

4.3. L'attività di convenzionamento degli enti

Le attività tese al reperimento di nuovi posti per l'impiego degli obiettori di coscienza (nuove convenzioni ed ampliamento della capacità ricettiva delle sedi già operanti) nel corso del 1999 hanno fatto registrare dati significativi.

Dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno considerato sono state aperte 4.274 nuove sedi ed effettuati un numero elevato di ampliamenti della capacità ricettiva delle sedi già esistenti per un totale complessivo di 10.066 nuovi posti.

Dei 10.066 nuovi posti il 35,7% (3.590) è ubicato nel Nord Italia, il 31,3%, pari a 3.154 nuovi posti è distribuito nelle Regioni del Centro ed il restante 33% (3.322) è dislocato nel Sud del Paese e nelle Isole maggiori.

Nonostante il Sud, Isole comprese, faccia registrare il tasso percentuale d'incremento più elevato rispetto al 1998 (+38%), il peso dell'area in termini relativi aumenta solo di 2,6 punti percentuali rispetto al 1998.

Anche il Centro manifesta un incremento lento, pur presentando un tasso di crescita del 21,5%. Di contro, le Regioni del Nord crescono ad una minore velocità (+9,5%), il loro peso sul totale scende di 4 punti percentuali e nonostante tutto restano di gran lunga l'area più forte, attestandosi intorno al 60% circa del totale.

Mutata significativamente anche la capacità ricettiva media delle sedi di assegnazione passando da 7,4 del 1998 a 5,7 del 1999. Il Centro Italia ed il Sud, compreso le Isole, hanno fatto registrare dimensioni medie superiori al dato nazionale, rispettivamente dello 0,4 e dello 0,3. Il Nord presenta una riduzione delle dimensioni medie delle sedi pari a 2,9 posti disponibili.

Questi dati indicano una struttura del servizio civile alquanto frastagliata, composta da enti e sedi di piccole dimensioni che pongono problemi di razionalizzazione della gestione del servizio.

I dati sopra riportati, che registrano i risultati ottenuti dall'Ufficio essenzialmente azzerando l'arretrato accumulato da Levadife e accelerando i tempi di accettazione delle nuove richieste di convenzione, sono il risultato della impostazione data al tema delle convenzioni con gli Enti dalla precedente Amministrazione, che ha sempre giocato nella materia un ruolo di rimessa, attendendo l'attivazione spontanea degli Enti e concedendo la convenzione a quelli che superavano la non semplice barriera rappresentata dai numerosi e complessi adempimenti richiesti per accedere alla stipula della convenzione.

Una corretta attuazione della legge 230/98 deve necessariamente passare attraverso una attività di programmazione dei fabbisogni di servizio nelle diverse aree del Paese, con il coinvolgimento delle Amministrazioni regionali, da attuarsi poi con un approccio di tipo propositivo da parte dell'Ufficio, che deve impegnarsi direttamente per creare le condizioni di fattibilità del servizio civile nelle diverse aree del Paese nel rispetto delle indicazioni di priorità definite per ogni Regione.

Si tratta cioè di passare da un modello caratterizzato da un ruolo sostanzialmente passivo dell'Amministrazione, che si limitava a convenzionare gli enti sulla sola base di una verifica dei requisiti formali previsti dalla legge e comunque sempre su diretta richiesta, ad un ruolo propulsivo di sviluppo del servizio che vede l'Ufficio farsi soggetto attivo laddove si rilevino più urgenti e pregnanti esigenze di intervento in specifici ambiti territoriali o in particolari settori.

Data la reale impossibilità, per le condizioni generali della gestione sopra ricordate, di avviare in modo organico una attività di programmazione concordata con le Amministrazioni regionali, nel corso del primo semestre del 2000 l'Ufficio ha ritenuto necessario definire alcune priorità, per assicurare almeno una corretta continuità della gestione, che si possono sintetizzare come segue:

- sviluppo del servizio civile al Sud;
- abbandono progressivo del superato ed inutile modello "microconvenzionale";
- creazione di una rete diffusa e capillare di enti che, operando con un numero significativo di posti di impiego, in modo diffuso sul territorio, aumentato progressivamente il numero degli obiettori impegnati in servizi svolti a favore delle loro collettività.

Per il Mezzogiorno, oltre alle iniziative organiche messe in cantiere, di cui si è già riferito, si è dato il massimo sostegno a tutti gli Enti che hanno

manifestato l'intenzione o di convenzionarsi o di aumentare il numero di posti disponibili.

Per la riduzione delle micro convenzioni da uno/due obiettori, che non pochi problemi creano ad una corretta gestione, soprattutto per la difficoltà che Enti impegnati in modo così marginale nel servizio civile manifestano nell'assicurare personale responsabile adeguatamente preparato e motivato ad una gestione dinamica ed attenta alle esigenze degli obiettori oltre che a quelle dell'ente, l'Ufficio ha sostenuto i tentativi avviati per dar vita ad aggregazioni di enti che si mettono insieme per migliorare la gestione del servizio civile. Tali aggregazioni ottengono un triplice positivo risultato: non vengono perse le occasioni di impiego che possono riguardare nuclei anche molto modesti di obiettori impegnati in progetti importanti ancorché piccoli, espressione di Enti che, rinunciando alla convenzione diretta, non perdono nessun vantaggio derivante dal servizio civile, ma assumono solo la responsabilità dei progetti da essi gestiti; si garantisce la presenza di personale specializzato nella gestione del servizio civile, in particolare nel ruolo di responsabile degli obiettori in servizio; infine, si semplifica e si snellisce la gestione amministrativa dei rapporti tra Ente "collettivo" e Ufficio nazionale.

Le esperienze nate nel corso del primo semestre 2000 di Ente gestore "collettivo" si articolano in due differenti modelli strutturali, ritenuti idonei dall'Ufficio Nazionale quanto al rispetto dei requisiti previsti dalla legge e alla idoneità operativa:

- 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 Nazionale, 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 più esigenze:

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

Per migliorare la diffusione sul territorio di posti di impiego per il servizio civile, l'Ufficio ha lavorato in collaborazione adottate con Amministrazioni dello Stato, Enti territoriali ed Enti locali.

E' in via di definizione una convenzione con il Ministero della pubblica istruzione, che riguarderà la possibilità di impiego degli obiettori in tutti i plessi scolastici della penisola che siano interessati a proporre progetti di servizio civile, mentre è allo studio un'altra ipotesi di convenzione con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, per varare progetti di rilevanza nazionale da attuarsi poi con le singole Università, in ossequio alla loro autonomia.

L'Ufficio ha peraltro favorito e proposto la definizione di protocolli d'intesa tra diverse amministrazioni al fine di realizzare, mediante il servizio civile, connessioni gestionali tra gli enti stessi nell'ambito delle rispettive funzioni e competenze. Si citano ad esempio le intese avviate tra alcune province, comuni e scuole del Nord per intervenire, congiuntamente, in specifici settori del sociale, nonché con accordi tra ASL e scuole per interventi nel settore dell'handicap e della devianza giovanile.

Le innovazioni innanzi descritte, unitamente alla semplificazione delle procedure di convenzionamento, peraltro già poste in essere nel corso del 1999, dovrebbero dare nuovi assetti al settore degli enti, in grado di rispondere con maggiore efficacia alle esigenze ed ai bisogni espressi dalle differenti realtà territoriali del Paese.

4.4. La formazione

Il servizio civile, così come si è venuto configurando storicamente, è un sistema che funziona sulla base della collaborazione e della continua interazione

tra gli enti convenzionati, che spesso si sono fatti carico di innovare, promuovere, qualificare il servizio di loro spontanea iniziativa – ci si riferisce in particolare agli Enti convenzionati per un maggior numero di posti, sia alla scala nazionale, come gli Enti rappresentati nella Conferenza degli Enti di servizio civile, sia alla scala locale, come ad esempio una serie di Comuni che impiegano più di cento obiettori in diversi settori – e la amministrazione responsabile della materia.

Questa caratteristica peculiare del servizio civile ha spesso consentito l'avvio di nuove iniziative anche senza l'intervento diretto della amministrazione centrale. Dopo l'approvazione della legge 230/98, l'efficacia del sistema è stata dimostrata dalla capacità di iniziativa della "periferia", che si è fatta carico di organizzare una serie di appuntamenti, a carattere informativo e formativo, per illustrare ed approfondire le novità previste dalla legge e dare attuazione ad iniziative sperimentali.

L'attività di formazione e aggiornamento, specie quella rivolta ai responsabili del servizio civile degli enti convenzionati, ha avuto una crescita significativa nel corso dell'anno passato, proprio grazie alla disponibilità e alla intraprendenza degli enti convenzionati.

L'Ufficio, fin dall'autunno del 1999, ha insediato un gruppo di lavoro, composto da esperti di formazione degli enti convenzionati rappresentati nella Conferenza degli Enti e delle Associazioni di obiettori, che ha operato con il compito di definire le linee guida per l'attuazione di questa parte innovativa del

servizio civile prevista dalla legge 230/98. Il documento, intitolato "Patto nazionale per la formazione", è riportato in allegato.

Il testo messo a punto dal gruppo di lavoro definisce le caratteristiche minimali delle attività di formazione da attuarsi ai sensi della legge 230/98, e fornisce indicazioni sia di carattere metodologico che pratico utili sia agli enti convenzionati che alle istituzioni che hanno competenza in materia di formazione. Predisposto nella versione finale nella primavera del 2000, il "patto per la formazione" verrà sottoposto nella seconda parte dell'anno al parere della Consulta nazionale per il servizio civile. Per la sua adozione, l'ipotesi più probabile è che esso divenga, quando sarà disponibile lo schema tipo delle nuove convenzioni approvato secondo le modalità previste dalla 230/98, un allegato obbligatorio alle convenzioni con gli Enti, che per potersi convenzionare dovranno impegnarsi ad attuare quanto in esso previsto.

L'Ufficio, per la carenza di risorse umane e soprattutto finanziarie, non ha potuto, nel corso dell'anno passato, prendere iniziative concrete nel campo della formazione, che pure sarebbero assai utili e necessarie specie per quanto riguarda l'avvio di corsi di aggiornamento per responsabili di enti convenzionati che consentano all'UNSC e agli Enti insieme di approfondire la filosofia e le implicazioni del "nuovo servizio civile" voluto dalla legge 230/98.

In compenso, anche a seguito del ribadito interesse ed attenzione dell'Ufficio per le tematiche legate alla formazione, nel corso della seconda parte del '99 e nel primo semestre del 2000, sono partite iniziative di formazione promosse autonomamente dalla "periferia" del sistema del servizio civile, cui

molto spesso l'Ufficio ha partecipato con propri rappresentanti invitati come docenti o relatori.

Si segnalano qui, senza alcune pretese di esaustività, le iniziative assunte da Enti della Conferenza degli enti di servizio civile, che hanno proseguito, anche alla luce delle linee che il Gruppo di lavoro andava definendo, le attività di formazione che da tempo li vedono impegnati – in particolare si possono ricordare i corsi per responsabili di Arci, Caritas, Federsolidarietà, ANPASS -; l'iniziativa assunta dal Coordinamento degli Enti di volontariato che operano nel campo della protezione civile; quelle promosse dalle Regioni Emilia Romagna, Toscana, Liguria e dalla Provincia autonoma di Bolzano; i corsi avviati a Torino e Milano, a cura dei rispettivi Coordinamenti degli enti di servizio civile; le iniziative di formazione avviate per iniziativa di Province e Comuni, come Biella, Cremona, Padova, Venezia e molti altri.

A questa attività, che potrebbe avere una crescita assai più consistente se solo fosse possibile collaborare finanziariamente con gli Enti che intendono farsi carico dell'organizzazione di iniziative specifiche, si deve aggiungere anche un significativo numero di iniziative di approfondimento e di studio, varate a vari livelli sempre per iniziative di Enti convenzionati e di soggetti istituzionali ed associativi locali, che hanno messo a tema la sperimentazione di forma di difesa non armata e non violenta, in vista della attuazione anche di questa parte delle previsioni della legge 230/98.

4.5. Missioni umanitarie.

Nel corso dell'anno passato, l'Ufficio ha seguito con particolare interesse le iniziative assunte da una serie di Enti convenzionati che hanno per specifica vocazione la realizzazione di interventi internazionali di natura umanitaria in situazioni di crisi.

Per iniziativa di alcuni Enti convenzionati, di Organizzazioni Non Governative e di altre Associazioni pacifiste è sorta già nel 1998 la Rete Caschi Bianchi, che si è data come obiettivo la realizzazione di progetti di difesa civile non armata e nonviolenta, missioni di pace, riconciliazione, azioni umanitarie d'urgenza, tutela e promozione dei diritti umani, cooperazione internazionale e diplomazia popolare.

Nel febbraio 2000, l'Ufficio nazionale ha incontrato una prima volta rappresentanti della Associazione Giovanni XXIII, ente convenzionato storicamente leader in questo specifico e delicato settore di impegno civile, e della Caritas, per definire alcune semplici immediate modalità di rapporto tra l'Ufficio e le organizzazioni impegnate in missioni umanitarie, volte a facilitare il compito delle organizzazioni nell'impiego degli obiettori di coscienza in questo tipo di progetti che necessariamente richiedono un lavoro di programmazione, preparazione e formazione ben più consistente e mirato di altri progetti.

In un secondo incontro, nel giugno 2000, le stesse organizzazioni, con in più la partecipazione del GAVCI, altro Ente convenzionato, e di un rappresentante della Rete Caschi Bianchi, hanno riferito al Direttore dell'Ufficio delle attività in corso da parte degli Enti, sia sul piano operativo, con interventi

sviluppati nel corso dell'anno passato in Kosovo, Bosnia, Albania e Timor Est, che hanno registrato l'impiego di 20 obiettori di coscienza, sia sul piano organizzativo, per migliorare la capacità operativa della Rete Caschi Bianchi, potenziarne le potenzialità di collaborazione, di progettazione degli interventi e delle nuove missioni e di formazione del personale impiegato.

La proposta degli Enti, accettata dall'Ufficio, è stata quella di dar vita, nella seconda metà dell'anno, ad un vero e proprio Tavolo permanente di lavoro sulla missioni umanitarie all'estero degli obiettori di coscienza, ove l'Ufficio e i rappresentanti della Rete e degli Enti convenzionati impegnati su questo fronte di attività di particolare valenza sociale e civile possano valutare al meglio le condizioni, le iniziative di supporto, le procedure e le modalità di gestione del servizio civile degli obiettori che intendono partecipare a missioni umanitarie, e allo studio e sperimentazioni delle previsioni dell'art. 8, comma 2 lettera e) della legge 230/98.

Gli Enti si sono impegnati a presentare una prima proposta di costituzione e funzionamento del Tavolo; l'Ufficio ha espresso il convincimento che l'iniziativa possa dare un contributo importante all'attuazione di parti importanti della legge 230/98, su un terreno di impegno particolarmente qualificato e qualificante per i giovani che accettano di impegnarsi, e che meritano, per questo, una attenzione del tutto particolare per fare in modo che la loro attività si svolga nelle condizioni migliori, sia prima della partenza, che nel corso delle missioni in cui si impegnano. Importante sarà, infine, individuare i canali e le forme di una comunicazione efficace sulle missioni umanitarie organizzate dalla

rete e sui risultati delle stesse, per la loro fondamentale valenza formativa, che interpreta ai più alti livelli lo spirito ed il senso del servizio civile.

4.6. Pagamenti spettanze agli obiettori di coscienza e agli enti convenzionati

Il passaggio delle competenze dal Ministero della Difesa alla Presidenza del Consiglio ha conosciuto anche aspetti di grande difficoltà con particolare riguardo al sistema dei pagamenti delle spettanze agli obiettori e agli Enti convenzionati per il rimborso delle spese sostenute per i servizi di vitto e alloggio corrisposti agli obiettori da essi impiegati.

Come noto, la legge 230/98 ha istituito il Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza, che ha trovato espressione nell'unità previsionale di base 2.1.1.1 della Presidenza del Consiglio dei Ministri al cap.1180. Per il 1999, la dotazione iniziale del Fondo è stata determinata, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, della legge n.230/98, in lire 120 miliardi, riprendendo l'analoga voce riportata nel bilancio di previsione del Ministero della difesa per le spese relative agli obiettori di coscienza.

Se da un lato le risorse finanziarie necessarie alla gestione del servizio civile sono state assegnate all'Ufficio nazionale, dall'altro la gestione amministrativa degli obiettori è stata svolta per tutto il 1999 dal Ministero della difesa, senza però tener conto del vincolo di bilancio previsto dal comma 2 del menzionato articolo 19.

Continuando, come per il passato, a gestire il fenomeno in un'ottica non collegata strettamente alle previsioni del bilancio, l'Amministrazione della difesa - dall'1 gennaio 1999 al 5 luglio 1999 - ha avviato al servizio un numero di giovani il cui costo, proiettato fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento, era pari a circa 171 miliardi, ben oltre quindi i 120 miliardi in dotazione al Fondo. Il dato era fornito dalla competente Direzione generale della Leva e del Reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa.

Alle prospettive di dover dispensare un elevato numero di obiettori o di bloccare le precettazioni, paventate dalla stampa nel riportare la questione, il Governo ha risposto in modo rapido ed efficace, approvando il decreto legge n. 324/99 con il quale le risorse finanziarie del Fondo sono state aumentate di altri 51 miliardi, coprendo così gli impegni di spesa assunti dall'Amministrazione della difesa.

Sotto il profilo strettamente operativo si è dovuto far fronte al problema posto dalla attribuzione del Fondo alla Presidenza del Consiglio, mentre l'uso delle risorse in questione era affidato ad altra Amministrazione. Per risolverlo, l'Ufficio nazionale si è avvalso, ai sensi dell'articolo 9, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, in accordo con l'Amministrazione della Difesa, dei Capi del servizio amministrativo dei Distretti Militari in qualità di funzionari delegati.

Conseguentemente è stata autorizzata a favore di detti funzionari delegati l'emissione di tre ordini di accreditamento (cfr. tab. 5), la cui entità è stata determinata sulla base degli importi mensili presuntivi, direttamente forniti dalla

TABELLA 5 -IMPORTO TOTALE ORDINI DI ACCREDITAMENTO EMESSI NEL 1999 PER SINGOLI DISTRETTI MILITARI

DISTRETTO	TOTALE ACCREDITAMENTI DISPOSTI
ANCONA	L. 5.000.000.000
BARI	L. 2.000.000.000
BOLOGNA	L. 13.080.000.000
BRESCIA	L. 9.400.000.000
CAGLIARI	L. 660.000.000
CASERTA	L. 1.020.000.000
CATANIA	L. 3.000.000.000
CATANZARO	L. 1.500.000.000
CHIETI	L. 2.000.000.000
COMO	L. 4.500.000.000
FIRENZE	L. 12.000.000.000
GENOVA	L. 3.300.000.000
LECCE	L. 1.500.000.000
MILANO	L. 6.600.000.000
NAPOLI	L. 3.000.000.000
PADOVA	L. 6.300.000.000
PALERMO	L. 1.800.000.000
PERUGIA	L. 2.000.000.000
ROMA	L. 6.000.000.000
SALERNO	L. 1.500.000.000
TORINO	L. 6.000.000.000
TRENTO	L. 3.400.000.000
UDINE	L. 3.000.000.000
VERONA	L. 4.000.000.000
Totali	L. 102.560.000.000

Direzione generale della leva e del reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa.

Posto che in base alle norme di contabilità di Stato non è possibile disporre, sullo stesso capitolo, più aperture di credito a favore di un funzionario delegato se questi non abbia almeno in parte utilizzato il precedente accreditamento, la terza apertura di credito è stata disposta solo a favore di 18 distretti.

Pertanto, come si evince dalla tabella, alla data del 31 dicembre 1999, 11 distretti hanno tempestivamente provveduto alla liquidazione dei pagamenti in argomento, utilizzando interamente gli accreditamenti ricevuti, mentre gli altri non hanno neanche esaurito il secondo o addirittura il primo accreditamento, liquidando solo le primissime mensilità dell'anno di riferimento.

L'Ufficio, comunque, previa effettiva quantificazione da parte dei distretti medesimi dei pagamenti da effettuare, ha reso disponibili, con ulteriori accreditamenti in conto residui, i fondi necessari per far fronte alle individuate residue competenze 1999 (cfr. tab. 6).

A seguito della emissione di detti ordini di accreditamento, l'Ufficio ha esaurito le proprie funzioni operative nella materia per l'anno 1999, dal momento che compete ai funzionari delegati porre in essere l'attività tesa alla utilizzazione dei fondi a loro disposizione presso le rispettive Tesorerie Provinciali. L'Ufficio ha comunque provveduto a monitorare i flussi dei

TABELLA 6 -IMPORTO TOTALE ORDINI DI ACCREDITAMENTO EMESSI NEL 2000 PER SINGOLI DISTRETTI MILITARI

DISTRETTO	PRIMA RICHIESTA	SECONDA RICHIESTA	
ANCONA	L. 1.000.000.000		
BARI	L. 672.730.700		
BOLOGNA	L. 9.000.000.000		
BRESCIA	L. 1.500.000.000	L. 235.344.850	
CAGLIARI	L. 400.000.000		
CASERTA	L. 1.320.000.000		
CATANIA	L. 245.280.100	L. 52.829.730	
CATANZARO	L. 900.000.000	L. 166.000.000	
CHIETI	L. 150.000.000	L. 130.000.000	
COMO	L. 3.000.000.000		
FIRENZE	L. 3.000.000.000	L. 300.000.000	
GENOVA	L. 3.000.000.000	L. 66.735.000	
LECCE	L. 452.850.000		
MILANO	L. 9.000.000.000		
NAPOLI	L. -		
PADOVA	L. 2.180.000.000		
PALERMO	L. 500.000.000		
PERUGIA	L. 700.000.000	L. 174.574.530	
ROMA	L. 1.000.000.000	L. 500.000.000	
SALERNO	L. 1.600.000.000		
TORINO	L. 5.400.000.000		
TRENTO	L. 514.616.130		
UDINE	L. 50.000.000		
VERONA	L. 500.000.000	L. 100.000.000	
Totali	L. 46.085.476.930	L. 1.725.484.110	TOTALE EMESSO
			L. 47.810.961.040