

avente una superficie di circa 150 mq e locato un locale-deposito in Via Calatafimi n. 14.

Questa “frammentazione” della sede comporta gravi problemi all’operatività dell’Ufficio che è stato inoltre costretto ad affidare ad una Società esterna il servizio di *data entry* delle informazioni relative alle richieste di assegnazione degli obiettori di coscienza, degli Enti convenzionati e dei prospetti relativi ai pagamenti degli stessi obiettori, nonché la conservazione degli originali presso la Società incaricata dell’attività.

1.2.2. Sedi periferiche

In applicazione di quanto disposto dall’articolo 8, comma 1 della legge 230/98, che ha previsto la costituzione dell’Ufficio in una sede centrale e in sedi periferiche regionali, come confermato dalla legge 64/01, l’Ufficio ha stipulato Protocolli d’intesa con la Regione Toscana, con la Regione Emilia Romagna e con la Provincia Autonoma di Bolzano. In seguito alla stipula dei sopracitati Protocolli l’Ufficio ha potuto attivare le sedi periferiche a Bolzano (01/09/01), Firenze (01/10/01) e Bologna (02/11/01).

Nel corso del triennio sono anche state poste in essere le attività istruttorie necessarie per la stipula di similari protocolli d’intesa con le altre Regioni.

1.2.3. Il personale

La pianta organica dell'Ufficio, ai sensi dell'articolo 8 della legge 230/98, non può superare complessivamente, per il primo triennio, le 100 unità.

La dotazione organica è stata costituita ricorrendo a personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio e personale in comando.

Inoltre, per fronteggiare le molteplici necessità operative, si è fatto ricorso anche a personale militare in posizione di ausiliaria e a consulenti nominati ai sensi dell'art.8, comma 6, della legge 230/98.

Il ricorso ai consulenti, per il quale l'Ufficio ha chiesto il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, si è reso necessario per consentire, se pur con difficoltà, lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Ufficio che altrimenti sarebbe stato impossibile condurre considerata la carenza di personale. Il loro contributo ha inoltre assicurato all'Ufficio, nella delicatissima fase di inizio attività, il necessario supporto in materia giuridica, contabile e amministrativa.

Personale in servizio nel triennio 1999 – 2001

	ANNO 1999	ANNO 2000	ANNO 2001
Dirigenti generali	1	2	2
Dirigenti	1	4	5
Funzionari/impiegati	24	59	69
Militari in ausiliaria	1	2	4
Consulenti	4	7	23
Totale	31	74	103

Fonte: UNSC

Nel corso del 2001, al fine di reperire personale da destinare alle isituede sedi periferiche, l'Ufficio ha raccolto ed esaminato curricula di personale appartenente a strutture periferiche delle Amministrazioni dello Stato e ad Enti pubblici in possesso di specifica professionalità e competenza in materia di servizio civile.

1.2.4. La gestione del bilancio

- Anno finanziario 1999:

con la legge 23 dicembre 1998, n. 454 concernente il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 l'Ufficio ha potuto disporre degli stanziamenti previsti nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai capp.1156 "Spese di funzionamento per l'Ufficio nazionale per il servizio civile" di Lire 3 mld e 1180 "Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza" di Lire 117,850 mld.

Si deve precisare che nel corso di tutto l'anno finanziario 1999, il Ministero della difesa ha continuato la gestione delle spese strettamente attinenti gli obiettori di coscienza e alla luce degli avvii al servizio civile dell'anno è subito emersa la necessità di un'integrazione al Fondo per poter fronteggiare gli impegni presi.

Con la legge 12 novembre 1999, n. 424 di conversione del D.L. n. 324/99 il Fondo è stato integrato di Lire 51 mld.

- Anno finanziario 2000:

le risorse finanziarie assegnate all'Ufficio con legge 23 dicembre 1999, n. 489 (legge finanziaria 2000), iscritte all'unità previsionale di base 16.1.2.1 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e della programmazione economica, sono state complessivamente di Lire 171,850 mld.

Il decreto ministeriale concernente la ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base, ai fini della gestione e della rendicontazione, ha stabilito che

Lire 168,850 mld fossero iscritte al cap. 5717 relativo al “Fondo nazionale per il servizio civile” e Lire 3 mld al cap. 5718 “Spese di funzionamento dell’Ufficio”.

Sulla base delle risorse finanziarie assegnate si è provveduto a redigere il Programma annuale, così come previsto dalla legge 230/98, col quale si è effettuata una prima programmazione dei bisogni e dell’attività dell’Ufficio.

Nel mese di luglio dello stesso anno detto programma annuale è stato oggetto di un primo assestamento effettuato sulla base delle esigenze organizzative e gestionali dell’Ufficio stesso.

In corso d’anno, le risorse assegnate per le spese di funzionamento dell’Ufficio - che andava costituendosi come unità operativa - si sono rivelate insufficienti, tanto da spingere l’Ufficio a chiedere una variazione compensativa di Lire 2 mld tra i due capitoli sopraindicati.

A seguito di detta variazione, concessa con la legge di assestamento al bilancio statale n. 317/00, si è provveduto a disporre una seconda variazione al Programma annuale.

Relativamente alla gestione dell’anno 2000 va evidenziato che il difficile avvio dell’Ufficio, condizionato da scarsità di personale, dal passaggio delle competenze connesse all’impiego degli obiettori da parte del Ministero della difesa divenuto operativo solo dal mese di luglio, dal ritardo (mese di dicembre) con cui si è potuto disporre dei fondi per affrontare le spese necessarie al regolare funzionamento, ha determinato, a fine anno, un totale di residui pari a Lire 103.864.362.411 (Lire 2.785.447.421 per spese di funzionamento).

- Anno finanziario 2001:

la legge 23 dicembre 2000, n. 389 concernente il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2001 ha previsto Lire 240 mld per l’attuazione della

legge n. 230/98 . Sulla base di tale finanziamento e delle residue somme afferenti la gestione 2000, nonché delle esigenze operative connesse alle nuove finalità recate dalla legge 64/2001 sul servizio civile nazionale, è stato redatto il documento di Programmazione annuale dell'Ufficio, per complessive Lire 338,867 mld.

Di detta somma, Lire 327,117 mld sono relative alle spese connesse alla gestione del Fondo nazionale per il servizio civile e Lire 11,750 mld riguardano le spese di funzionamento dell'Ufficio.

Il documento di programmazione finanziaria ha riservato all'avvio del servizio civile volontario circa 18 mld. Tuttavia la partenza dei primi volontari è avvenuta soltanto alla fine di dicembre 2001, come illustrato nella parte II della relazione.

Quanto ai risultati della gestione finanziaria, posto che i dati esatti potranno essere esposti in sede di rendicontazione, devono evidenziarsi i seguenti valori complessivi riferiti ai pagamenti effettuati:

- Fondo nazionale per il servizio civile Lire 125,484 mld;
- spese di funzionamento Lire 8,054 mld.

Le residue somme, derivanti dalla differenza tra gli importi previsti nel documento di Programmazione annuale e gli importi dei pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio finanziario, sono rappresentate da pagamenti ancora da effettuare e da residue economie, non ancora quantificabili esattamente, connesse ad un minor numero di obiettori avviati al servizio, a causa dell'elevato numero delle dispense concesse nell'anno 2000, nonché da un contenimento dei costi sostenuti per vitto e alloggio in conseguenza delle assegnazioni di obiettori effettuate in prevalenza nel Comune di residenza.

Per quanto attiene ai più significativi fatti di gestione, devono segnalarsi gli sforzi compiuti dall'Ufficio per l'adeguamento delle procedure informatiche relative alla

gestione degli obiettori di coscienza e dei volontari del servizio civile, l'acquisizione di servizi di collegamento con le sedi periferiche a banda larga, l'acquisizione di un servizio di *data entry* dell'Ufficio e di conservazione di parte della documentazione relativa alla gestione degli obiettori di coscienza su supporto ottico nonché la realizzazione di un servizio di *call center*.

Inoltre vanno ricordate le iniziative volte a diffondere il servizio civile di cui si parla nel paragrafo 1.1.10 della Parte I (pag. 38) e nel paragrafo 1.9 della Parte II (pag. 96).

1.2.5. L'informatizzazione delle procedure

Nel corso del triennio l'Ufficio ha avviato la realizzazione di un sistema informativo per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ottenere una procedura per le attività di gestione amministrativa;
- ottenere una procedura che permettesse in tempi brevi il riconoscimento e l'avvio al servizio degli obiettori di coscienza;
- ottenere valide procedure di monitoraggio degli interventi per l'attività di programmazione e di coordinamento del servizio civile su tutto il territorio nazionale;
- creare un sistema di acquisizione e trasmissione dati da e verso banche dati di altre amministrazioni o enti;
- creare un sistema di accesso alle informazioni da parte degli utenti finali.

Il potenziamento dei servizi telematici dell'Ufficio ha interessato ed interesserà le seguenti categorie di servizi:

- la costituzione e l'aggiornamento di un sistema di banche dati interne contenenti informazioni sulle attività dell'Ufficio;
- un collegamento telematico diretto con il Ministero della difesa per l'aggiornamento e lo scambio delle informazioni;
- lo sviluppo dei servizi via internet ed intranet;

- l'avvio di un nuovo programma per la organizzazione, attuazione e svolgimento del servizio civile nazionale ai sensi della legge 64/2001;
- la realizzazione di una rete geografica privata, ad alta velocità, per il collegamento delle sedi periferiche;
- la gestione dei documenti su supporti ottici.

Per la gestione del servizio civile è stato inizialmente acquisito il *software* della Direzione generale della Leva, che è stato successivamente modificato, per adeguarlo alla innovazioni introdotte in materia dalla legge n. 230/98 e successivamente dalla legge n. 424/99, nonché dall'art. 46 della legge 449/97, relativamente alla procedura di ammissione e avvio al servizio degli obiettori e alla creazione di un sistema di acquisizione automatica delle richieste di assegnazione da parte degli enti convenzionati. Detto sistema, nonostante le modifiche apportate, si è rivelato del tutto inadeguato alle esigenze dell'Ufficio.

Al fine di garantire una gestione più flessibile ed efficiente delle attività istituzionali è stato realizzato e completato, alla fine di giugno 2001, un nuovo programma per la gestione degli obiettori di coscienza che, possedendo caratteristiche di agilità e flessibilità, consentirà un tempestivo adeguamento in funzione delle esigenze che via via si presenteranno, anche in attuazione della legge 64/2001.

La realizzazione di tale nuovo programma permetterà in un prossimo futuro l'accesso da parte delle sedi periferiche alla banca dati dell'Ufficio attraverso una rete geografica virtuale.

E' stato inoltre realizzato e reso operativo da luglio 2000 un modulo di gestione economica relativa al pagamento delle spettanze agli obiettori ed agli enti convenzionati per il loro impiego.

Sotto il profilo documentale, è operativa la procedura automatizzata per la gestione degli archivi e per la distribuzione del materiale cartaceo su supporto ottico, che

consente una più rapida e ampia circolazione dei documenti con sensibile risparmio di risorse.

1.2.6. Il Servizio relazioni esterne e il “call center”

Uno degli obiettivi prioritari che l’Ufficio si è posto sin dalla sua costituzione è stato il miglioramento della comunicazione verso l’esterno.

In questo quadro è stato istituito il Servizio Relazioni Esterne che è divenuto operativo da luglio 1999, quando l’Ufficio si è insediato nella attuale sede di Via San Martino della Battaglia, n. 6.

Le principali funzioni affidate a questo Servizio sono state quelle di assicurare a tutti gli utenti una corretta informazione sulle procedure, sullo stato dei procedimenti e degli atti amministrativi e di raccogliere segnalazioni di problematiche e disfunzioni da sottoporre ai competenti Servizi dell’Ufficio.

Nel corso dell’anno 2000 l’affluenza del pubblico presso la sede dell’Ufficio è costantemente cresciuta fino a dimensionarsi su di un numero medio giornaliero pari a circa 150 persone provenienti in massima parte da Roma e provincia.

Per assicurare un servizio informativo anche all’utenza di altre città italiane è stato attivato nel mese di dicembre 2000 un servizio di *call center* dotato di 12 linee telefoniche e di 6 operatori.

Il numero medio delle telefonate nel primo mese di funzionamento è stato di circa 1500 al giorno. Nel corso del primo semestre dell’anno 2001 tale servizio è stato potenziato nel numero degli operatori che sono passati da 6 a 13.

Il numero delle telefonate si è mantenuto più o meno costante durante il 2001, con dei picchi di aumento nei periodi coincidenti o con le date di partenza degli obiettori o con l’emanazione di nuove disposizioni normative e regolamentari inerenti il servizio civile.

1.2.7. Il sito Internet

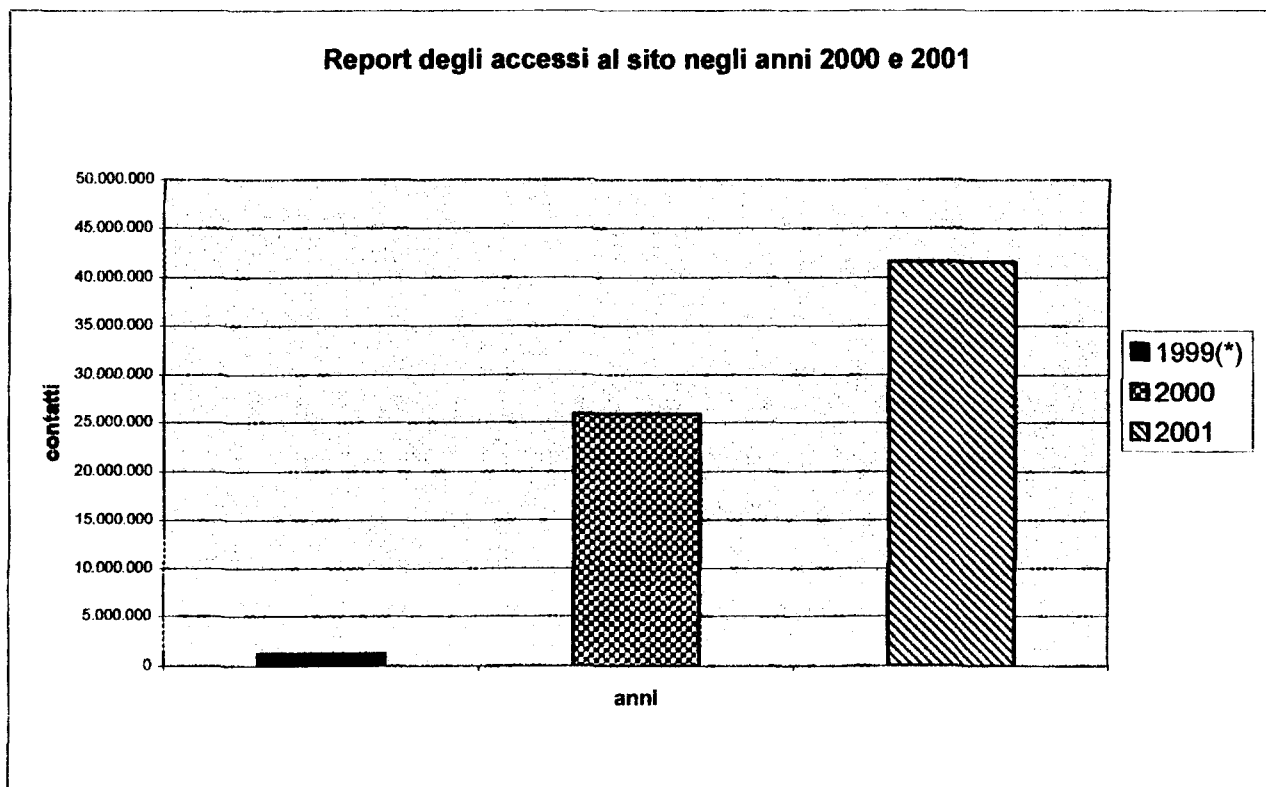
L’Ufficio dall’aprile 1999 ha attivato il sito Internet www.serviziocivile.it che, nel corso del triennio, si è confermato strumento fondamentale di divulgazione e di contatto con il pubblico in quanto, grazie ad un costante monitoraggio e aggiornamento ha consentito agli utenti interessati alla materia sia di ottenere puntuali informazioni sia di confrontarsi e porre quesiti nella directory “forum”.

A dicembre del 2001 è stato messo on line il nuovo sito all’interno del quale, in seguito all’avvio del servizio civile nazionale (legge 64/01), è stata aperta una specifica sezione interamente dedicata alla nuova materia. Contestualmente al restyling l’Ufficio ha introdotto nel sito la “mappa” che consente di migliorarne l’accessibilità e l’usabilità da parte di persone disabili, come previsto dalla circolare n. 32 del 6/9/01 pubblicata sulla G.U. n. 215 del 14/9/01.

La consultazione del sito ha raggiunto, nel corso dei tre anni, traguardi particolarmente elevati per la Pubblica Amministrazione: infatti sono stati registrati circa 70.000.000 di accessi con oltre 400.000.000 Kbytes di dati trasferiti.

Dalle figure 1 e 2 (pagg. 49-50) appare evidente la crescita esponenziale degli accessi e dei dati scaricati dal sito negli anni 2000 e 2001

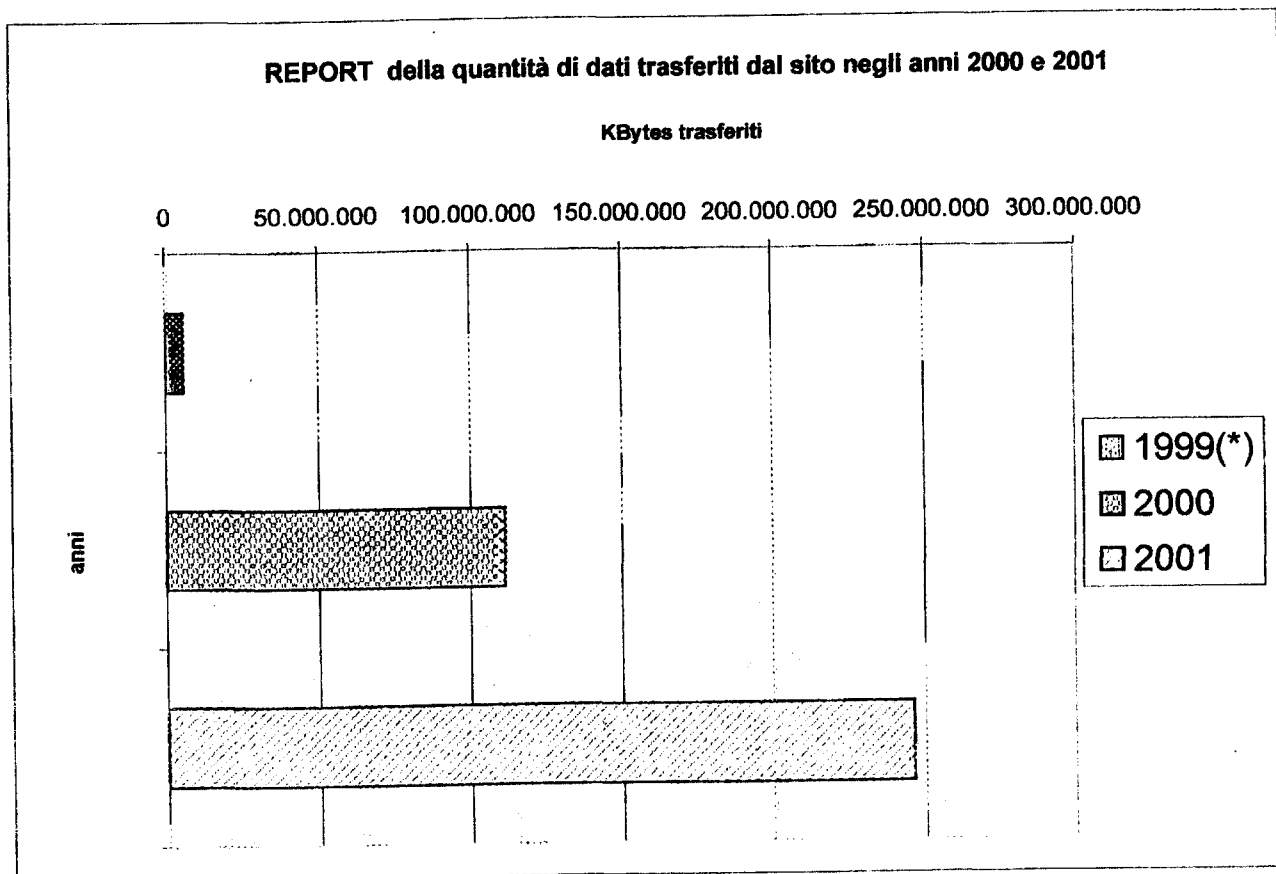
Nella directory “forum”, che è tra le più visitate insieme a quella delle “novità” e del “legislazione”, sono stati “postati” circa 50.000 messaggi.

FIG. 1

(*)Dati relativi al II semestre 1999, periodo in cui il sito è diventato operativo

Fonte: UNSC

FIG. 2



(*)Dati relativi al II semestre 1999, periodo in cui il sito è diventato operativo

Fonte: UNSC

1.2.8. La Consulta

La Consulta Nazionale per il Servizio Civile, secondo quanto stabilito nell'art. 10 della legge 230/98, opera presso l'Ufficio quale "organismo permanente di consultazione, riferimento e confronto per il medesimo Ufficio."

Ai sensi del medesimo articolo la Consulta è formata da un rappresentante del Dipartimento della protezione civile, da un rappresentante del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, da quattro rappresentanti degli enti convenzionati operanti a livello nazionale, da due delegati di organismi rappresentativi di enti convenzionati distribuiti su base territoriale nazionale da quattro delegati di organismi rappresentativi di obiettori operanti su base territoriale nazionale, nonché da due rappresentanti scelti nelle Amministrazioni dello Stato coinvolte.

Con la registrazione del D.P.C.M. del 26 novembre 1999, il 31 gennaio 2000 l'Ufficio ha comunicato la composizione ufficiale della Consulta.

Il 23 febbraio 2000 si è tenuta la prima seduta nel corso della quale sono stati eletti il Presidente e il Vice Presidente e nella quale è stato dato inizio all'esame, proseguito nelle sedute del 10 e 17 marzo, delle bozze del Regolamento di Gestione Amministrativa del Servizio Civile (art. 8, comma 2, lettera l) e del Regolamento di Disciplina degli Obiettori (art. 8, comma 2, lettera i), per i quali, in data 5 aprile 2000, sono stati trasmessi all'Ufficio i pareri previsti dalla legge.

Nella seduta del 17 maggio 2000 è stata esaminata la bozza di "Norme transitorie per la gestione del servizio civile" che l'Ufficio Nazionale ha ritenuto necessario emanare in attesa dell'approvazione dei due Regolamenti di cui sopra.

Nella seduta del 17 settembre 2000 la Consulta ha esaminato altri tre importanti provvedimenti: il primo riferito alla programmazione annuale del servizio, il secondo inerente alla definizione delle nuove convenzioni-tipo, il terzo riguardante la definizione

dei contenuti e delle modalità della formazione per gli obiettori e per gli operatori degli enti.

Con le sedute del 16 gennaio, del 14 febbraio e del 19 aprile 2001 si è pervenuti alla definizione dei pareri in materia di programmazione 2001 e di convenzione-tipo.

Infine, con la seduta del 27 novembre 2001 è stato avviato l'esame della programmazione annuale 2002 del servizio civile.

2. PROBLEMI INTERPRETATIVI E ATTUATIVI ED IPOTESI DI SOLUZIONE

2.1. *Quadro generale*

In questa parte della relazione, si intendono evidenziare i principali problemi che hanno condizionato e condizionano la gestione del servizio civile da parte dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, così come sono emersi nei primi tre anni di attuazione della legge 230/98.

Nell'indice della relazione sono individuati alcuni degli ambiti in cui si sono manifestati i problemi ancora non risolti, ma ai fini di una immediata comprensione della problematica, nelle sue linee generali, qui di seguito, la materia viene divisa in due filoni principali:

- a) i problemi derivanti dalla articolazione e dalla struttura della stessa legge 230/98
- b) i problemi collaterali, derivanti dalla mancata attuazione di previsioni pur legittime, da cambiamenti di situazioni e di contesto in corso d'opera, da fatti nuovi intervenuti dopo l'approvazione della legge.

- a) I problemi derivanti dalla legge 230/98

La legge 230/98, che ha avuto un *iter* parlamentare a dir poco travagliato e difficile, è frutto di una elaborazione avviata nel corso della X^a legislatura, continuato nel corso della XI^a e XII^a legislatura e completato nel corso dell'XIII^a. Non stupisce perciò che la legge risenta, in alcuni punti, sia delle mediazioni operate per giungere all'approvazione, sia del clima e delle esigenze maturate dal Parlamento nel corso di un dibattito proseguito per tanti anni.

Tre in particolare i punti che hanno avuto risvolti problematici non ancora del tutto risolti.

Il primo riguarda la scarsità delle risorse assegnate all'Ufficio sia per la gestione del servizio sia per il proprio funzionamento.

A fronte di un intento generale di valorizzazione e di qualificazione del servizio civile, obiettivo per il quale sono definite anche una serie di misure concrete di attuazione – che vanno dall'introduzione del principio della programmazione del servizio civile, ispirata ad affrontare le priorità e le emergenze sociali e civili definite su base territoriale, con la partecipazione attiva delle Regioni e delle Province autonome, alle previsioni circa la formazione da attuarsi obbligatoriamente in favore degli obiettori in servizio, all'introduzione di procedure di monitoraggio e verifica dei risultati del servizio civile – la legge dota l'Ufficio, di un organico massimo di 100 persone, da reperirsi secondo le procedure della mobilità interna alla Pubblica Amministrazione, coadiuvate temporaneamente da personale del ministero della Difesa e da pochi esperti esterni all'Amministrazione.

Come è stato rilevato nella Relazione al Parlamento relativa all'anno 1999 e I semestre 2000, l'organico in questione, per la sola parte delle attività rilevate dal Ministero della Difesa, e quindi con l'esclusione delle nuove attività previste dalla legge, ha sostituito un sistema di circa 450 persone impegnate dall'amministrazione della Difesa sia al centro che presso i Distretti Militari.

Certo il legislatore non poteva prevedere che, per le difficoltà della procedura indicata dalla legge, l'Ufficio non sarebbe mai arrivato a completare neppure quell'organico così rigidamente definito, ma risulta egualmente evidente la sottovalutazione compiuta in sede di definizione delle norme legislative circa il carico di lavoro che la gestione del servizio civile comportava e tuttora comporta.

Ci si poteva peraltro aspettare che la riduzione dell'organico dell'Ufficio rispetto alla dotazione della precedente amministrazione fosse accompagnata da esplicite misure volte a facilitare l'acquisizione di risorse esterne ed il ricorso all'*outsourcing* almeno per alleggerire le attività di routine, ma a smentire l'esistenza di un tale orientamento

provvede l'art. 8, comma 7, della legge 230/98, che assegna come risorse per il funzionamento dell'Ufficio la somma di lire ottocentocinquanta milioni annui, ovviamente troppo pochi per assicurare la normale gestione e ancor meno per consentire l'acquisizione di servizi esterni.

Del resto le risorse previste dalla legge sono ben presto risultate insufficienti anche per mantenere il servizio civile sulle soglie dimensionali raggiunte dall'amministrazione della Difesa prima della costituzione dell'Ufficio. Infatti il Governo, dopo soli due mesi dall'emanazione del "Regolamento recante norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio nazionale" (28/7/99), che ha permesso di avviare l'organizzazione della nuova struttura ha adottato un decreto legge, poi convertito nella legge 424/99, per assegnare nuove risorse al servizio civile e consentire la ripresa dell'avvio in servizio degli obiettori rimasta bloccata per circa due mesi per mancanza di fondi.

Un secondo problema tuttora irrisolto indotto dalla stessa legge 230/98 è quello della notevole quantità di provvedimenti di tipo regolamentare e di atti ad essi successivi alla quale la stessa legge prevedeva di dare compimento in tempi strettissimi, ben presto rivelatisi incompatibili con le scelte operate dallo stesso legislatore che ha aggravato di ulteriori passaggi l'iter già complesso dei provvedimenti da adottare ai sensi della legge 400/98.

Ad oggi, solo due dei quattro regolamenti previsti sono stati adottati – non sono stati ancora approvati il regolamento di gestione amministrativa e quello recante le norme di attuazione del servizio civile, previsto dall'art 21, comma 1 della legge - mentre ancora deve iniziare l'iter di approvazione lo schema di convenzione-tipo previsto allo stesso articolo, la cui adozione è subordinata all'approvazione del regolamento di gestione amministrativa.

La difficoltà di acquisire i regolamenti ha impegnato l'Ufficio a produrre normative transitorie e adattamenti delle normative emanate a suo tempo