

Introduzione

In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 20 della legge 8 luglio 1998, n. 230, recante "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza", che prevede la presentazione entro il 30 giugno di una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della nuova normativa, si provvede a trasmettere al Parlamento la relazione sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile.

Il contenuto della relazione qui presentata dedica, rispetto alla edizione dello scorso anno, molto più spazio ai fatti che ai progetti, alle strategie e alle linee programmatiche dell'Ufficio nazionale, e rende conto di una quantità di lavoro decisamente consistente, sia sul piano normativo che su quello organizzativo ed operativo.

Ciò nonostante la relazione, anche quest'anno, assume la veste di un rendiconto di attività in evoluzione piuttosto che di una analisi sistematica di un fenomeno consolidato nelle sue espressioni sociali e nelle forme della sua gestione, perché ancora oggi, a quasi due anni dalla approvazione della legge, le strutture dell'Ufficio operano nella condizione non certo ottimale di chi agisce tra i "lavori in corso" di un cantiere.

Il documento qui presentato rende conto dei numerosissimi atti legislativi e amministrativi che hanno caratterizzato l'attività dell'Ufficio nazionale nel corso dei passati 12 mesi.

Nonostante la mole di lavoro affrontata, non è ancora completata la dotazione normativa indispensabile all'Ufficio nazionale per il servizio civile per operare in condizioni normali. In particolare, occorre ammettere che probabilmente anche da parte dell'Ufficio, oltre che da parte dello stesso legislatore, si è sottostimata la complessità e la numerosità degli atti normativi elencati nella legge 230/98, e dei provvedimenti interministeriali, o da assumere in accordo con altre Amministrazioni ed Enti, necessari per rendere completamente autonoma e separata dal Ministero della Difesa e dalle sue strutture periferiche la gestione degli obiettori di coscienza.

A titolo esemplificativo, si possono citare solo la norma che prevede l'assistenza sanitaria agli obiettori affidata alle strutture del Servizio sanitario nazionale che comporta una serie di misure attuative complesse, ma anche semplici operazioni, come la spedizione delle cartoline precetto o la gestione dei titoli di viaggio per i giovani avviati in servizio, e l'avvio di aspetti innovativi della legge come il servizio all'estero, che comportano un consistente carico di lavoro negoziale con Enti ed Amministrazioni, non sempre nelle condizioni di dare risposte immediate o di poter riprodurre con l'Ufficio nazionale procedure già consolidate e sperimentate con altre Amministrazioni.

E' il caso ad esempio delle Ferrovie dello Stato S.p.a., impegnate proprio nel corso di questi mesi a rivedere completamente l'impianto della gestione degli sconti al personale militare, per una modifica della procedura di imputazione della spesa un tempo effettuata al Ministero del Tesoro per tutte le amministrazioni dello Stato che ora si vuole invece imputata ai singoli bilanci di ogni Amministrazione interessata.

Analogamente, anche sul piano della dotazione delle risorse umane, e ancor più sul piano delle dotazioni finanziarie, non si è ancora raggiunta una situazione di equilibrio che consenta di operare “a regime” .

Oltre al numero rilevante dei provvedimenti di tipo regolamentare e pattizio previsti dalla stessa legge 230/98, e alla complicazione dell’iter di approvazione dei medesimi, che comporta tempi istruttori e procedurali decisamente lunghi, hanno contribuito a rendere difficoltosa la chiusura della fase preparatoria tre altri fattori di estrema rilevanza, che hanno pesato in modo condizionante sulle dinamiche operative dell’Ufficio e del servizio civile:

- la velocità della crescita del numero delle domande di obiezione di coscienza, cui non riesce a tener dietro in tempi utili l’adeguamento delle risorse umane e finanziarie necessarie ad assicurare i necessari livelli di governabilità del fenomeno;
- l’inadeguatezza degli strumenti informativi per la gestione del servizio e la non elevata qualità delle banche dati e del materiale informativo conferito all’Ufficio nazionale dal Ministero della Difesa al momento del passaggio delle competenze tra le due Amministrazioni.
- il clima di incertezza derivante dalla mancata risposta politica al problema del futuro del servizio civile nello scenario della sospensione dell’obbligo di leva, che induce una riduzione significativa dell’interesse per il servizio civile e la tematica della sua qualificazione, e porta molte Istituzioni, che pure dovrebbero, ai sensi di legge, partecipare a pieno titolo alla gestione del servizio civile, a dubitare sull’opportunità di seri

investimenti per migliorare un'attività considerata da alcuni in via di estinzione.

Squilibrio tra entità del fenomeno dell'obiezione di coscienza e risorse a disposizione per gestirlo.

Il primo fattore citato, il divario in aumento tra la velocità di crescita del fenomeno dell'obiezione di coscienza e le risorse disponibili per la sua gestione, ha caratterizzato tutti i dodici mesi trascorsi.

Risale infatti al luglio dello scorso anno il provvedimento di sospensione dell'avvio in servizio degli obiettori in attesa di chiamata, durato per tre scaglioni, dovuto alla impossibilità di proseguire nella spesa a fronte di una situazione che già registrava, a quella data, impegni di spesa assunti dal Ministero della Difesa eccedenti di 51 miliardi di lire la disponibilità del Fondo nazionale per il servizio civile, fissato dalla legge 230/98 in 120 miliardi.

E' stato necessario attendere, prima di poter riprendere i provvedimenti di assegnazione, il Decreto legge del Governo n. 324/99, poi convertito nella legge 424/99, che ha provveduto a stanziare le somme necessarie a garantire copertura agli impegni di spesa già assunti fino a luglio, e a consentire pertanto, sulla base di una programmazione per la prima volta rigorosa, di rimettere in funzione la "macchina" delle partenze in servizio degli obiettori.

L'episodio non ha avuto come conseguenza immediata il temuto effetto di congedi di massa di obiettori impossibilitati ad essere avviati in servizio entro

i termini di legge, ma ha comportato la perdita completa dei vantaggi acquisiti negli anni precedenti in termini di riduzione dei tempi di attesa prima dell'inizio del servizio. A luglio 1999 l'attesa media era scesa a circa 13/14 mesi, contro i 18 mesi di tempo a disposizione per l'avvio al servizio, ma dopo l'interruzione dell'estate 1999 è tornata ad assestarsi sui valori massimi. In pratica si è annullata completamente l'azione predisposta dalla Amministrazione della Difesa per preparare adeguatamente l'entrata in vigore anche per il servizio civile del dispositivo previsto dal decreto legislativo 31 dicembre 1997, n. 504, che riduce di quasi la metà il tempo massimo di attesa previsto per quanti debbono assolvere l'obbligo di leva.

Il problema, ovviamente, non è stato risolto con la ripresa delle assegnazioni, ma soltanto differito nel tempo, andando ad aumentare di un numero consistente di obiettori da inviare in servizio il contingente già particolarmente numeroso dell'anno 2000, costituito sia da quanti si sono dichiarati obiettori di coscienza nel corso del 1999, sia da quanti lo hanno fatto nei primi tre mesi dell'anno in corso, per effetto dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo. Della consistenza del contingente da avviare al servizio nell'anno 2000 per effetto della crescita delle domande, delle "code" di obiettori del 1998 da avviare a seguito della sospensione degli scaglioni del '99 e dell'anticipazione dei termini di avvio per gli obiettori dei primi mesi dell'anno in corso si rende conto in modo dettagliato nel capitolo sulla gestione del contingente della presente relazione.

Preme qui rilevare che già a fine '99 era perfettamente chiaro che il mantenimento del Fondo nazionale al livello previsto dalla legge 230/98, o

anche al nuovo livello definito a seguito del decreto legge del settembre, fissato in 171 miliardi - poi ripreso dalla legge finanziaria -, non sarebbe stato sufficiente per far fronte alle necessità di spesa per l'avvio in servizio dell'intera platea dei giovani dichiaratisi obiettori nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000. La scelta allora compiuta è stata quella di prevedere in legge finanziaria una dotazione ulteriore di 100 miliardi, da assegnare al servizio civile tramite l'approvazione accelerata del disegno di legge sul servizio civile presentato alle Camere dallo stesso Governo il 23 dicembre 1999.

Le vicende politiche successive hanno comportato di fatto una modifica profonda nel calendario previsto per far fronte alla carenza di risorse economiche, che prevedeva una sorta di parallelismo dell'iter di questo provvedimento con quello in discussione alla Camera sulla riorganizzazione del reclutamento delle Forze Armate e sulla sospensione dell'obbligo di leva, con effetti non secondari sulle possibilità di scelte gestionali da parte dell'Ufficio nazionale.

A complicare ulteriormente il quadro, già reso difficile da una insufficienza certa delle risorse a fronte di soluzioni al problema ancora del tutto incerte, ha contribuito poi nella prima parte dell'anno in corso un vero e proprio "incidente di percorso", in seguito risoltosi nel corso dell'iter parlamentare di quel provvedimento, legato alla copertura finanziaria di un provvedimento del Governo D'Alema assunto con la forma del decreto-legge in materia di contenimento della spinta inflazionistica, scomputata per l'anno 2001 proprio dal Fondo nazionale per il servizio civile per un importo di 60 miliardi. Nei sessanta giorni in cui la decurtazione del Fondo nazionale è stata operante, per

non assumere impegni di spesa resi illegittimi dalla mancanza di copertura finanziaria (giova ricordare che l'avvio in servizio di un obiettore comporta l'accensione di un meccanismo di spesa che ne accompagna il servizio per tutti i 10 mesi, con effetti quindi, per tutti coloro che partono dopo il mese di marzo anche sull'esercizio finanziario successivo) l'Ufficio ha dovuto adottare per la prima volta un provvedimento di dispensa di 1.530 obiettori utilizzando il dispositivo previsto dall'art. 9 della legge 230/98.

Ad oggi il problema della inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili non ha ancora trovato soluzione.

E' perciò reale l'ipotesi di dover provvedere entro la fine dell'anno a ulteriori operazioni di dispensa di obiettori, che in presenza delle necessarie risorse finanziarie non avrebbero alcun motivo di essere congedati prima di aver prestato regolarmente servizio; prospettiva oggettivamente rischiosa ai fini di una corretta gestione degli ultimi anni di leva obbligatoria sia per le Forze Armate che per lo stesso servizio civile.

Per le prime, infatti, la diffusione tra i giovani di aspettative per facili congedi per chi sceglie l'obiezione di coscienza può provocare un anormale abbassamento dei flussi di giovani chiamati alla leva militare, fin sotto le soglie quantitative necessarie per dare consistenza adeguata alla forza bilanciata prevista.

Per il servizio civile l'aumento delle domande di obiezione motivate dal solo calcolo delle probabilità di non partire snatura completamente la struttura

delle ragioni e dei valori che giustificano l'opzione per questa modalità di servizio al Paese, con il rischio di una completa demotivazione di quanti saranno chiamati in servizio, convinti di essere oggetto di una profonda ingiustizia.

Un secondo aspetto di particolare difficoltà nasce per l'Ufficio anche per la carente previsione di disponibilità finanziarie per il funzionamento e l'operatività dello stesso Ufficio nazionale, fissate dalla legge finanziaria in tre miliardi per l'anno considerato. La consistenza assai limitata di tale dotazione ha obbligato l'Ufficio nazionale non solo ad una programmazione estremamente attenta delle spese, cosa del tutto positiva, ma anche alla scelta di soluzioni meno costose ma non necessariamente più efficienti a fronte di determinati problemi e al differimento di spese necessarie.

Anche sul piano della disponibilità delle risorse umane, non è stato completato il reclutamento dell'organico previsto in 100 unità dalla legge 230/98, sia per la difficoltà di individuare personale con le caratteristiche idonee alla specificità del lavoro svolto dall'Ufficio nazionale, sia per la resistenza, spesso non giustificata da parte delle varie Amministrazioni, ad assegnare il personale individuato e selezionato come necessario per i ranghi degli uffici e dei servizi dell'Ufficio nazionale.

Nel contempo sono, di fatto, aumentati, nel corso dei passati dodici mesi, i compiti e le attività cui l'Ufficio nazionale deve far fronte. La stessa legge 424/99, che ha convertito in legge il decreto-legge 324/99, e ha aperto anche agli obiettori di coscienza la possibilità di tipologie di dispensa fino ad allora utilizzate esclusivamente dai giovani militari di leva, ha creato una mole di

lavoro del tutto nuova, che non aveva precedenti nell'esperienza della Direzione generale della leva del Ministero della difesa. Il risultato è stato che un Ufficio che già dispone per legge di un organico pari circa ad un quarto delle risorse umane effettivamente impiegate dalla Amministrazione della Difesa a livello centrale e periferico per la gestione del servizio civile – e per di più incompleto – ha avuto non poche difficoltà nella gestione di questo nuovo servizio. Difficoltà superate comunque con successo, se si pensa che non una delle domande di dispensa e LISAAC presentate è stata approvata con il meccanismo del silenzio assenso pur previsto nel termine di tre mesi dalla legge istitutiva.

Così anche la decisione, presa all'inizio del corrente anno, di aprire un nuovo canale di pagamento per le spettanze degli obiettori e degli Enti attraverso la rete degli sportelli delle Poste Italiane, per sostituire quello che aveva operato nel 1999 tramite i funzionari delegati presso i Distretti Militari, dimostratosi in troppi casi poco affidabile – sono numerosi purtroppo i Distretti Militari che hanno maturato ritardi anche gravi nella liquidazione delle spettanze del 1999 – ha comportato una mole di lavoro imprevista ed aggiuntiva, perché non solo si sono dovute definire con grande urgenza nuove modalità operative e procedure, tenendo conto delle specifiche tecniche richieste da Poste Italiane, ma si è reso necessario procedere di fatto ad un vero e proprio censimento degli Enti corrispondenti, tenendo conto anche di situazioni atipiche e procedure in deroga accordate dalla Amministrazione della Difesa ad alcuni Enti. E' il caso, ad esempio, di alcune Amministrazioni dello Stato convenzionate, esentate dalla Direzione generale della leva del Ministero della difesa dall'obbligo di anticipare le spettanze agli obiettori, per le quali l'Ufficio ha dovuto acquisire

gli elenchi nominativi degli obiettori in servizio e i loro recapiti onde provvedere al pagamento diretto delle spettanze.

Un secondo fattore che ha rallentato l'attività dell'Ufficio nazionale, di fatto obbligandolo a rivedere completamente i propri piani e programmi, è scaturito dal livello di scarsa affidabilità degli strumenti informativi in uso presso la Amministrazione della Difesa che l'Ufficio nazionale ha ereditato al momento del passaggio delle consegne.

Che il programma informatico di governo delle assegnazioni degli obiettori agli Enti convenzionati avesse talune carenze progettuali era già a conoscenza della Amministrazione della Difesa, che aveva provveduto ad iniziare le procedure di analisi per la stesura di un nuovo software, per poter avere sotto controllo in modo continuativo l'effettivo evolvere del quadro del servizio civile.

E' stata constatata una non completa affidabilità delle banche dati: quella degli Enti convenzionati risultava, considerato l'enorme e continuo flusso di dati, non aggiornata in modo continuativo e sistematico; quella degli obiettori da avviare in servizio risultava molto spesso carente, a causa dei ritardi anche consistenti nell'arrivo dei flussi informativi provenienti dai Distretti Militari; quella relativa ai giovani in servizio presso gli Enti riportava dati non aggiornati in tempo reale relativi a obiettori dispensati, non presentatisi o in altre posizioni che ne giustificavano o spiegavano l'assenza dal servizio.