

dall'Amministrazione della Difesa - come nel caso delle "Prescrizioni per la gestione del servizio civile" (8/8/00), che fino all'approvazione del regolamento di disciplina ed in attesa del regolamento di gestione costituiscono l'unica fonte a disposizione degli enti convenzionati per regolare i rapporti con gli obiettori a fronte della casistica assai ampia di situazioni che si possono verificare nel corso del servizio -- senza però permettere l'avvio di nessuna operazione organica di riorganizzazione del servizio civile per l'attuazione di molte delle misure fissate dalla legge in funzione di un servizio civile più qualificato.

Un terzo punto riguarda la contraddizione tra la previsione di autonomia del servizio civile dall'Amministrazione della difesa e la mancanza di indicazioni chiare sulle modalità da seguire per riprodurre, alla scala "civile", le prestazioni e i servizi assicurati agli obiettori dalla articolata amministrazione centrale e periferica della Difesa, a partire dalle modalità di partecipazione alla creazione di un tale sistema di altre amministrazione ed enti pubblici.

Un esempio è la previsione del ricorso al sistema sanitario nazionale per la prevenzione, la difesa e la cura della salute degli obiettori di coscienza, per la quale non è stato definito a chi spetti sostenere l'onere delle prestazioni in precedenza assicurate agli obiettori, a titolo gratuito, dal sistema sanitario militare. Il problema non è stato ancora risolto, dando origine a situazioni concrete diverse nelle varie regioni. L'urgenza di una soluzione, oltre che da motivi di funzionalità e di giustizia, si motiva oggi anche con la necessità di provvedere al di fuori del sistema di sanità militare anche alle visite richieste dai giovani che ritengono di non essere più in possesso dei requisiti minimi per prestare servizio, accertati in sede di visita di leva, e che quindi richiedono Nuovi Accertamenti Sanitari (N.A.S.) nella convinzione che siano maturate le condizioni per un declassamento o per una dispensa.

Anche se la questione del rapporto tra Amministrazione della difesa e servizio civile verrà esaminata tra i problemi di contesto, non imputabili direttamente alla legge, occorre qui notare che la 230/98 ha dedicato una attenzione probabilmente troppo scarsa

alla tematica della creazione di un sistema di servizio civile autonomo dalla Difesa ed ai problemi di diversa natura che un compito di questa portata necessariamente comporta, stante l'obbligo per il servizio civile di garantire pari condizioni di trattamento ai giovani soggetti all'obbligo di leva che scelgono il servizio civile con quanti prestano servizio militare.

b) Problemi di contesto

Il primo problema che non si può far risalire direttamente al testo della legge 230/98, ma si genera nella fase di applicazione della legge, riguarda proprio il rapporto tra Amministrazione della difesa e servizio civile. Sono indicati, nelle pagine che seguono, i protocolli d'intesa stipulati tra Ufficio e Amministrazione della difesa dando attuazione a quanto previsto dalla 230/98, ma occorre rilevare che esiste una situazione di subordinazione dell'Ufficio all'altra Amministrazione, probabilmente sottovalutata dal legislatore, dovuta al fatto che l'Ufficio non ha il controllo delle informazioni relative ai giovani che si dichiarano obiettori di coscienza, e che quindi il suo operato risente direttamente di ogni e qualsiasi ritardo, errore o inadempienza dell'altra Amministrazione.

La relazione indica nelle pagine seguenti gli effetti pratici negativi che la gestione, da parte della Difesa, delle informazioni relative alle domande di obiezione e nella trasmissione all'Ufficio hanno generato, fornendo come indicatore il numero delle dispense concesse per queste ragioni. Ciò che non può essere indicato in termini quantitativi è il deterioramento della fiducia nell'operato dell'Ufficio che questa situazione può aver prodotto nel rapporto con gli enti convenzionati e con gli stessi obiettori.

Il punto merita di essere affrontato e risolto, anche tramite se necessario, un provvedimento legislativo di modifica della legge 230/98 che disponga, ad esempio, l'obbligo della presentazione delle domande di obiezione direttamente all'Ufficio e assegnando a questo il compito di trasmettere alla Difesa l'elenco dei giovani che hanno presentato istanza, ribaltando così quanto previsto finora. L'accesso immediato e diretto

alle informazioni sulle opzioni dei giovani obiettori, sia al momento della domanda di obiezione che nel periodo che intercorre tra la domanda e l'avvio in servizio, è condizione indispensabile se si vuole evitare che gli ultimi anni del servizio civile siano gestiti in modo non adeguato.

Effetto diretto della previsione di funzionalità e continuità nella gestione del servizio civile, contenuta nella legge e non realizzata pienamente nei fatti, e di una transizione collaborativa tra la gestione militare e quella civile è stata anche l'adozione, da parte dell'Ufficio, dello stesso programma informatico per la gestione del servizio civile in uso presso la Difesa, che si è rivelato essere strumento di seria complessità, e soprattutto strutturato in modo da non accettare progressivi aggiustamenti e modifiche. La qualità delle informazioni contenute nella banca dati, la difficoltà operativa del programma, l'impossibilità di prevedere accessi esterni – da parte di utenti ubicati in luogo diverso dalla sede dell'Ufficio, ivi comprese le sedi periferiche dello stesso Ufficio – hanno di fatto reso complicata l'attuazione delle indicazioni di legge relative al rispetto delle opzioni tra le varie tipologie di servizio e tra vari enti contenute dalla legge.

Infine occorre citare, come fatto esterno di notevole rilevanza, l'effetto della legislazione in materia di sospensione della leva che ha cambiato di segno alle finalità attuative assegnate all'Ufficio, passate dall'avvio di un processo di qualificazione di un servizio civile “di massa”, destinato a crescere negli anni in termini quantitativi, alla gestione di una fase di chiusura di un processo storico ormai vissuto come compiuto, finito e senza prospettive, se non nella chiave offerta dalla nuova legge 64/01 del servizio civile volontario.

Il complesso delle difficoltà qui brevemente indicate ha di fatto compromesso il raggiungimento di tutti gli obiettivi che lo stesso Ufficio si era posto all'avvio della propria attività. In sintesi, le scarse risorse umane ed economiche disponibili sono state appena sufficienti a gestire il servizio civile e a far fronte al lavoro di correzione prodotto dagli errori delle informazioni ricevute dalla Difesa, e non si sono potuti

presidiare in modo efficace i versanti innovativi, primo tra tutti quello della formazione degli obiettori, né dare completa attuazione alle previsioni in materia di articolazione dell'Ufficio nelle varie regioni, né tanto meno far pienamente acquisire all'Ufficio quel ruolo propositivo e costruttivo che in ultimo la legge 230/98 gli ha assegnato, indicandolo come il perno di un sistema di servizio civile articolato e complesso, partecipato da enti convenzionati, regioni, autonomie locali.

L'obiettivo dell'Ufficio, pur nella consapevolezza della serietà e della complessità dei problemi accennati in queste pagine e sviluppati nei paragrafi che seguono, non può che essere quello di perseguire, fino al giorno in cui la legge 230/98 sarà in vigore, la completa attuazione di quanto da essa disposto. Una attenzione dovuta alle decine di migliaia di giovani ancora soggetti all'obbligo di leva, chiamati in servizio oggi e autorizzati ad attendersi un servizio civile utile, costruttivo e intelligente.

2.2. *La gestione delle domande di obiezione e l'avvio al servizio*

La gestione delle domande di obiezione di coscienza da parte dell'Ufficio presuppone una precedente attività svolta a cura degli Uffici di leva - presso i Distretti Militari - organi competenti, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 230/98, alla ricezione delle istanze.

La competenza in tempi cronologicamente diversi di due Amministrazioni, il Ministero della difesa e l'Ufficio, ha comportato la necessità di opportune intese per consentire l'immissione dell'Ufficio nell'iter procedurale in tempi congrui al fine di completare, nei termini stabiliti dalla legge 230/98 e dal D.Leg. n. 504/97, lo svolgimento delle funzioni relative al servizio civile.

L'art. 3 del Protocollo d'intesa tra il Ministero della difesa - Direzione Generale della Leva e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio nazionale per il servizio civile - sottoscritto il 12/01/01 ha previsto che entro 60 giorni dalla ricezione gli Uffici

di leva trasmettano le domande di obiezione di coscienza corredate di tutte le informazioni.

Al contrario di quanto convenuto, si sono verificati ritardi nell'acquisizione dei dati con ripercussioni negative sulla corretta gestione delle domande in quanto le attività e le procedure poste in essere non sempre sono risultate congrue e tempestive, sicché gli adempimenti a carico dell'Ufficio si sono rivelati spesso più gravosi del necessario.

Frequenti sono i casi di giovani che, pur avendo presentato la domanda di obiezione di coscienza, non figurano inseriti nella banca dati del Ministero della difesa di cui si avvale l'Ufficio in tempo utile per l'avvio al servizio o i cui nominativi vengono in luce solo dopo la scadenza dei termini di chiamata.

E' anche da sottolineare che i Distretti Militari non hanno segnalato con tempestività le posizioni dei giovani che:

- sono in ritardo per motivi di studio;
- sono in posizione di T.N.I.;
- sono riformati;
- hanno chiesto N.A.S.;
- sono da avviare al servizio per compimento dell'età massima prevista dalla legge;
- hanno rinunciato al ritardo per motivi di studio;
- dichiarano di essere disponibili al servizio dal giorno di presentazione della domanda di obiezione.

Nei primi quattro casi i ritardi nella segnalazione hanno determinato l'avvio improprio al servizio di giovani non disponibili alla chiamata, con la conseguenza che l'Ufficio ha dovuto adottare provvedimenti di annullamento al fine di ripristinare la situazione reale. I provvedimenti in questione sono stati n. 2.145 nel 1999, n. 3.730 nel 2000 e n. 4.068 nel 2001.

I ritardi nella segnalazione degli altri casi hanno determinato il superamento dei termini entro i quali poter procedere legittimamente all'avvio al servizio (art. 1, D. Legs. n. 504/97), con la conseguenza dell'adozione di provvedimenti di dispensa per fatti esterni alla gestione del servizio civile svolta dall'Ufficio (par. 1.1.4. pag. 19).

I provvedimenti in questione sono stati n. 414 nel 1999, n. 4.259 nel 2000 e n. 7.169 nel 2001.

Pertanto, per ovviare a questi inconvenienti derivanti dal duplice passaggio di competenze previsto dalla legge, l'Ufficio ha sempre garantito i necessari contatti con il Ministero della difesa per concordare le procedure e predisporre gli strumenti organizzativi necessari all'acquisizione diretta delle domande di obiezione di coscienza (domande in duplice copia presso gli Uffici di leva dei Distretti Militari e delle Capitanerie di Porto, di cui una da inviare subito all'Ufficio, che provvederà al caricamento manuale delle stesse) e delle domande dei ritardi per motivi di studio.

Inoltre l'Ufficio ha dovuto affrontare, sempre nell'ambito della gestione delle domande di obiezione e dell'avvio al servizio nonché dell'attività di contenzioso, la controversa questione relativa alla interpretazione e applicazione dei termini massimi di avvio al servizio civile ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 5, del Decreto legislativo n. 504/97, con particolare riferimento ai giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel corso del 1999 (par. 1.1.8 pag. 29).

Come è noto, infatti, detta norma prevede che il periodo di nove mesi complessivi, limite massimo per l'impiego già previsto per il servizio militare, si applica a partire dall'anno 2000 anche agli obiettori di coscienza.

Tuttavia, se è pacifico che detto termine trovi applicazione ai giovani che hanno presentato domanda a decorrere dall'anno 2000, perplessità sono sorte in ordine all'applicazione anche a coloro che hanno presentato domanda di ammissione al servizio

civile nel corso del 1999 e i cui procedimenti di avvio erano pendenti e non ancora definiti alla data del 31.12.99.

Per quest'ultima categoria di soggetti, infatti, ci si è chiesto in particolare se rimanessero applicabili le disposizioni previgenti, di cui agli articoli 5 e 9 della legge 230 del 1998 e che fissano rispettivamente i termini per l'ammissione al servizio civile (6 mesi dalla presentazione della domanda) e per l'avvio al servizio (12 mesi dall'accoglimento della domanda medesima).

L'Ufficio, nell'assumere le competenze in materia di obiezione di coscienza e pur essendosi attivato per ridurre i tempi di attesa alla chiamata, ha comunque ritenuto di poter legittimamente avviare al servizio i giovani del '99 nei più ampi termini previsti della legge 230/98, peraltro in linea di assoluta coerenza con l'operato del Ministero della difesa, competente per le precettazioni fino a settembre 2000.

La scelta effettuata dall'Ufficio è fondata, oltre che sulla formulazione letterale della norma, anche e soprattutto sulla considerazione che, per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 504/97 debbono trovare applicazione le disposizioni della legge 230/98, in vigore al tempo in cui i medesimi procedimenti sono stati avviati.

Numerosi sono stati però i ricorsi proposti dagli obiettori che hanno presentato domanda nel corso del 1999 e sono stati avviati al servizio nei termini di cui sopra.

I T.A.R. hanno inizialmente accolto detti ricorsi, ma nel corso dell'anno 2001 il Consiglio di Stato ha confermato l'interpretazione sostenuta dall'Ufficio, sia in sede giurisdizionale, con le sentenze n. 2189 dell'11 aprile 2001 e n. 3082 del 6 giugno 2001, con le decisioni nn. 3355, 3356, 3357 e 3358 emesse in data 21 giugno 2001, nonchè - in sede cautelare - con numerose ordinanze (cfr. ord. CdS n. 877 del 7 febbraio 2001, nn. 1474 e 1475 del 6 marzo 2001, n. 1136 del 20 febbraio 2001, n. 1885/2001 del 27 marzo 2001, n. 3151 del 5 giugno 2001 e n. 3267 del 12 giugno 2001), con le quali è stato

definitivamente chiarito che per coloro che hanno presentato domanda di ammissione al servizio civile fino al 31.12.99 rimane in vigore il regime di cui all'art.9 della legge n. 230/98 (cfr. ordinanza Consiglio di Stato n. 3151 del 5 giugno 2001), mentre il termine complessivo di nove mesi di cui all'art. 1, comma 5, del D. Lgs. n. 504/97 *“trova applicazione solo per le domande di obiezione di coscienza presentate dopo la data del 1 gennaio 2000”* (sent.n.3082 del 6/6/01).

Il Consiglio di Stato infatti, mantenendo fermo il principio di diritto già precedentemente espresso con riferimento ai militari di leva (cfr. ordinanza Consiglio di Stato n. 2475 del 23/05/2000) ha espressamente statuito che *“i termini previsti dall'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30.12.1997, n. 504, concernenti la chiamata di leva, l'arruolamento e la successiva incorporazione disciplinano una fattispecie procedimentale unitaria, sicchè essi possono riferirsi esclusivamente ai cittadini chiamati alla leva in data successiva all'entrata in vigore del decreto stesso; (...) e che, pertanto, i termini concernenti l'ammissione al servizio civile di cui al comma 5 del medesimo articolo 1, avendo egualmente ad oggetto un procedimento unitario, debbono riferirsi a soggetti chiamati alle armi dopo il 1 gennaio 2000”*.

2.3 Le convenzioni

Nel corso dei primi tre anni di vigenza della legge 230/98 si sono posti all'attenzione dell'Ufficio i problemi connessi all'avvio dell'iter di adozione dei testi di convenzione-tipo previsti dall'articolo 21, comma 1 della citata legge e all'avvio del processo di revisione delle convenzioni già stipulate di cui all'articolo 22.

L'articolo 21, comma 1, prevede infatti che *“entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri emana le norme di attuazione e predispone il testo delle convenzioni-tipo, dopo aver acquisito i pareri delle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati”*, disponendo, altresì, l'articolo 22 che *“in attesa del riesame delle convenzioni già stipulate e della definizione delle nuove convenzioni restano valide le*

convenzioni stipulate dal Ministero della difesa con gli enti idonei ai sensi della normativa precedente”.

In particolare, si è posto il problema della opportunità di avviare il sopraccitato iter in assenza dei regolamenti di gestione amministrativa e di disciplina previsti dall’articolo 8 della legge 230/98, atteso che l’impianto formale e sostanziale del testo di convenzione predisposto dall’Ufficio (e sottoposto alla Consulta nazionale per il servizio civile, come previsto dalla legge) presupponeva, come naturale antecedente logico e giuridico, la vigenza dei citati regolamenti di cui solo uno è stato approvato alla fine del 2001.

Non potendosi dunque avviare il predetto iter si è tuttavia posto il problema della percorribilità di un’ipotesi di regime transitorio che, nelle more dell’approvazione della convenzione-tipo, consentisse l’utilizzo di strumenti idonei ad introdurre innovazioni, con riferimento sia alle convenzioni già stipulate sia a quelle da stipulare e che consentisse un processo di integrazione e parziale rinnovo di alcune tipologie di convenzioni in vigore.

Vi è da rilevare, infatti che l’art. 22 della legge 230/98 sopra ricordato fa salve le convenzioni stipulate prima dell’entrata in vigore della stessa legge.

Il legislatore dispone in modo chiaro che le convenzioni già stipulate con il Ministero della difesa debbano essere “riviste” utilizzando lo strumento previsto dalla legge 230/98 e dalla stessa individuato nella convenzione-tipo che, peraltro, sottopone al vaglio delle Commissioni Parlamentari, onde garantire il necessario controllo politico sul testo di regolamentazione dei reciproci diritti e doveri tra le parti.

Pertanto procedere ad una revisione *tout court* di tutte le convenzioni esistenti avrebbe significato violare il dettato normativo che espressamente ha previsto, quale presupposto per procedere a tale opera di revisione, l’adozione di un testo su cui abbiano espresso il parere le sopraccitate Commissioni Parlamentari.

D'altro lato, era evidente l'esigenza di garantire adeguato ingresso, nelle more dell'approvazione della convenzione-tipo, ad istituti introdotti dalla legge 230/98, onde assicurare corretta applicazione ai principi dalla stessa dettati e cioè intervenendo sia sulle convenzioni che l'Ufficio stipula *medio tempore*, relativamente alle quali sussistono minori ostacoli all'introduzione di modifiche ed innovazioni, sia sulle convenzioni già stipulate tra il Ministero della Difesa e gli enti relativamente alle quali, invece, appare più problematico l'intervento in forza dell'esplicito riferimento normativo sopra richiamato.

Circa le convenzioni da stipulare l'Ufficio ha ritenuto opportuno, mediante l'inserimento di clausole *ad hoc*, dettare specifica regolamentazione integrativa dei contenuti convenzionali ordinariamente accettati dalle parti.

L'inserimento di dette clausole è stato ritenuto legittimo sia in quanto finalizzato ad assicurare l'ingresso ad alcune delle innovazioni contenute nella legge sia per sancire la vigenza di nuovi oneri ed obblighi previsti ex novo dalla legge e non ancora spieganti i loro effetti, data la mancanza di previsione di alcuna fonte regolamentare o convenzionale.

Tale modalità procedurale è stata ritenuta idonea a dare l'avvio ad una regolazione dei rapporti tra le parti connotata da caratteri di novità del servizio civile, nonché a soddisfare l'esigenza di economicità e ragionevolezza.

Rispetto alle convenzioni già stipulate l'Ufficio ha ritenuto si possa procedere alla sottoscrizione di accordi aggiuntivi alla convenzione in vigore, accordi che, divenendo parte integrante dell'accordo convenzionale originario, siano idonei a disciplinare le innovazioni divenute oggetto di regolazione pattizia.

Inoltre è stata introdotta, in aggiunta alle clausole pattizie integrative, lo strumento della "convenzione ricognitiva" da utilizzare nel caso in cui siano intervenute

modifiche in capo ai titolari del rapporto convenzionale o sostanziali innovazioni all'interno dell'Ente.

Tale tipo di convenzione non è innovativo rispetto al precedente, ma utile strumento di regolazione dei rapporti tra le parti in quanto, oltre a contenere in sé l'originaria fonte di regolamentazione e i successivi atti aggiuntivi, costituirà ordinato ed unico strumento di riferimento.

Il successivo problema che l'Ufficio ha affrontato, connesso al precedente, è stato quello relativo alle modalità sostanziali e procedurali da definire per costruire un sistema che, pur garantendo la possibilità di richiedere l'aggiornamento da parte di alcuni enti intenzionati a rinnovare la convenzione, ponesse l'Ufficio stesso nelle condizioni di avere un quadro chiaro di intervento.

L'Ufficio ha elaborato un programma di intervento nel quale sono dettagliamene indicate le ipotesi che legittimano la richiesta di modifica e i criteri sulla base dei quali l'Ufficio intende procedere, le ipotesi in cui gli enti, qualora sussistano ragioni connesse alla opportunità di introdurre clausole innovative che disciplinino nuovi ambiti di intervento o sussistano ragioni che giustifichino la rimodulazione delle convenzioni, possono avanzare domanda tesa ad introdurre le sopradescritte modifiche.

Riguardo il testo di convenzione-tipo elaborato dall'Ufficio, e sottoposto alla Consulta per il prescritto parere, si è ritenuto di adottare un unico modello di convenzione che, caratterizzato da estrema snellezza in ordine alle singole disposizioni contrattuali, fosse idoneo a modulare le variegate esigenze e caratteristiche degli enti mediante l'uso di allegati.

Tali allegati recano gran parte dei contenuti afferenti l'oggetto dell'atto negoziale, essendo idonei a completare i distinti ambiti da disciplinare in convenzione e costituiscono, in quanto parte integrante della medesima, la fonte diretta degli obblighi, oneri e diritti delle parti.

E' parso opportuno che il testo della convenzione debba contenere, sostanzialmente, solo quelle prescrizioni disciplinanti i reciproci obblighi tra le parti che, potendo modularsi sulla distinta tipologia degli enti, non trovino già la loro fonte in altra disposizione normativa. Di qui la conseguenza che l'adozione definitiva del testo avvenisse successivamente all'adozione dei regolamenti previsti dalla legge.

2.4. Definizioni competenze Difesa/Ufficio

Il disegno tracciato dalla legge relativamente al riparto delle competenze in materia di servizio civile tra il Ministero della difesa e l'Ufficio risultava coerente e funzionale ai fini di una corretta gestione dell'obiezione di coscienza.

Il legislatore aveva infatti attribuito all'Amministrazione della Difesa l'inizio e la fine dell'intero procedimento e riservato all'Ufficio l'impiego e la gestione degli obiettori di coscienza.

Se a livello generale il riparto della materia appariva abbastanza lineare, i problemi sono sorti quando si è scesi a livello dei singoli procedimenti

Fermo restando il termine del 31 dicembre 1999, il legislatore aveva previsto un periodo massimo di due anni di collaborazione da parte del Ministero della difesa per la gestione del contingente degli obiettori (art. 8, comma 5, legge 230/98) e la stipula di uno o più protocolli d'intesa per la definizione delle misure e delle forme di detta collaborazione, al fine di risolvere i problemi derivanti dal trasferimento delle competenze (art. 5 del D.P.R. n. 352/99).

In questa ottica è stato stipulato, in data 22 novembre 1999, un primo protocollo d'intesa tra l'Ufficio ed il Ministero della difesa nel quale sono stati fissati i tempi e le fasi del passaggio della materia dell'obiezione di coscienza dalla Direzione generale della Leva all'Ufficio:

- cogestione (22 novembre 1999 – 31 dicembre 1999);
- collaborazione (1 gennaio - 30 marzo 2000);
- autonomia (1 aprile – 30 giugno 2000).

Il predetto protocollo aveva inoltre previsto, all'allegato 1, le attività rimaste comunque in capo al Ministero della difesa secondo il seguente elenco:

- domande di obiezione di coscienza presentate oltre i termini previsti dalla legge;
- ritardo per motivi di studio e rinvio per legali motivi;
- dispense dal compiere il servizio civile diverse da quelle previste dall'art. 9 della legge 230/98;
- nuovi accertamenti sanitari (N.A.S.);
- definizione della posizione dei giovani obiettori in possesso di doppia cittadinanza.

Inoltre in data 28 febbraio 2000 è stato sottoscritto un accordo aggiuntivo che però si è limitato a dettare prescrizioni tecnico-operative dei procedimenti. innanzi elencati.

Nel successivo protocollo d'intesa, firmato in data 12 gennaio 2001, il Ministero della difesa ha ribaltato quanto stabilito nei precedenti atti, adducendo motivi di riorganizzazione dell'intera struttura periferica da attuare a seguito dell'entrata in vigore della legge 14 novembre 2000, n. 331 recante: "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale". In sintesi, da un accordo che doveva solo disciplinare le attività rimaste in capo ai Distretti Militari ed individuare le modalità ed i canali di comunicazione di quanto stabilito in precedenza, si è addivenuti ad un atto completamente diverso, con il quale si è operata una nuova ripartizione della materia, dove l'unico onere a regime rimasto a carico dell'Amministrazione della difesa consiste nella trasmissione delle domande di obiezione di coscienza. La durata della

collaborazione è stata stabilita fino al 30 agosto 2001, successivamente prorogata fino al 31 dicembre dello stesso anno.

L'Ufficio, in virtù delle residuali attività rimaste in capo ai Distretti Militari, ha chiesto recentemente una seconda proroga fino al 30 giugno 2002, termine entro il quale stima di completare la sua struttura periferica costituita dalle sedi regionali dell'Ufficio, in modo da garantire ai cittadini interessati un punto di riferimento a livello territoriale. L'Amministrazione della difesa ha risposto negativamente, adducendo motivi di riorganizzazione, di carenza di personale ed infine l'improrogabilità del termine previsto dal D.P.R. n. 352/99.

Dalla predetta data del 31 dicembre 2001 la collaborazione tra gli organi periferici del Ministero della difesa e l'Ufficio è terminata. Un ultimo protocollo d'intesa, da stipularsi a breve termine, dovrebbe fissare il riparto delle competenze in materia di servizio civile tra il Ministero della difesa e l'Ufficio.

In relazione a quest'ultimo protocollo d'intesa da stipulare restano da risolvere le seguenti problematiche:

- a) il rispetto dei termini fissati entro i quali adempiere gli impegni assunti;
- b) la materia delle variazioni matricolari e della conservazione dei fogli matricolari;
- c) le attività relative ai Nuovi Accertamenti Sanitari.

2.5. Formazione

Fin dalla costituzione dell'Ufficio è apparso chiaro che uno dei versanti più impegnativi di innovazione introdotti dalla legge 230/98 era quello della previsione di una sistematica attività di formazione degli obiettori, considerata dalla legge come parte integrante del servizio civile.

La previsione di legge in realtà nasconde almeno tre problemi di consistente portata. Il primo e principale riguarda le dimensioni del sistema formativo previsto dall'art. 8, comma 2, lett. c) della legge 230/98, che dovrebbe essere adeguato a fornire servizi formativi ad una platea di alcune decine di migliaia di giovani obiettori ogni anno, con uno sforzo di carattere organizzativo ed un impegno di personale e di risorse imponente, e la varietà delle "formazioni" da prevedere, se si vuole tener conto sia della diversa natura degli enti di impiego che della varietà dei settori in cui gli obiettori possono essere impiegati.

Il secondo problema riguarda la assoluta mancanza delle risorse finanziarie necessarie a sostenere uno sforzo organizzativo e gestionale di grandi dimensioni, mentre il contesto in cui si muove l'Ufficio nazionale è caratterizzato da risorse tanto scarse da essersi dimostrate insufficienti, almeno per il primo anno di attività, ad assicurare anche solo il regolare invio in servizio degli obiettori.

Il terzo problema consiste, infine, nella necessità di alcune certezze da parte di chi la formazione deve organizzare e gestire, relative alla programmazione degli scaglioni e al calendario degli avvii in servizio degli obiettori e al rispetto delle indicazioni preferenziali fornite dagli obiettori e dagli enti, per evitare ad esempio di assegnare ad altro ente giovani che già hanno fatto, su base volontaria, esperienza in un dato ente ed in un particolare settore di impiego.

Questi i presupposti per poter organizzare un sistema di formazione efficace, che non si riduca ad interventi, peraltro costosissimi, praticamente inutili e quasi personalizzati, da attivare sul singolo obiettore.

Il primo problema è stato affrontato e praticamente risolto nel corso dell'anno 2000, grazie al lavoro di un gruppo di studio partecipato da responsabili e formatori di vari enti convenzionati aderenti alla Conferenza Nazionale degli enti di servizio civile, da esperti di formazione delle Associazioni degli obiettori presenti nella Consulta nazionale per il servizio civile, oltre che da esperti e personale dell'Ufficio. Il Gruppo di

lavoro ha messo a punto, nel corso di una serie di riunioni, il testo di un documento intitolato "Patto nazionale per la formazione degli obiettori di coscienza" che indica una strategia sostenibile per dare avvio alle previsioni di legge e definisce alcune linee di indirizzo, sia sul piano dei contenuti che del metodo, relative a tutte le tipologie di intervento formativo cui la legge fa implicitamente o esplicitamente riferimento.

L'idea di fondo è quella di favorire un progressivo organizzarsi degli enti convenzionati sul territorio, attribuendo ad essi e alle loro aggregazioni territoriali la responsabilità dell'iniziativa formativa assunta con le modalità più idonee, in ogni area territoriale, a massimizzare l'efficacia e a ridurre i costi dei singoli interventi. All'Ufficio si riserva un ruolo di:

- propulsione della diffusione delle buone pratiche formative presso tutti gli enti convenzionati, ad esempio ipotizzando la diffusione del "Patto" come protocollo aggiuntivo alle convenzioni, o in altre modalità efficaci;
- definizione degli standard minimi degli interventi di formazione per gli obiettori e le altre figure interessate, in particolare i responsabili del servizio civile presso gli enti e i responsabili dei progetti di impiego;
- verifica e controllo delle attività e delle loro validità, oltre che gli interventi economici, nella forma della partecipazione alla spesa o cofinanziamento, resi possibili dal budget annuale per il servizio civile.

Più difficile si è invece rivelata la soluzione degli altri due problemi. Quello relativo alla scarsità delle risorse finanziarie è stato, almeno in linea teorica, risolto nella programmazione annuale relativa al 2001, nella quale per la prima volta è stata appostata una voce del bilancio destinata alle spese nel campo della formazione, mentre solo alla fine dello stesso anno l'adozione di un nuovo programma per la gestione delle assegnazioni ha permesso di prevedere una progressiva riduzione degli errori di assegnazione e una maggiore programmabilità degli invii in servizio degli obiettori, premessa necessaria per poter attivare gli interventi di promozione e sostegno delle attività formative.