo della rilevanza sociale, dell’interesse e delle potenzialità in esso contenute”, “le indicazioni circa la crescita formativa individuale dell’obiettore acquisita tramite il progetto stesso” e “gli obiettivi che l’ente intende raggiungere organizzandolo”.

Gli elementi sopra citati unitamente a quelli relativi alla idoneità formativa ed adeguatezza delle strutture eventualmente preposte ad accogliere gli obiettori in servizio, descrivono un sistema affatto nuovo rispetto a quello allo stato esistente.

L’ingresso nella disciplina del servizio civile dei progetti, in sostituzione degli attuali piani d’impiego, disegna un sistema in forza del quale elemento primo e centrale di valutazione in ordine alla possibilità per un ente di ottenere obiettori è la rilevanza del progetto presentato da un punto di vista sociale.

Si passa dunque da una valutazione statica del piano d’impiego articolato, in relazione al quale nessun giudizio di rilevanza sociale l’Amministrazione era chiamata ad esprimere, ad una valutazione dinamica

dello stesso che, dovendo essere funzionale alla realizzazione di obiettivi, si fa strumento di soddisfacimento di esigenze sociali.

Va peraltro sottolineato che un'articolazione delle convenzioni per progetti consente all'Amministrazione di esercitare un penetrante ed funzionale controllo sull'utilità sociale degli stessi mediante la verifica dei risultati raggiunti.

Il progetto diviene, nel disegno profilato dal regolamento, parametro prioritario ai fini della valutazione della sussistenza delle condizioni per ammettere un ente a convenzione per l'impiego di obiettori, configurandosi allo stesso tempo come linea operativa dotata dei caratteri della meritevolezza e, conseguentemente, idonea a concorrere all'attuazione del servizio civile.

Ulteriori novità di rilievo introdotte dal regolamento ineriscono la disciplina del vitto e dell'alloggio e dell'orario di servizio degli obiettori di coscienza.

Per quanto specificamente riguarda il vitto e l'alloggio si sottolinea l'introduzione del principio in forza del quale gli obiettori di coscienza assegnati ad un ente che fornisce vitto ed alloggio possono decidere di non fruirne.

Tale previsione risolve definitivamente l'annosa questione della obbligatorietà di fruizione delle così dette "strutture logistiche",

sottolineando, per quanto specificamente inerisce lo specifico aspetto, la diversità di regime tra il servizio civile ed il servizio militare.

Anche la disciplina dell'orario di servizio evidenzia un'impostazione volta a rendere il servizio civile funzionale al raggiungimento di scopi a valenza sociale nel rispetto della dignità e dei diritti degli obiettori di coscienza.

Oltre infatti ad essere stata individuata e stabilita la durata dell'orario di servizio, prevedendosi altresì che lo stesso si svolga, di norma, in orario diurno, ponendo così regole certe per coloro che sono chiamati ad espletare il servizio civile, è stata prevista la possibilità, qualora esigenze connesse alla realizzazione del progetto d'impiego lo richiedano, di articolare l'orario in parziale deroga ai principi sopra richiamati.

E' stato dunque previsto che il servizio possa svolgersi anche in orario notturno o per un tetto orario superiore all'ordinario, contemperando contestualmente le esigenze di garanzia dei diritti degli obiettori attraverso la previsione di un recupero compensativo, specificando altresì che le prestazioni effettuate in tali orari devono essere assicurate dagli obiettori insieme a personale dell'ente, in modo da impedire che l'obiettole si trovi da solo a prestare servizio in condizioni di oggettiva difficoltà

Importanti innovazioni sono da individuare nel regime riservato dal regolamento in parola al servizio all'estero, istituto di primaria importanza se si pone mente alle esigenze di espandere il servizio civile al di fuori del

territorio nazionale, facendone così efficace strumento di attuazione del generale processo di globalizzazione ed interscambio sociale e culturale tra paesi.

Mediante la previsione di istituti di regolazione delle missioni umanitarie, peraltro, si è sottolineata la rilevanza ed il peso del servizio civile come importante strumento di intervento e collaborazione, sottolineandone, come già detto, il ruolo attivo nella adozione di misure idonee alla soluzione di conflitti e il primario rilievo nell'attuazione degli interventi.

Ispirandosi ad un sistema semplificato e snello, il regolamento reca la disciplina del sistema dei pagamenti ad enti convenzionati ed obiettori di coscienza.

Dettando disposizioni innovative per quanto attiene al regime inerente la corresponsione delle competenze, introduce un sistema di pagamento diretto, superando così la precedente prassi che voleva un'anticipazione delle competenze economiche da parte degli enti convenzionati agli obiettori in servizio.

Tale innovazione favorisce la semplificazione delle procedure, comportando un conseguente snellimento delle stesse, unitamente ad un miglioramento qualitativo per quanto attiene il soddisfacimento degli aventi diritto.

Analoghe considerazioni si articolano per quanto concerne il sistema dei pagamenti relativo agli enti convenzionati, anch'esso improntato a criteri di snellezza e celerità.

Si sottolinea da ultimo l'introduzione dell'obbligatorietà per gli enti che impiegano obiettori di stipulare apposite polizze assicurative a copertura dei danni verificatisi nel corso del servizio in capo ad obiettori o a terzi.

Conclusivamente, il regolamento di gestione amministrativa si pone come fondamentale strumento di regolazione del servizio civile, introducendo ad un tempo principi tesi a garantire la personalità e la crescita degli obiettori di coscienza da un lato e divenendo strumento di soddisfacimento di esigenze sociali emergenti come prioritarie dall'altro.

2.d Regolamento di disciplina degli obiettori.

Il regolamento di disciplina costituisce uno dei fondamentali atti per la regolamentazione degli aspetti relativi al servizio civile specificamente attinenti al comportamento degli obiettori di coscienza nel corso del servizio.

Attraverso la predisposizione di detto regolamento, previsto dall'articolo 8, comma 2, lett. i), della legge 230/98, si è voluto colmare una lacuna finora esistente per la mancanza di qualsiasi previsione relativa

alle ipotesi nelle quali venivano posti in essere comportamenti repressibili da parte degli obiettori e alle sanzioni conseguenti.

Il pregresso assetto era infatti contraddistinto da un generico richiamo alla normativa dei militari di leva e da un'altra scarna disposizione che contemplava esclusivamente la decadenza dall'ammissione al servizio civile da parte degli obiettori di coscienza in caso di gravi mancanze disciplinari o condotta incompatibile con le finalità dell'ente.

L'ottica cui si è uniformato l'Ufficio è stata quella di fornire un quadro sufficientemente chiaro, sia per gli obiettori che per i responsabili degli enti, dei comportamenti da osservare e delle sanzioni da applicare al realizzarsi delle varie fattispecie ipotizzate.

Il regolamento ha, innanzitutto, richiamato il principio generale del comportamento dell'obiettore di coscienza che deve essere improntato a senso di responsabilità, a consapevole partecipazione alla realizzazione degli obiettivi fissati dall'Ufficio nazionale per il servizio civile e dal progetto di impiego dell'ente di assegnazione.

Ciò in quanto l'obiettore deve operare fattivamente all'interno dell'ente nel quale è inserito non solo per il soddisfacimento delle esigenze sociali a favore di coloro per i quali presta servizio opera, ma anche perché il periodo di servizio civile rappresenti un'esperienza positiva in termini di crescita civile, culturale e professionale.

Il regolamento ha, inoltre, inteso:

- delineare nelle linee essenziali la gamma dei doveri degli obiettori di coscienza;
- individuare i comportamenti sanzionabili;
- graduare le sanzioni in ordine alla gravità delle infrazioni;
- individuare il procedimento disciplinare da seguire con riferimento alle modalità di contestazione dell'addebito e alle modalità di articolazione della difesa e di proposizione dell'eventuale ricorso da parte dell'obiettore;
- individuare la persona competente all'irrogazione delle sanzioni.

Per ciò che attiene ai doveri è stata prevista un'elencazione di regole che l'obiettore di coscienza deve osservare scrupolosamente, al momento in cui assume servizio e durante tutto il periodo di permanenza presso l'ente di assegnazione, la cui violazione comporta l'irrogazione delle sanzioni previste dall'articolo 17, della legge 230/98.

A dette sanzioni è stata aggiunta quella del richiamo verbale per i casi di lievi mancanze disciplinari per le quali non si ritenga appropriata l'applicazione della diffida per iscritto che rappresenta, in ordine di gravità, quella meno onerosa.

Per l'irrogazione delle sanzioni sono stati fissati alcuni criteri generali attinenti al comportamento complessivo dell'obiettore di coscienza, alla intenzionalità o meno della violazione delle disposizioni, al grado di disservizio o di pericolo provocato.

Il regolamento ha, altresì, disciplinato in dettaglio le procedure di contestazione degli addebiti a carico dell'obiettore prevedendo termini precisi entro i quali devono essere contestati i fatti ed entro i quali possono essere formulate le ragioni a discolpa degli addebiti mossi, prevedendo, peraltro, che il provvedimento sanzionatorio debba essere compiutamente motivato con specifico riferimento ai fatti ed alle circostanze che hanno comportato l'individuazione della specifica sanzione.

A tutela della posizione dell'obiezione di coscienza il regolamento ha dettato anche ulteriori norme di garanzia mediante la previsione della possibilità di proporre ricorsi all'Ufficio nazionale e al T.A.R. a seconda del tipo di provvedimento sanzionatorio che si impugna.

Entrambi i regolamenti, al momento della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del regolamento di cui all'articolo 8, comma 3, della legge 230/98, inizieranno il previsto iter procedurale che dovrebbe consentirne l'approvazione entro tre mesi dall'entrata in vigore del citato regolamento.

2.e Protocollo d'intesa con Ministero della difesa.

Il passaggio di competenze tra il Ministero della difesa e il nuovo Ufficio nazionale in materia di servizio civile comporta la necessità di un accordo operativo tra le due Amministrazioni che definisca in modo

puntuale le procedure da seguire per il trasferimento delle varie funzioni relative al servizio.

In particolare devono essere definite:

- le modalità che consentano all'Ufficio nazionale di immettersi nel sistema informativo dell'Amministrazione della Difesa, per accedere ed interagire con la banca dati sia degli Enti che degli obiettori già avviati in servizio, e sulla banca dati relativa ai giovani ancora da assegnare;
- le modalità del passaggio del personale civile della VIII^a Divisione della Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio in contemporanea con l'assunzione da parte dell'Ufficio nazionale delle diverse funzioni, in modo che il passaggio delle competenze avvenga contestualmente al trasferimento del personale che finora le ha svolte;
- le modalità e le procedure di rapporto tra l'Ufficio nazionale e gli altre Uffici della Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio e dell'Amministrazione militare centrale diversi dalla Divisione VIII^a che però partecipano e contribuiscono alla gestione degli obiettori di coscienza;
- le modalità e le procedure per assicurare una buona definizione dei rapporti operativi ed informativi tra l'Ufficio nazionale e le strutture periferiche dell'Amministrazione della Difesa, ed in particolare dei Distretti Militari, sia in questa fase di passaggio, sia nella situazione "a regime", nella quale l'Ufficio nazionale per il servizio civile dovrà comunque operare sulla base dei flussi di

informazioni provenienti dal sistema di gestione della leva e dell'arruolamento.

Questi punti, in particolare, costituiscono il contenuto del primo protocollo d'intesa tra le due Amministrazioni, che è in fase di elaborazione a cura di un gruppo di lavoro misto, composto di personale dell'Ufficio e di personale di Levadife, che dovrà completare i propri lavori entro il mese di luglio p.v., in modo da consentire la firma del documento entro l'estate.

2.f Schema di convenzione.

Lo schema tipo delle nuove convenzioni necessariamente evidenzia ed approfondisce, definendo obblighi, oneri e diritti tra l'Ufficio nazionale per il servizio civile e gli Enti che intendono avvalersi degli obiettori di coscienza, le logiche di fondo che dovranno ispirare il nuovo servizio civile, così come disegnato dalla legge 230/98.

In particolare, le nuove convenzioni sono ispirate a criteri che innovano profondamente i rapporti tra l'Amministrazione che gestisce il servizio civile e gli Enti convenzionati, spostando dal piano della correttezza formale a quello di una collaborazione sui contenuti del servizio, sugli obiettivi che gli Enti intendono perseguire e sulla loro utilità sociale, sulle valenze formative che le attività proposte agli obiettori in servizio potranno avere per coloro che saranno assegnati ad ogni Ente per assolvere gli obblighi di leva.

Il punto centrale della convenzione riguarderà il progetto d'impiego, così come illustrato in questa Relazione nel capitolo dedicato al regolamento di gestione amministrativa, le modalità della sua presentazione ed approvazione e le modalità per il monitoraggio dell'attività e la verifica dei risultati del progetto.

Conseguenza di questo approccio sarà un cambiamento significativo sul piano dei posti d'impiego assegnati ad ogni Ente: mentre in passato era l'Ente a valutare la capacità di assorbimento di giovani in servizio, ora tale valutazione deriverà semplicemente dalla sommatoria dei posti d'impiego previsti dai singoli progetti presentati dall'Ente ed approvati dall'Ufficio nazionale. In questo senso la convenzione tra Ufficio ed Ente resta un documento continuamente aperto ed aggiornabile, nelle sue implicazioni qualitative e quantitative, sulla base della concreta progettualità che ogni Ente sarà in grado di esprimere.

Altro punto importante delle convenzioni riguarda la previsione di due figure chiave del nuovo servizio civile: il responsabile del progetto d'impiego e il responsabile degli obiettori in servizio.

La prima figura riguarda e definisce le responsabilità di quanti, nelle varie organizzazioni, hanno compiti direttivi dei singoli progetti d'impiego proposti dall'Ente e avranno perciò alle dipendenze gli obiettori assegnati ad ogni progetto.

La seconda figura riguarda invece quanti, nelle varie sedi di assegnazione, assumeranno la responsabilità dei rapporti con gli obiettori, sia nella fase di inizio del servizio, ove dovranno preoccuparsi di individuare la migliore collocazione del giovane tra i vari progetti gestiti dall'Ente, sia durante lo svolgimento del servizio, come riferimento istituzionale per tutti gli aspetti relativi all'impiego degli obiettori non legati alle funzioni operative del progetto, quali i momenti di formazione, le istanze di dialogo tra l'obiettore e l'Ufficio nazionale, l'applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento di disciplina, l'attivazione di momenti di verifica e confronto tra gli obiettori e l'Ente cui essi sono assegnati.

In particolare per questa figura, che dovrà essere nominativamente indicata e dare garanzia di una certa continuità nel tempo dell'impegno di gestione degli obiettori, condizione necessaria perché maturi negli Enti una cultura professionale della gestione di queste specifiche risorse umane ma estremamente importanti, si dovranno prevedere nei protocolli d'intesa con le Regioni adeguate iniziative di aggiornamento, per costruire rapidamente una rete di persone motivate, responsabili e coinvolte direttamente nella gestione del servizio civile, dalla cui preparazione dipende in larga misura il successo degli sforzi di qualificazione delle concrete situazioni di servizio.

Un ulteriore impegno che le convenzioni chiederanno agli Enti riguarda la disponibilità del responsabile degli obiettori in servizio in ogni sede di assegnazione di svolgere anche funzioni di sportello informativo

per i giovani interessati ad approfondire le opportunità offerte dal servizio civile prima di scegliere la modalità di assolvimento degli obblighi di leva, non solo per quanto riguarda le proposte dell'Ente presso i quali essi operano, ma anche consentendo l'accesso ai giovani interessati al sito Internet dell'Ufficio per avere una informazione generale sull'opportunità di servizio e le loro caratteristiche presenti in ogni ambito provinciale.

Le convenzioni, inoltre, dovranno regolare il rapporto informativo tra l'Ente e l'Ufficio, nonché il rapporto economico tra i due soggetti, che sarà di fatto limitato alle spese direttamente sostenute dall'Ente (vitto e alloggio), dal momento che il pagamento delle spettanze dei singoli obiettori avverrà con un canale di rapporto diretto tra l'Ufficio e i giovani in servizio.

Le convenzioni, infine, terranno conto delle diverse tipologie degli Enti convenzionabili, del fatto che essi abbiano un'unica sede o più sedi di assegnazione a livello regionale o nazionale, definendo per ogni tipologia la struttura organizzativa e le diverse modalità di rapporto con l'Ufficio nazionale, l'identificazione precisa dei responsabili ai vari livelli e in ogni sede, i compiti e le funzioni svolte dalle varie strutture nazionali, periferiche o locali.

Un punto qualificante delle convenzioni riguarderà le modalità di convenzionamento per Enti di piccola dimensione, che non abbiano le competenze o la disponibilità di farsi carico in toto degli adempimenti previsti dalla convenzione; per questi Enti sono allo studio sia misure di

convenzionamento “assistito” da altri Enti in grado in particolare di assicurare la corretta gestione degli obiettori, sia programmi di sostegno e di facilitazione per formule di convenzionamento con soggetti collettivi, quali consorzi o raggruppamenti di Enti su base locale, che assumano le responsabilità della gestione in nome e per conto degli Enti partecipanti.

Secondo le linee sopra descritte, anche la convenzione tipo assume la rilevanza di un atto di profonda trasformazione del servizio civile gestito nella logica della legge 772/72, e contribuisce a determinare un nuovo quadro di rapporti e di responsabilità indispensabile a garantire la effettiva e rapida qualificazione dell’impegno dei giovani che hanno scelto di servire il Paese con modalità diverse, ma non per questo meno impegnative, di quelle tradizionali del servizio militare.

3. Gestione bilancio.

Tra i tanti ed importanti sforzi organizzativi che hanno caratterizzato i primi mesi di attività dell'Ufficio, è stata avvertita anche la necessità di procedere ad una completa e sollecita disciplina degli aspetti contabili.

A tale riguardo occorre sottolineare che la legge si è limitata a dettare le linee generali, affidando all'Ufficio un'ampia potestà regolamentare che si estende anche agli aspetti contabili e di bilancio.

Pertanto, l'Ufficio ha predisposto, nei limiti e nel rispetto delle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, la disciplina delle attività inerenti la gestione delle spese, sia con il Regolamento di gestione amministrativa sia con delle Istruzioni concernenti le modalità contabili di dettaglio.

3.a Dotazione fondo nazionale per il servizio civile.

Il primo compito dell'Ufficio, in ambito amministrativo-contabile, ha riguardato la copertura delle spese recate dalla legge 230/98. A tal fine, la legge medesima ha previsto l'istituzione un "Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza", che trova espressione nell'unità previsionale di base 2.1.1.1 della Presidenza del Consiglio dei Ministri al cap. 1180.

La dotazione di detto fondo è stata determinata, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, della legge 230/98, in 120 miliardi di lire, riprendendo l'analogha voce riportata nel bilancio di previsione del Ministero della difesa per le spese relative all'obiezione di coscienza.

La norma in questione introduce in modo esplicito un parametro di natura finanziaria nella determinazione del contingente annuo di giovani che possono essere avviati al servizio civile, sulla falsariga di quanto già avviene nelle Forze Armate, già abituate da anni all'esercizio di programmazione che permette di definire la "forza bilanciata" e la consistenza del reclutamento dei giovani di leva.

Il servizio civile affronta in questo momento un serio problema di rapporto tra lo stanziamento disposto dalla legge 230/98 ed i trend di crescita delle domande di servizio civile nel nostro Paese.

L'importo previsto dal Fondo, che ammonta a 120 miliardi, copre i costi di avvio in servizio di circa 42.400 obiettori, calcolando la spesa sulla base dei dati storici aggregati e resi noti dal Ministero della Difesa.

Di fatto tale soglia dimensionale di invii in servizio, su base annua, è già stata superata dal Ministero della difesa nel 1997 e nel 1998, come risulta confermato dall'adeguamento del bilancio di previsione operato da quella Amministrazione per fare fronte ai maggiori costi derivanti dall'avvento dei giovani avviati in servizio.