

E' quindi nell'esercizio di quest'anno che l'Ufficio potrà avviare le prime sperimentazioni di intervento nel campo della formazione, con interventi economici di cofinanziamento delle iniziative degli enti convenzionati, e la progressiva diffusione presso gli stessi dei contenuti del "Patto per la formazione" adottato nelle forme dovute come linea ufficiale di indirizzo da parte dell'Ufficio.

PAGINA BIANCA

PARTE II

IL NUOVO SERVIZIO CIVILE NAZIONALE - LEGGE 6 MARZO 2001 n.64

PAGINA BIANCA

1. L'AVVIO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE

1.1. Quadro generale

Con la legge del 6 marzo 2001, n. 64 è stato introdotto nell'Ordinamento il servizio civile nazionale su base volontaria.

La nuova legge chiude la prima fase di uno dei più impegnativi progetti degli ultimi anni: la sospensione del servizio militare obbligatorio e l'istituzione del servizio civile nazionale volontario.

E' pertanto una legge che, come quella istitutiva del servizio militare professionale, enuncia i principi fondamentali ed i criteri direttivi cui dovrà ispirarsi la disciplina di dettaglio, al fine di operare una graduale trasformazione del servizio civile da obbligatorio a volontario, dettando altresì disposizioni di immediata applicazione atte a consentire prontamente l'avvio del servizio civile volontario nei limiti e con le modalità appunto previste dal capo II afferente il regime transitorio.

Attraverso questa legge il servizio civile si affranca in parte dall'obiezione di coscienza, divenendo da un lato uno dei possibili modi di adempiere all'obbligo di leva e dall'altro un'autonoma, libera modalità di contribuire all'attuazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti della persona, all'educazione alla pace dei popoli, alla solidarietà e cooperazione a livello nazionale e internazionale.

Nel periodo successivo alla piena attuazione della riorganizzazione del reclutamento da parte delle Forze armate, si prevede un servizio civile esclusivamente volontario, articolato in progetti di chiara utilità sociale e alimentato con risorse derivanti dal bilancio dello Stato e da altre fonti pubbliche e private, con modalità

organizzative definite nei decreti legislativi che il Governo dovrà emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame e che acquisteranno efficacia soltanto dal momento in cui sarà operativa la sospensione della leva obbligatoria.

I decreti dovranno provvedere: all'individuazione dei soggetti ammessi a prestare il servizio civile nei limiti del contingente fissato e nel rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne; alla definizione delle modalità di accesso al servizio anche con riferimento ai requisiti di ammissione, determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; alla fissazione della durata del servizio in relazione ai progetti di impiego, alla utilità sociale degli stessi e ai diversi settori di intervento; infine, alla determinazione dei trattamenti giuridici ed economici dei volontari in servizio civile, in armonia con quanto previsto per il personale militare volontario in ferma annuale e nei limiti delle disponibilità finanziarie, nonché dei benefici non economici funzionali all'incentivazione al servizio civile e all'ingresso nel mondo del lavoro.

Nel periodo transitorio, fino alla data in cui i decreti legislativi acquisteranno efficacia, si dispone il mantenimento del quadro disegnato dalla legge 230/98, con una apertura alla partecipazione al servizio, a titolo volontario, delle ragazze e dei giovani dichiarati inabili al servizio di leva; una accentuazione sul carattere progettuale del servizio civile; un ampliamento delle ipotesi di svolgimento del servizio civile all'estero.

Con riferimento ai soggetti interessati alla prestazione del servizio civile, la legge individua oltre agli obiettori di coscienza, tre categorie generali: quella dei cittadini di sesso maschile che prestano il servizio a titolo obbligatorio e che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che quello militare, purché non necessari al soddisfacimento delle esigenze delle Forze armate, ivi comprese quelle del servizio ausiliario di leva delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; quella dei cittadini di sesso maschile che, dichiarati inabili al servizio militare di leva, risultino comunque in possesso, sulla base di accertamenti sanitari da parte del Servizio Sanitario Nazionale, dei requisiti di idoneità alla prestazione del servizio civile e ne facciano

volontaria richiesta; infine quella delle donne per le quali lo svolgimento del servizio avviene a mero titolo volontario.

E' previsto poi che all'attuazione del servizio civile si provveda mediante l'approvazione di appositi progetti di impiego predisposti dalle Amministrazioni e dagli enti che intendano concorrere alla realizzazione del servizio stesso.

La nuova normativa prevede altre forme di svolgimento di servizio civile all'estero rispetto a quelle già previste dalla legge 230/98.

Infatti il servizio può essere prestato all'estero non solo sulla base di apposite intese bilaterali, ma anche presso sedi di enti o Amministrazioni convenzionate con l'Ufficio che svolgano parte dei loro progetti all'estero ovvero presso strutture, istituite dall'Unione europea o da Organismi internazionali, finalizzate ad uno scambio di solidarietà tra i popoli con particolare riferimento a situazioni di crisi derivanti da eventi bellici, da emergenze umanitarie o da calamità naturali.

Viene infine introdotta un'ulteriore innovazione rispetto alla legge 230/98, relativa alle risorse finanziarie, in base alle quali la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile è costituita non solo da risorse derivanti dal bilancio dello Stato, ma anche da altre fonti pubbliche e private. Le risorse aggiuntive extra-bilancio, acquisite al Fondo da stanziamenti di enti pubblici e privati, possono essere vincolate, a richiesta del conferente, a favore di aree e settori di impiego specifici.

In questo quadro generale si collocano le norme contenute nel capo II che, avendo un'applicazione immediata, disciplina la fase di transizione e costituisce l'ambito normativo di riferimento fino al momento di concreta operatività dei decreti delegati predisposti per la compiuta attuazione del servizio civile volontario.

Al fine di dare immediata attuazione agli istituti introdotti dalla legge 64/2001, l'Ufficio ha posto in atto le iniziative attuative e provvedimentali necessarie a

consentire, a soli sei mesi dall'entrata in vigore di detta legge, di pubblicare il primo bando di selezione delle volontarie da destinare a progetti di servizio civile in Italia.

In particolare, in data 10 agosto 2001, previa individuazione nel documento di programmazione finanziaria degli oneri connessi all'avvio e alla gestione dei volontari in Italia e all'estero, è stato adottato il D.P.C.M. che ha fissato il contingente; il 21 settembre 2001 è stata pubblicata la Circolare recante le linee guida di gestione, nel periodo di sperimentazione, del servizio volontario; il 12 ottobre 2001 è stato pubblicato il primo bando di reclutamento dei volontari in servizio civile.

Gli atti provvedimentali sopra citati hanno così sancito il concreto ingresso del servizio civile volontario nell'Ordinamento e posto le basi per il definitivo e pieno avvio del servizio civile all'estero.

1.2. I provvedimenti di attuazione

Il D.P.C.M., predisposto a norma dell'articolo 9, comma 2 *quater*, della legge 8 luglio 1998, n. 230 come integrato dalla legge 12 novembre 1999, n. 424 e richiamato dall'art. 6 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nonché dell'art. 9 comma 5, della legge 8 luglio 1998, n. 230 e 6, comma 1, della legge 6 marzo 2001, n. 64, ha determinato la consistenza del contingente dei giovani ammessi al servizio civile volontario e il contingente di obiettori di coscienza e di volontari in servizio civile da impiegare all'estero nel periodo transitorio disciplinato dal capo II della legge 64/01 nonché, relativamente ad alcuni specifici aspetti, le modalità di svolgimento del servizio civile all'estero.

La determinazione del contingente di giovani ammessi al servizio civile volontario nel periodo transitorio previsto dall'articolo 4 della legge 64/01 riguarda tre categorie: le cittadine italiane di età compresa tra i diciotto ed i ventisei anni e i cittadini riformati per inabilità al servizio militare che non abbiano superato il ventiseiesimo anno, nonché i cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la loro preferenza

a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare, purchè non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate.

Il provvedimento in questione, nel rispetto del disposto dell'articolo 6, comma 1 della sopra citata legge, va ad integrare, al fine di individuare la totalità del contingente dei giovani ammessi al servizio civile, il D.P.C.M. 9 febbraio 2001 che determinava, in attuazione dell'articolo 9, comma 2 *quater*, della legge 230/98 e sulla base delle risorse finanziarie disponibili per l'anno a riferimento, l'entità della consistenza massima degli obiettori di coscienza in servizio per l'anno 2001.

Nel rispetto dell'articolo 6, comma 1 della legge 64/01 si è provveduto a definire la consistenza massima del contingente di volontari, per il 2001, in 790 unità, prevedendo, per i cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare, che la determinazione del contingente avvenga sulla base dei dati trasmessi dal Ministero della difesa alla luce delle preferenze espresse dagli arruolati, che non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate.

Il meccanismo di individuazione del contingente di tale ultima categoria trova fondamento nel fatto che l'Ufficio non dispone dei dati dei cittadini che abbiano espresso detta preferenza, dati in possesso invece del Ministero della difesa, con la conseguenza che il contingente può essere determinato nel suo preciso ammontare solo dopo l'avvenuta trasmissione ad opera dell'Amministrazione della difesa dei dati necessari alla quantificazione.

L'avvio al servizio dei volontari e la previsione del contingente di giovani da avviare all'estero hanno costituito specifico oggetto del Documento di programmazione finanziaria adottato dall'Ufficio per l'anno 2001.

Il citato documento, in armonia con il quale è stato articolato il D.P.C.M., ha infatti previsto specifici stanziamenti di bilancio atti a consentire, sulla base delle

previsioni effettuate, l'avvio del servizio civile volontario e del servizio civile all'estero per un numero di giovani pari, con riguardo alle distinte categorie, a quelli individuati nel D.P.C.M., e ciò successivamente alla specifica e dettagliata individuazione della totalità degli oneri connessi ai distinti ambiti d'intervento.

Sulla base delle risorse finanziarie disponibili è stato infatti necessario, al fine di stabilire l'ammontare della consistenza massima dei giovani da avviare al servizio volontario e al servizio all'estero, individuare le distinte voci degli oneri correlati alla specifiche iniziative, provvedendo a tal fine a costruire sia l'impianto generale dei nuovi istituti introdotti dalla legge 64/2001 sia, nel dettaglio, le componenti particolareggiate costituenti gli oneri facenti capo alle voci previste nel Documento di programmazione finanziaria, con riguardo al servizio volontario e al servizio all'estero.

1.3. Trattamento economico dei volontari in Italia

E' proprio in una prospettiva di crescita e di sviluppo del servizio civile, anche e soprattutto mediante l'estensione dello stesso alle donne, che è stato espressamente previsto nel D.P.C.M. un trattamento economico che tenga conto, nell'ambito delle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile, di quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti in materia di personale militare volontario in ferma annuale, espressamente prevedendosi invece l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di legge ed i provvedimenti normativi secondari in materia di servizio civile.

Tale previsione, è stata formulata nel rispetto del disposto di cui all'articolo 10 della legge che stabilisce l'applicazione ai cittadini che prestano servizio civile a qualsiasi titolo, delle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge 230/98.

Conseguentemente, in ordine all'individuazione della paga prevista per i volontari in servizio civile, corrispondente al 72% di quella prevista per i militari in ferma annuale, si sottolinea come la stessa non contrasti con il disposto di cui all'articolo

10, comma 1, della legge n. 64/01 che sancisce il principio in forza del quale, nel periodo transitorio si applicano, ai volontari in servizio civile, le disposizioni di cui all'art. 6 della legge n. 230/98.

Detto articolo disciplina l'applicazione di alcuni istituti agli obiettori in servizio civile e fonda la sua *ratio* sulla esigenza di evitare discriminazioni tra gli obiettori di coscienza ed i militari di leva, riservando loro "gli stessi diritti".

Il servizio civile volontario si pone in rapporto di stretto parallelismo con il servizio militare volontario, non giustificandosi modulazioni di regime per ciò che attiene la disciplina del regime transitorio riguardato sotto un profilo economico.

Diverso trattamento è riservato dal D.P.C.M. ai cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare (purchè non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate), prevedendosi per questi ultimi un trattamento giuridico ed economico equiparato a quello previsto per gli obiettori di coscienza, eccezion fatta, per ciò che specificamente attiene allo *status* giuridico, per le peculiarità connesse allo *status* di obiettore.

Detta categoria infatti, individuata dal primo comma del più volte citato articolo 5, riguarda quei giovani che, sottoposti all'obbligo di leva, optino per l'espletamento del servizio civile e per i quali la conversione dell'obbligo militare in obbligo di servizio civile avviene solo nel caso in cui i predetti soggetti non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze delle Forze armate ivi comprese quelle dei vari servizi ausiliari, nei limiti della consistenza numerica del contingente dei giovani ammessi al servizio civile nel periodo transitorio.

Pertanto, stante l'obbligo di leva cui tali soggetti sono sottoposti, deve applicarsi ai medesimi il regime giuridico ed economico vigente per gli obiettori di coscienza (fatte

salve come già detto le peculiarità afferenti lo *status* di obiettore) ai sensi del combinato disposto dall'articolo 10, comma 1, della legge 64/01 e dall'art. 6 della legge 230/98.

1.4. Servizio civile all'estero

Il servizio civile al di fuori del territorio nazionale, ipotesi già prevista dalla legge 230/98, ha avuto fino ad ora una applicazione residuale e non strutturata, limitandosi ad interessare quelle ipotesi consistenti nell'invio degli obiettori in missioni umanitarie.

In tali casi la gestione dei giovani è sempre stata affidata ad alcuni enti di natura giuridica privata, aventi una particolare esperienza nello specifico ambito e storicamente impegnati in attività di tal genere.

L'Ufficio quindi, prima della entrata in vigore della citata legge 64/01 ha, di fatto, svolto funzioni autorizzatorie, limitandosi ad adottare i provvedimenti amministrativi che la legge prescrive per l'invio dei singoli obiettori nelle sopra citate missioni.

Anche l'invio all'estero degli obiettori di coscienza mediante il meccanismo delle intese bilaterali tra Stati non ha trovato ad oggi pratica applicazione per almeno due motivi: mancata stipulazione delle intese e sostanziale limitazione dell'ambito di applicabilità dell'istituto, che, con tale meccanismo avrebbero potuto avviarsi esclusivamente scambi in Paesi nei quali esiste il servizio civile.

L'Ufficio, in applicazione del combinato disposto dell'articolo 9, comma 5, della legge 230/98 e dell'articolo 9 della legge 64/01, con il D.P.C.M. sopra citato ha provveduto ad individuare in 550 unità il numero di obiettori di coscienza e in 190 unità il numero dei volontari interessati alla determinazione del contingente di servizio civile da svolgere all'estero, disciplinando il regime relativo al trattamento economico ad essi

riservato e rinviando, per ciò che riguarda lo *status* giuridico, alla disciplina relativa alle distinte categorie di volontari in servizio civile o di obiettori di coscienza.

Preme rilevare che la determinazione del contingente operata con il D.P.C.M. e la previsione concernente il trattamento economico da riservare a coloro che vengono impiegati in progetti di servizio civile all'estero ha estrema rilevanza nel panorama del servizio civile, rappresentando la prima, organica previsione di forme di servizio civile estese oltre il territorio nazionale e riconoscendo per la prima volta ai giovani in servizio civile all'estero benefici economici ordinariamente riservati al personale militare in analoghe circostanze.

In aggiunta all'adozione di atti normativi e provvedimenti necessari a consentire l'avvio delle iniziative connesse al servizio civile all'estero, l'Ufficio ha posto in atto una serie di iniziative di collegamento e raccordo con altre amministrazioni ed enti al fine di costituire una rete organica, strutturata e ricca di presupposti sostanziali quanto a progetti e ambiti generali di intervento, nello specifico settore del servizio civile all'estero.

In particolare, sono stati avviati contatti con il Ministero degli affari esteri, con il Ministero per il commercio con l'estero e con l'Istituto per il commercio con l'estero tesi a realizzare iniziative congiunte per la realizzazione di progetti di servizio civile volontario presso sedi estere delle citate Amministrazioni ed enti, progetti in grado di favorire non solo un proficuo impiego dei giovani volontari, ma contestualmente atti ad intervenire in ambiti socio-politici strutturalmente connotati da disagio sociale.

La convenzione con il Ministero degli affari esteri è in fase di definizione e consentirà a molti giovani di dedicare un anno della loro vita a chi ha bisogno, con acquisizione di un'utile e costruttiva esperienza personale, favorendo inoltre la definizione di alcune misure congiunte atte ad estendersi a tutti i volontari in servizio all'estero fra le quali la disciplina di visti e permessi, il monitoraggio delle condizioni di sicurezza presenti negli Stati di realizzazione dei progetti e l'assistenza sanitaria in loco.

1.5. Il trattamento economico degli obiettori di coscienza e dei volontari all'estero

Aspetto di estremo rilievo nella determinazione delle linee guida del servizio civile all'estero è quello relativo alla determinazione del trattamento economico di missione spettante agli obiettori di coscienza o ai volontari che espletano il servizio.

Diversi elementi sono a fondamento della tesi secondo la quale il trattamento economico riservato a coloro che svolgono il servizio all'estero deve essere differenziato rispetto all'ordinaria erogazione spettante ai giovani che svolgono servizio civile in Italia.

In primis è lo stesso dettato normativo che, adeguatamente interpretato, consente la differenziazione di trattamento. La disposizione di cui all'articolo 6 della legge 230/98 prevede infatti che gli obiettori di coscienza percepiscano la stessa paga dei militari di leva al fine di garantire loro gli stessi diritti, nulla disponendo circa possibili scostamenti migliorativi rispetto ai medesimi.

Inoltre, laddove la medesima disposizione recita "con esclusione dei benefici volti a compensare la condizione militare", indirettamente riconosce che situazioni differenziate quanto a rischio, disagio, particolarità d'impiego ed oneri connessi al servizio, siano atte a giustificare una diversità di trattamento.

Nello stabilire l'ammontare delle indennità in caso di servizio all'estero, ci si è riferiti al trattamento riservato al personale militare che riceve un'indennità calcolata in base alle disposizioni di cui al Regio Decreto 3 giugno 1926, n. 941 riguardante il trattamento di missione all'estero spettante al personale dell'amministrazione dello Stato e dal D.M. 27/8/98 (successivamente modificato relativamente dalla quantificazione dell'indennità da decreti successivi) che stabilisce le indennità in base a qualifiche di appartenenza e luoghi di destinazione.

Sulla base di quanto descritto, si è proceduto ad individuare un meccanismo che, basato sulle indennità stabilite dalle citate fonti normative, tenga comunque conto delle diversificazioni esistenti con specifico riferimento al servizio civile e alle diversificate tipologie di espletamento di servizio civile all'estero, nonché sulla disponibilità finanziaria dell'Ufficio che può operare motivatamente le sue determinazioni rimodulando il *quantum* stabilito.

Si è pertanto previsto, per la prima fase sperimentale dell'iniziativa, un meccanismo di determinazione dell'indennità estera che sostanzialmente equivale ad una percentuale di quella stabilita per la categoria corrispondente dal citato D.M. 941/98 e successive modificazioni, in linea con la prassi ordinaria che, in ordine alla fissazione delle indennità nelle distinte missioni umanitarie, adotta diversificazioni della stessa sulla base delle indennità, delle condizioni di tempo, di luogo ed economico-finanziarie esistenti.

Quindi la paga dell'obiettore e del volontario in servizio all'estero è composta da una voce fissa, paga spettante all'obiettore o al volontario in servizio in Italia, e da un'indennità, ordinariamente corrisposta al personale civile e militare in missione all'estero e diversificata sulla base di una serie di fattori tra i quali il luogo in cui si espleta il servizio, le condizioni socio-politiche presenti, il disagio esistente, la sussistenza di tempo proprio a disposizione o, al contrario, il totale impiego del proprio tempo per l'attuazione del progetto in cui viene impiegato.

Questa variabilità trova fondamento nella forte differenziazione che esiste tra distinte tipologie di servizio all'estero, garantendo, attraverso la previsione di un trattamento differenziato in presenza di situazioni dissimili, il rispetto del principio di uguaglianza.

1.6. Circolare "Disposizioni regolanti l'avvio del Servizio civile volontario e all'estero"

Il D.P.C.M. 10 agosto 2001 ha dettato disposizioni in ordine allo status giuridico ed economico dei volontari in servizio civile e ha individuato, in atti del Direttore dell'Ufficio, gli strumenti attraverso cui procedere alla selezione dei volontari interessati all'espletamento del servizio e alla selezione dei progetti presentati dagli enti e finalizzati all'impiego di volontari in Italia e all'estero.

La circolare del 21 settembre 2001 del Direttore dell'Ufficio rappresenta, in fase di prima sperimentazione, lo strumento di diffusione dell'impianto organizzativo, dispositivo, gestionale e procedurale relativo al servizio civile volontario in Italia e all'estero, costituendo l'atto di formale avvio della presentazione dei progetti d'impiego da parte degli enti che intendono impiegare i volontari, dettando disposizioni in ordine ai contenuti e ai requisiti dei progetti medesimi e rendendo noti i criteri e le modalità procedurali adottati dall'Ufficio per la selezione dei progetti e per il reclutamento dei volontari.

In fase di prima attuazione si è ritenuto di procedere in via sperimentale ad una prima individuazione delle linee-guida al fine di garantire, nella fase di ingresso del servizio civile volontario nell'ordinamento, la necessaria flessibilità operativa e funzionale.

In questa fase particolare attenzione viene prestata al grado e alla tipologia di rispondenza dei soggetti interessati e alle iniziative condotte nelle nuove aree di intervento, al fine di pervenire all'individuazione degli interventi correttivi tesi all'ottimizzazione delle procedure.

Le procedure di avvio del contingente prevedono uno scaglionamento dei tempi d'inizio del servizio dei volontari, determinato dal numero delle domande presentate