

civile non sottrae lavoro, ma semmai contribuisce a crearne di nuovo, la sottolineatura delle valenze formative e professionalizzanti del servizio, il sostegno a progetti di impiego di grande rilevanza qualitativa, l'impegno delle organizzazioni nazionali a sostenere la crescita di una cultura del servizio civile adeguata alla domanda di obiezione di coscienza, uno sforzo significativo di formazione dei responsabili del servizio civile degli Enti convenzionati e convenzionabili.

L'Ufficio ha preso l'iniziativa, tra la fine del 1999 e l'inizio di quest'anno, di avviare un dialogo su questi temi in particolare con "Sviluppo Italia", nella convinzione che la crescita del servizio civile ben impostata nelle regioni del mezzogiorno può costituire un aspetto non marginale di un complessivo processo di sviluppo, e che sia un obbligo morale importante il permettere ai giovani obiettori del mezzogiorno di prestare servizio a favore delle loro collettività. La proposta è stata accolta con grande attenzione e disponibilità, e già è stato redatto da "Sviluppo Italia" un primo documento di progettazione di una possibile azione a sostegno della crescita del servizio civile. Il progetto verrà ripreso nella seconda parte dell'anno, non appena le condizioni di gestione dell'Ufficio nazionale lo consentiranno.

Esaminato sotto il profilo della distanza della sede di assegnazione dal Comune di residenza, il contingente del 1999 indica un primo preciso allineamento ai criteri fissati dall'articolo 9 della legge n. 230/98. Oltre il 50% degli obiettori assegnati nel 1999 ha svolto il servizio presso enti ubicati nel comune di residenza. Se a questo dato si aggiunge il 34,5% assegnato nella provincia e il 7,7% assegnato nella Regione di residenza, risulta che il 93,04%

dei precettati nel 1999 ha svolto il servizio nella propria Regione (cfr. tab. 3, come stabilito).

Il restante 6,96% assegnato fuori Regione è composto in parte da obiettori per i quali non è stato possibile trovare un posto nella Regione di residenza, o che sono stati assegnati fuori regione per errori di diversa natura, riconducibili comunque alla non sufficiente qualità delle informazioni disponibili nelle banche dati, ed infine, in misura consistente, dagli obiettori che hanno fatto esplicita richiesta di prestare servizio in una Regione diversa da quella ove risiedono abitualmente. Nella maggior parte dei casi la richiesta è motivata da un precedente spostamento fuori regione dovuto alla scelta dell'Università o di altri corsi di studio, e caratterizza in particolare gli obiettori del Mezzogiorno.

La ripartizione degli obiettori tra Enti pubblici e organizzazioni non profit ha fatto registrare anche nel 1999 la prevalenza di queste ultime, con il 61,75% delle assegnazioni, contro il 38,25 % degli obiettori assegnati agli Enti pubblici. Tra questi ultimi sono in netta prevalenza i Comuni, che da soli impiegano il 76% degli obiettori assegnati ad organismi istituzionali (seguono i Ministeri, le Aziende sanitarie locali, le Università, mentre numericamente modesto è l'impiego di obiettori da parte di Province e Comunità montane).

La forbice tra Istituzioni pubbliche e organismi non profit ammessi dalla legge 230/98 a partecipare al servizio civile è destinata, nel corso del 2000, a ridursi in modo significativo, grazie alla attività di convenzionamento ripresa dall'Ufficio nazionale che ha potuto di fatto azzerare, nei primi mesi del 2000,

Tabella 3 ASSEGNAZIONE DEGLI OBIETTORI DI COSCIENZA NEL 1999 PER AREA GEOGRAFICA E SEDE DI SERVIZIO

AREA GEOGRAFICA	NEL COMUNE DI RESIDENZA		NELLA PROVINCIA DI RESIDENZA		NELLA REGIONE DI RESIDENZA		IN ALTRA REGIONE		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
NORD	16.938	50,74	12.550	37,60	2.583	7,74	1.309	3,92	33.380	100,00
CENTRO	7.591	59,58	3.686	28,93	751	5,89	714	5,60	12.742	100,00
SUD E ISOLE	4.389	40,69	3.401	31,53	1.058	9,81	1.938	17,97	10.786	100,00
TOTALE ITALIA	28.918	50,81	19.637	34,51	4.392	7,72	3.961	6,96	56.908	100,00

Fonte: ns. elaborazioni su dati del Ministero della difesa

l'arretrato di domande di convenzione, in gran parte di Enti locali, che Levadife, nonostante avesse proseguito nell'attività di convenzionamento almeno nella prima parte del '99, aveva accumulato a fine anno.

Infine, sotto il profilo dei settori di impiego degli obiettori in servizio nel '99, pur con le cautele dovute alla mancanza di criteri di codifica rigorosi dei progetti di impiego da parte della Amministrazione della Difesa, e alla presenza di numerosissime convenzioni che prevedono l'impiego di obiettori in più settori di attività, i dati disponibili consentono di fornire una stima approssimativa ma realistica delle attività che maggiormente hanno assorbito l'impegno degli obiettori in servizio.

Circa il 52,5% degli obiettori è stato impiegato in progetti nel settore dell'assistenza, e circa 2.800 obiettori hanno prestato servizio su fronti particolarmente delicati e difficili dell'assistenza, nei centri per il recupero di tossicodipendenti, per l'assistenza a malati di AIDS , a portatori di handicap gravi sia fisici che mentali.

Il 38,5% circa ha prestato servizio nel settore culturale, sia presso Istituzioni culturali (strutture museali del Ministero dei Beni culturali e storici, strutture museali locali, Fondazioni culturali, biblioteche nazionali e locali, Archivi di stato, Università, scuole, etc) che presso i servizi culturali degli Enti locali.

Pochi, nel complesso, i progetti di impiego in altre aree pur previste dalla legge 230/98 e anche dalla precedente legge 772/72, come la salvaguardia della

natura e delle risorse ambientali, che hanno visto all'opera solo l'8% del contingente, o gli organismi di protezione civile, con meno dell'1% degli obiettori impiegati (occorre notare, peraltro, che gli obiettori assegnati a molti organismi attivi nella Protezione civile, come ad esempio le Pubbliche Assistenze e le Misericordie e la stessa Croce Rossa Italiana, risultano conteggiati nel settore assistenza).

I dati sopra riportati danno un quadro abbastanza fedele della attuale caratterizzazione dei posti d'impiego disponibili per il servizio civile, ove le attività di tipo assistenziale rappresentano da sole la maggioranza assoluta dei possibili impieghi degli obiettori.

Senza penalizzare i progetti sia degli Enti locali che delle organizzazioni non profit nel settore assistenziale, occorrerà in futuro assicurare una più equilibrata diversificazione degli impieghi tra tutte le aree di possibile attività indicate dalla legge 230/98, soprattutto per tenere conto del potenziale formativo che anche nei settori finora più trascurati può essere sviluppato, e della indubbia valenza sociale di progetti di impiego in queste aree. Un esempio tra molti può essere quello dell'impiego dei giovani in servizio civile in attività relative alla protezione del patrimonio forestale soprattutto dalla minaccia degli incendi boschivi.

Con una nota alla Presidenza del 31 luglio '99, il Direttore dell'Ufficio ricordava che la prevenzione degli incendi poteva essere considerato come un settore di sperimentazione di grandi progetti di servizio civile a forte ed evidente utilità sociale, con costi decisamente contenuti, sottolineando che la spesa per

l'impiego di 10.000 obiettori in servizio civile impegnati in una seria attività di prevenzione degli incendi boschivi può stimarsi attorno ai 15 miliardi, meno della metà del solo costo di acquisto di un Canadair.

Il 4 ottobre 1999 il Presidente del Consiglio Massimo D'Alema proponeva lo stesso tema con una lettera al Ministro dell'Ambiente Edo Ronchi, indicandogli esplicitamente la possibilità prevista dalla legge 230/98 di impiegare gli obiettori di coscienza in servizio civile per la difesa del patrimonio forestale, che il Presidente del Consiglio suggeriva di utilizzare con particolare riferimento alla difesa dagli incendi boschivi, soprattutto per sviluppare una intensa attività di prevenzione.

A seguito della lettera del Presidente del Consiglio, il Ministero dell'Ambiente ha avviato un gruppo di lavoro che è arrivato, nella primavera del 2000, ad identificare le linee di azione di un possibile sviluppo del servizio civile per la prevenzione degli incendi boschivi, individuando inoltre nei Parchi nazionali i soggetti operativi che meglio di altri possono avviare una seria sperimentazione nel settore.

L'istruttoria non si è conclusa in tempo utile per mettere in campo gli obiettori di coscienza prima della stagione estiva 2000, ma è valsa a preparare le linee per decisioni del Governo e a creare le premesse per avviare una convenzione con il Ministero dell'Ambiente che vede nei Parchi nazionali le sedi di assegnazione di un numero di obiettori che potrà raggiungere prima dell'estate 2001 circa un migliaio di posti di impiego, cui si potranno aggiungere altre convenzioni, stipulate a livello regionale o sub regionale in aree ove siano

presenti Parchi, riserve e zone protette con soggetti istituzionali interessati alla tutela del patrimonio forestale.

4.1.b. Il 2000.

Il primo dato significativo per valutare le prospettive del servizio civile nel 2000 riguarda l'andamento delle domande di obiezione di coscienza presentate nel corso del 1999, che determina in gran parte il numero complessivo degli obiettori da avviare in servizio nel corso dell'anno.

Come si evince dalla tab. 4, nel corso del 1999 sono state presentate 108.371 domande di obiezione di coscienza (il dato è suscettibile di un ulteriore aumento fino alle 110.000 unità, dal momento che non tutte le informazioni relative alle domande di obiezione di coscienza sono pervenute dall'Amministrazione della Difesa), con un incremento pari al 45,1% rispetto al 1998. Pur scontando l'incertezza relativa alla interpretazione dell'articolo 4, comma 3, della legge n.230/98, concernente la possibilità da parte dei giovani abili ed arruolati ammessi al ritardo ed al rinvio del servizio militare per i motivi previsti dalla legge di poter presentare domanda per il servizio civile fino al 31 dicembre 1999, chiarita solo nel mese di novembre 1999 con una circolare della Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio, che recepiva una interpretazione della norma dell'Ufficio nazionale, il dato appare comunque elevato anche se non sorprendente.

Tab.4 DOMANDE DI OBIEZIONE DI COSCIENZA PRESENTATE NEL 1999 PER DISTRETTO MILITARE E MESE DI PRESENTAZIONE.

MESE D. M.	GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO	APRILE	MAGGIO	GIUGNO	LUGLIO	AGOSTO	SETTEMBRE	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE	TOTALE
ANCONA	55	58	80	88	98	122	159	151	334	241	489	1.122	2.997
BARI	209	68	149	55	75	67	79	85	179	278	330	1.520	3.094
BOLOGNA	381	357	405	462	510	533	920	613	1.445	908	1.888	4.539	12.961
BRESCIA	230	210	289	275	316	452	455	260	712	605	1.015	3.483	8.302
CAGLIARI	186	94	71	44	70	45	50	56	92	185	136	503	1.532
CASERTA	22	40	47	41	42	55	52	54	181	142	182	750	1.608
CATANIA	252	103	83	46	67	73	67	58	157	238	273	1.400	2.817
CATANZARO	40	51	69	43	74	59	71	72	185	172	286	1.510	2.632
CHIETI	204	77	171	39	63	37	54	73	119	206	263	703	2.009
COMO	94	147	179	148	203	223	364	173	773	277	365	1.459	4.405
FIRENZE	200	220	300	320	300	350	550	350	1.300	800	1.600	3.100	9.390
GENOVA	51	46	102	85	89	156	200	134	461	226	445	1.790	3.785
LECCE	174	165	51	69	53	42	51	62	128	116	180	763	1.854
MILANO	347	325	513	702	697	707	855	427	1.802	791	1.310	4.221	12.697
NAPOLI	70	106	121	132	154	136	168	104	390	354	409	1.335	3.479
PADOVA	18	70	110	120	117	147	289	210	498	298	364	2.176	4.417
PALERMO	34	48	53	56	44	51	63	61	161	191	204	1.018	1.984
PERUGIA	22	12	36	30	23	30	52	41	112	100	144	1.005	1.607
ROMA	101	171	125	129	182	234	253	162	583	1.044	1.248	3.253	7.485
SALERNO	162	42	106	69	63	91	127	87	135	412	303	1.029	2.626
TORINO	182	228	303	288	335	342	505	352	1.019	663	1.256	2.675	8.148
TRENTO	67	65	71	65	35	94	144	114	320	266	359	879	2.479
UDINE	26	46	45	53	55	60	90	123	242	246	484	1.373	2.843
VERONA	83	106	102	90	116	121	186	143	256	197	500	1.320	3.220
TOTALE	3.210	2.855	3.581	3.449	3.781	4.227	5.804	3.965	11.584	8.956	14.033	42.926	108.371

Fonte: ns. elaborazioni su dati dei Distretti Militari.

(*) Non sono state inserite nel computo circa 1.000 istanze presentate presso la Capitaneria di Porto.

Una accelerazione della crescita delle domande è infatti in atto fin dal 1995 e, come mostra la figura 1, dal 1997 il tasso di crescita è aumentato a ritmi elevati. Praticamente le domande sono raddoppiate nel giro di due anni.

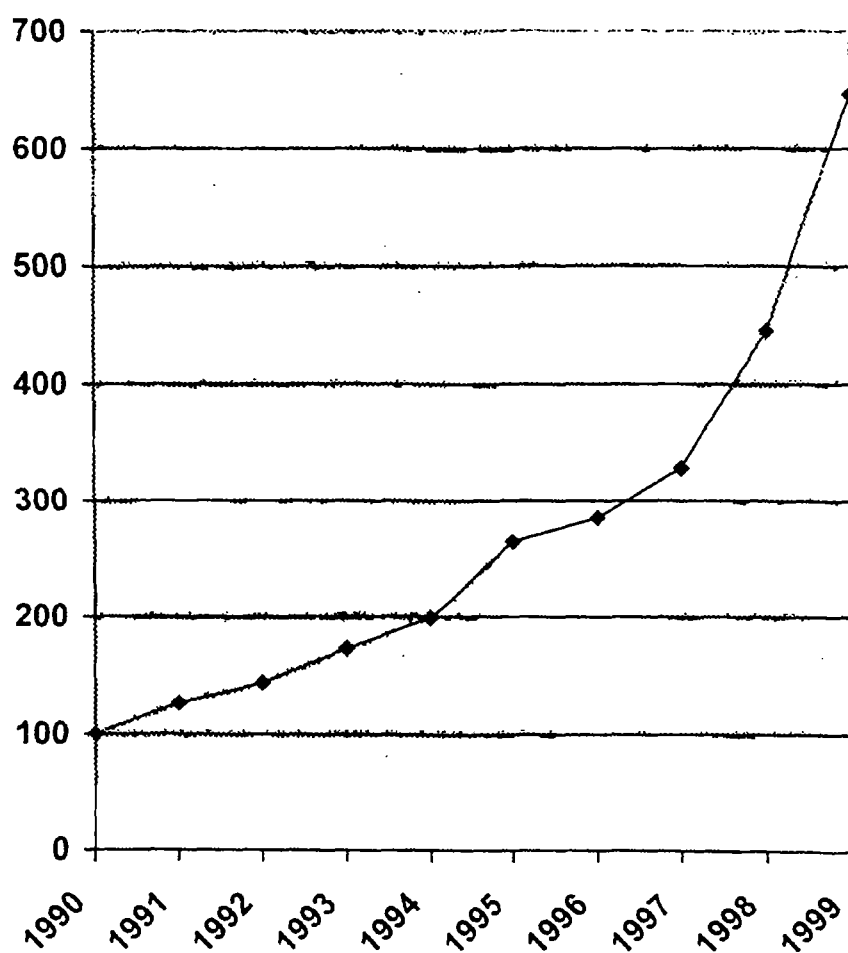
La crescita per il 1999 è consistente in tutte le aree del Paese. Punte massime si registrano nelle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Lazio. Per il Sud il primato è fatto registrare dalle Regioni Campania e Puglia.

L'aumento delle domande di obiezione di coscienza rilevato nel 1999, l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 504/97 a partire dal 1° gennaio 2000, che impone una drastica diminuzione del tempo di attesa tra il momento della domanda e della disponibilità a quello della chiamata, ed i ritardi nelle assegnazioni dei giovani dovuta al blocco delle partenze per i mesi di agosto, settembre ed ottobre 1999, complica non poco la gestione del contingente per l'anno 2000, sia sotto il profilo organizzativo che finanziario.

Ai 108.371 giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel 1999, da avviare nel corso dell'anno 2000, vanno aggiunti tutti quelli che, risultati idonei alla visita di leva nel primo trimestre del 2000, possono presentare domanda di obiezione entro 15 giorni dalla data della predetta idoneità e che in base al disposto del decreto legislativo n. 504/97 devono essere avviati al servizio entro i 9 mesi successivi dalla fine del predetto trimestre, cioè entro la fine dell'anno in corso. Sulla scorta della serie storica dei dati relativi alle domande presentate nel corso dei primi tre mesi dell'anno è possibile stimare in circa 10.000 le domande che possono essere presentate nel trimestre considerato.

Figura 1

VELOCITA' DI CRESCITA DELLE DOMANDE
DI OBIEZIONE DI COSCIENZA
NEL DECENNIO 1990-1999
(indice: 1990=100)



Fonte: ns. elaborazioni su dati del Ministero della difesa

Inoltre, nei primi mesi dell'anno 2000 sono stati avviati al servizio 35.533 obiettori che avevano presentato domanda di obiezione nei mesi di novembre e dicembre 1998 e che non è stato possibile avviare al servizio nel 1999 per le vicende innanzi ricordate.

Tenendo conto del numero delle dispense dal compiere il servizio civile, che dovrebbe attestarsi su circa 10/15.000 annue – si stima, sulla base delle esperienze già verificate con i militari di leva che circa un decimo degli Obiettori possa avere titolo per la dispensa ai sensi della legge 424/99 - e che un 10-15% dei giovani non sarà disponibile alla chiamata perché in ritardo per motivi di studio o in rinvio per altro motivo previsto dalla legge, dovrebbero complessivamente essere avviati al servizio nel corso dell'anno 2000 circa 125/130.000 giovani.

La dotazione del Fondo di cui all'articolo 19 della legge n.230/98 è pari per l'anno in corso a 171 miliardi, da cui vanno detratti 3 miliardi per le spese di gestione dell'Ufficio. Restano 168 miliardi che consentono di avviare al servizio non più di 80/85.000 obiettori, che vanno ad aggiungersi ai 38.819 che, avviati al servizio nel 1999, lo terminano nel corso del 2000.

Da queste stime si evince l'impossibilità, del resto sancita ufficialmente dal DPCM 9 giugno 2000, recante la "Determinazione, per l'anno 2000, della consistenza massima degli obiettori in servizio e degli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione della dispensa e per l'invio in licenza illimitata

senza assegni in attesa di congedo", di assicurare l'impiego nel servizio civile di tutti gli obiettori che dovrebbero essere avviati in servizio.

L'esubero previsto è di circa 40/50.000 giovani che dovranno essere posti in congedo per la insufficiente copertura finanziaria, atteso che sia la legge n.230/98 che la legge n.424/99 impongono all'Ufficio nazionale di non avviare al servizio obiettori oltre il limite delle risorse finanziarie assegnate.

Questa prospettiva, come più volte segnalato dall'Ufficio nazionale, presenta un duplice problema.

Il primo riguarda la possibile crescita ulteriore delle domande di obiezione motivate semplicemente dal calcolo della maggiore probabilità di ottenere il congedo con questo tipo di scelta, non per ragioni oggettive ma per la insufficienza delle risorse finanziarie necessarie all'impiego. Una crescita delle domande di obiezione con questa motivazione non rappresenta certo un fatto positivo, sia per l'uso distorto di una legislazione voluta dal Parlamento con ben diverse intenzioni e prospettive, sia per il bassissimo livello di disponibilità espresso da soggetti che abbiano scelto il servizio civile solo con questa motivazione e poi si trovino, invece, ad essere chiamati in servizio, il che metterebbe in serie difficoltà gli Enti convenzionati e l'intero sistema.

Il secondo possibile effetto negativo riguarda le ripercussioni che una brusca ulteriore accelerazione delle domande di obiezione può avere sulla stessa composizione del contingente militare di leva, per mantenere gli organici previsti nella fase di transizione verso il reclutamento solo su base professionale

o volontaria. Si rischia di creare una situazione di fatto che obbligherà a modificare ed accelerare il percorso di transizione verso l'esercito professionale approvato – al momento da un ramo – dal Parlamento con misure urgenti destinate a consentire l'integrazione delle quote mancanti dal contingente di leva previsto per i prossimi anni.

L'Ufficio nazionale per il servizio civile stima in 50 miliardi le risorse aggiuntive necessarie per avviare al servizio nell'anno 2000 tutti i giovani obiettori disponibili alla chiamata.

L'Ufficio sta proseguendo al momento la attività di avvio al servizio in linea con la programmazione annuale, come definita dal DPCM del 9 giugno sopra ricordato, cercando di non dimenticare, al contempo, gli obiettivi connessi agli aspetti qualitativi dello stesso.

Così, il -5% delle assegnazioni al Nord, un +4% al Centro ed un +5% al Sud, fatto registrare nell'avvio al servizio di circa 40.000 unità nel corso del primo semestre 2000, rispetto alle assegnazioni del 1999, si muovono nell'ottica del riequilibrio territoriale dell'intero servizio.

In costante e lenta diminuzione anche il fenomeno degli assegnati fuori regione (-0,5% rispetto al 1999) che, contrariamente agli anni precedenti, comincia ad interessare le Regioni del Nord ed in particolare la Lombardia.

Sul fronte organizzativo la situazione attuale di disequilibrio tra risorse necessarie per l'avvio in servizio e numero di obiettori da avviare pone un serio

problema anche sul piano del rapporto da raggiungersi tra numero di obiettori e posti di impiego. Qualora infatti le risorse finanziarie fossero aumentate, andrebbero aumentati anche i posti di impiego, oggi carenti per assicurare a tutti le condizioni necessarie per svolgere il servizio civile. Si stima che, nonostante l'accelerazione della stipula delle convenzioni richieste a Levadife e non ancora ratificate, manchino ancora circa 15-20.000 posti, soprattutto nelle regioni del centro e sud Italia, ma con situazioni di carenza registrate anche in alcune regioni del Nord, come la Lombardia.

A fronte delle esigenze innanzi evidenziate, l'Ufficio nel corso del primo semestre dell'anno 2000 ha attivato altre 1.366 nuove sedi, per complessivi 8.116 nuovi posti, pari all'80,6% di quelli recuperati nell'intero 1999. Dei nuovi posti il 66,7% è distribuito nelle regioni del Nord, il 13,7% in quelle del Centro ed il 19,6% nel Sud e nelle Isole.

Tuttavia, pur trattandosi di una notevole performance, la proiezione a fine anno dei risultati raggiunti nel primo semestre evidenzia una situazione ancora deficitaria, sia in termini puramente quantitativi, che di distribuzione territoriale, senza tener conto del problema già evidenziato di una possibile necessità di riequilibrio dei posti disponibili per area vocazionale.

Di fatto, una strategia di ampliamento dei posti d'impiego può essere utilmente definita solo con l'apporto delle Regioni, che la legge 230/98 chiama a partecipare alla attività di programmazione del servizio. In mancanza di decisioni prese a livello locale, sulla quantificazione dei fabbisogni e sulle priorità da dare alle diverse aree di possibile impiego degli obiettori in funzione

delle caratteristiche locali e delle scelte politiche delle istituzioni che hanno compiti di governo del territorio, qualunque strategia di ampliamento del servizio civile rischia di essere inadeguata a rispondere alle stesse finalità previste dalla legge 230/98.

A partire dalla seconda metà del 2000, non appena le condizioni operative e di funzionamento minimale di tutte le funzioni cui l'Ufficio deve provvedere saranno assicurate, sarà necessario procedere sia alla creazione delle sedi regionali, sia prendere contatto sistematico con tutte le Regioni per avviare ad attuazione tutti i compiti per i quali la legge 230/98 prevede la loro collaborazione.

Per completare il quadro relativo alla gestione del contingente nel corso dell'anno, da giugno 99 ad oggi, è utile approfondire sia l'aspetto relativo alla novità introdotto dal decreto legge 324/99 poi convertito nella legge 424/99 relativo alle dispense e alle licenze senza assegni in attesa di congedo, sia quello relativo alla attività di convenzionamento con gli enti cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti.

4.2. Dispense dal servizio civile ed invio in Licenza illimitata senza assegni in attesa di congedo

Con l'entrata in vigore del decreto-legge 16 settembre 1999, n. 324, convertito, con modificazioni ed integrazioni, nella legge 12 novembre 1999, n. 424, il Governo ha posto fine ad una disparità di trattamento tra obiettori di coscienza e militari di leva in materia di dispensa dal servizio, introducendo,

sulla scia di quanto previsto dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 230/98, la dispensa dal servizio per gli obiettori di coscienza in presenza di eccedenze rispetto alla dotazione finanziaria del Fondo di cui all'articolo 19 della citata legge.

In forza dell'articolo 2, lett. a) e b) del citato decreto-legge, dall'entrata in vigore del predetto al 30 giugno 2000, sono state trattate 5.360 domande di dispensa, di cui 3.568 accolte (67% circa) e 1.792 respinte (33% circa). Nello stesso periodo sono state esaminate 1.573 domande di invio in Licenza Illimitata Senza Assegni in Attesa di Congedo (LISAAC), relative ad obiettori in servizio presso enti od organismi vari, delle quali 1.100 hanno avuto un riscontro positivo (70% circa) e 473 (30% circa) sono state respinte. Nessun giovane è stato dispensato in virtù dell'istituto del silenzio accoglimento per essere decorsi prima i 60 giorni (articolo 2 del decreto-legge) e poi 90 giorni (articolo 2-*quinqüies* della legge di conversione n. 424/99) dalla data di ricezione delle domande senza che l'Ufficio si sia pronunciato su di esse.

Nel complesso sono 4.668 i giovani che nel periodo considerato hanno usufruito di detto beneficio, ai quali vanno aggiunti i circa 3.500 ricadenti nella lettera c) del decreto citato, dispensati al termine del periodo di disponibilità per il minor indice di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale loro attribuito in sede di visita di leva.