

Nel corso del 2002 è continuata la collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per i controlli a campione presso enti/ditte/imprese per accertare l'avvenuta costituzione del rapporto di lavoro con gli obiettori ai quali è stato concesso il beneficio della dispensa (o della LISAAC) dal servizio civile, ai sensi del DPCM 9 febbraio 2001. I risultati dei controlli disposti (241 obiettori) hanno consentito di valutare intorno al 35% i casi in cui il rapporto di lavoro non si è concretizzato. Detti risultati sono stati trasmessi al Servizio Gestione e Richiami per il seguito di competenza.

7. Il contenzioso

L'Ufficio nazionale per il servizio civile ha assunto la competenza in materia di ricorsi, in base al protocollo d'intesa sottoscritto in data 22 novembre 1999 con il Ministero della difesa, a decorrere dal 1 gennaio 2000, ad eccezione di quelle materie che sono rimaste di competenza della Direzione generale della leva in base a quanto convenuto nell'accordo aggiuntivo del 28 febbraio 2000 (es. domande di obiezione di coscienza presentate oltre il termine previsto dall'art. 4 della legge 230/98).

Nell'anno 2002 sono pervenuti 458 ricorsi, di cui 435 giurisdizionali e 23 amministrativi. L'oggetto di tali ricorsi è indicato in dettaglio nell'allegata tabella n.1, mentre lo stato di trattazione degli stessi è illustrato nella tabella n.2.

Come emerge dai dati della tabella n.1, la maggior parte dei ricorsi pervenuti all'Ufficio sono stati proposti avverso provvedimenti di rigetto delle istanze di dispensa dallo svolgimento del servizio civile presentate dagli obiettori di coscienza.

Le eccezioni sollevate riguardano principalmente l'interpretazione delle disposizioni di cui all'art.2, comma 1, lettera a), nn. 8 e 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2002, - predisposto ai sensi dell'art.9, comma 2 *quater* della legge n.230/98, come modificato dalla legge 12 novembre 1999, n.424 - recante: "Determinazione per l'anno 2002 della consistenza massima degli obiettori in servizio e degli aspetti applicativi delle condizioni per la concessione delle dispense e

L.I.S.A.A.C. ai sensi dell'art. 9 della legge n. 230/1998, e successive modificazioni, nonché determinazione del contingente dei giovani ammessi al servizio civile ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 64/2001, e ulteriori disposizioni relative al rispettivo trattamento giuridico ed economico ed al servizio civile all'estero".

L'Ufficio ha dato un'interpretazione restrittiva delle condizioni di dispensa previste dalle suddette disposizioni.

In particolare, con riferimento alla fattispecie individuata dal n. 8 - che prevede la seguente ipotesi di dispensa: "responsabile diretto e determinante della conduzione di impresa o di attività economica avviata entro il giorno precedente alla presentazione della domanda per svolgere il servizio civile ovvero avviata con il sostegno di leggi nazionali o regionali di incentivazione all'imprenditoria giovanile e al lavoro autonomo sempre che con la partenza dell'interessato vengano a mancare i presupposti fondamentali per la funzionalità tecnico-amministrativa dell'azienda o dell'attività"- l'Ufficio ha ritenuto di poter concedere il beneficio della dispensa esclusivamente agli obiettori titolari di imprese individuali ovvero che abbiano responsabilità legali nell'ambito di società (socio amministratore nelle società di persone – amministratore o presidente nelle società di capitali).

Per quanto concerne l'ipotesi di dispensa prevista dal n.9, "selezionato da enti pubblici e privati ai fini dell'assunzione con contratto di apprendistato o formazione lavoro per una durata non inferiore a 12 mesi ovvero con proposta di contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno, per la quale sia richiesto l'adempimento degli obblighi di leva", l'Ufficio si è orientato nel senso di dispensare dallo svolgimento del servizio i soli obiettori che abbiano ricevuto offerte di lavoro da enti pubblici o società private (di persone o di capitali).

Tuttavia la giurisprudenza, non condividendo le interpretazioni dell'Ufficio, ha ritenuto di estendere l'ipotesi di dispensa prevista al n.8 anche ai soggetti che, pur non essendo titolari di impresa, ne curino la conduzione o ne gestiscono l'attività anche limitatamente a specifici settori ed ha interpretato l'espressione "enti pubblici e privati", di cui al n.9, nel senso di concedere il beneficio della dispensa anche alle offerte di lavoro provenienti da imprese ed esercizi professionali la cui titolarità e gestione siano riconducibili a singole persone fisiche.

Nell'ambito dell'attività del contenzioso un'altra problematica affrontata è quella relativa all'interpretazione ed applicazione dei termini di avvio al servizio civile ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 5 del Decreto legislativo n.504/97.

In relazione a tale problematica alcuni ricorsi sono stati proposti avverso provvedimenti di precettazione adottati in esecuzione di sentenze di riconoscimento del diritto ad esercitare l'obiezione di coscienza emesse dai competenti Tribunali civili.

In particolare, l'Ufficio, nell'adottare tali provvedimenti, ha ritenuto di poter considerare quale termine iniziale per il computo del periodo entro il quale avviare al servizio gli obiettori in questione la data di deposito della sentenza di riconoscimento dello *status* di obiettore di coscienza.

Tali precettazioni, come già evidenziato, sono state oggetto di ricorso da parte dei destinatari i quali, non condividendo l'interpretazione dell'Ufficio, hanno ritenuto che i termini previsti dalla legge per la chiamata alla leva decorressero dalla data di presentazione della domanda di ammissione al servizio civile.

In ordine a tale questione, parte della giurisprudenza amministrativa si è espressa in senso contrario all'Amministrazione, ritenendo che i limiti temporali entro i quali il cittadino possa essere chiamato ad assolvere gli obblighi di leva siano determinati in modo tassativo dalla legge e, pertanto, i tempi del processo civile volto al riconoscimento dello *status* di obiettore di coscienza non possano comportare un prolungamento del termine previsto dalla legge per la chiamata al servizio civile.

Con riferimento al problema dell'interpretazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 del Decreto legislativo n.504/97, altri ricorsi sono stati proposti avverso provvedimenti di precettazione ritenuti viziati in quanto adottati oltre il termine di avvio al servizio, termine che, a parere dei ricorrenti, decorre dalla data di arruolamento ovvero dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al servizio civile.

L'Ufficio, sulla base di una interpretazione letterale della disposizione in argomento, ha ritenuto che il periodo di nove mesi, previsto come limite massimo per l'impiego degli obiettori di coscienza, decorra dal giorno successivo al trimestre in cui è stata effettuata la visita di leva che, ai sensi del sopracitato Decreto legislativo, viene

prevista al compimento del 18° anno di età ovvero, per coloro che usufruiscono del rinvio per motivi di studio, al termine del suddetto beneficio.

Per quanto riguarda i giovani, arruolati prima dell'entrata in vigore del Decreto legislativo n.504/97 ed in rinvio per motivi di studio, l'Ufficio ha ritenuto che il termine di nove mesi previsto per l'avvio al servizio decorra dal giorno successivo alla cessazione del beneficio del ritardo.

Pertanto, in base a tale orientamento, non rileva ai fini del computo del termine di nove mesi né la data in cui è stata effettuata la visita di leva (in quanto viene preso in considerazione il trimestre) né la data della domanda di ammissione al servizio civile che deve essere presentata, ai sensi dell'articolo 4 della legge n.230/98, entro quindici giorni dall'arruolamento o entro il 31 dicembre dell'anno precedente la chiamata alle armi da coloro che sono stati già arruolati e che godono del beneficio del ritardo per motivi di studio.

In merito a tale questione si rappresenta che nel corso dell'anno 2002 la giurisprudenza non si è pronunciata in modo univoco.

Nell'ambito dei ricorsi proposti avverso i provvedimenti di precettazione, un'ulteriore problematica sollevata è quella relativa all'interpretazione dell'articolo 2, comma 1, lettera c) del sopra richiamato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2002.

Tale D.P.C.M., nel determinare le condizioni per la concessione della dispensa dal servizio civile, riconosce all'Ufficio nazionale per il servizio civile la possibilità di dispensare d'ufficio i giovani appartenenti alla 1^a e 2^a categoria di idoneità di cui al decreto del Ministro della difesa 14 ottobre 1998.

A tal riguardo si segnala che il citato decreto, nell'individuare le categorie da attribuire ai giovani sulla base dei coefficienti di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale assegnati in sede di visita di leva, ha creato incertezze in quanto mentre i coefficienti di idoneità variano da 1 (che è il miglior coefficiente attribuito) fino a 4 (che è il coefficiente più basso), le sette categorie variano in ordine decrescente da 7 a 1, laddove la settima è la categoria dei giovani con il miglior profilo sanitario e la prima è quella cui appartengono i giovani in possesso del profilo sanitario più basso.

Tale formulazione del decreto ha indotto in errore i giovani che hanno presentato ricorsi avverso i provvedimenti di precettazione ritenendo di aver diritto alla dispensa sia pur in possesso di un buon profilo sanitario.

L'Ufficio ha sostenuto la legittimità dei provvedimenti di avvio al servizio tenuto conto che il D.P.C.M. espressamente prevede che la dispensa per minore indice di idoneità può essere concessa solo con provvedimento d'ufficio ai giovani appartenenti alla 1^a e 2^a categoria, sempre che l'eccedenza degli obiettori da avviare al servizio, rispetto alla consistenza massima del contingente fissato annualmente, non risulti totalmente assorbita dalle dispense concesse ai sensi delle lettere a) e b) dell'articolo 2 del sopra richiamato decreto.

La giurisprudenza, nonostante le ragioni rappresentate più volte dall'Amministrazione, ha accolto i ricorsi proposti anche da giovani in possesso del miglior profilo sanitario.

Infine, un'ulteriore questione relativa all'interpretazione e applicazione dei termini massimi di avvio al servizio ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 5, del citato Decreto legislativo 504/97 riguarda i giovani che hanno presentato domanda di obiezione di coscienza nel corso del 1999 e che sono stati interessati alla chiamata negli anni 2000 e 2001.

L'Ufficio, nell'avviare al servizio tali giovani, non ha applicato la succitata normativa bensì le disposizioni di cui agli articoli 5 e 9 della legge 8 luglio 1998, n. 230 che fissavano rispettivamente il termine per l'adozione del provvedimento di riconoscimento (sei mesi dalla presentazione della domanda) e quello per l'avvio al servizio (dodici mesi dall'accoglimento della domanda stessa).

I destinatari di tali provvedimenti di precettazione hanno proposto ricorso sostenendo di aver diritto alla dispensa per decorrenza dei termini di avvio al servizio in considerazione del fatto che i termini previsti dal decreto legislativo 504/97 dovessero trovare applicazione anche nei confronti di coloro che avevano presentato domanda di obiezione di coscienza nel 1999.

Tale questione, sorta nel 2000, ha trovato nel corso del 2002 definitiva soluzione in numerose pronunce del Consiglio di Stato che, confermando l'orientamento dell'Ufficio, hanno definitivamente chiarito che i termini di cui agli articoli 5 e 9 della legge 230/98 continuano ad applicarsi a coloro che hanno presentato domanda di

ammissione al servizio civile entro il 31 dicembre 1999, mentre i nuovi termini per l'avvio al servizio previsti dall'articolo 1, commi 1 e 2 del decreto legislativo n.504/97 trovano applicazione solo per le domande di obiezione di coscienza presentate successivamente al 1 gennaio 2000.

Sulla base di tali pronunce, nel corso dell'anno 2002, l'Ufficio ha impugnato innanzi al Consiglio di Stato le sfavorevoli sentenze emesse dai TT.AA.RR. a conclusione dei giudizi instaurati nell'anno 2000.

Tabella 1

RICORSI CONTRO PROVVEDIMENTI ADOTTATI DALL'UNSC (pervenuti al 31.12.2002)			
Oggetto dei ricorsi	Anno 2002	Ricorsi Giurisdizionali (1)	Ricorsi Amministrativi (2)
<i>Trasferimento</i>	2	2	-
<i>Profilo Sanitario</i>	17	17	-
<i>Dispense/LISAAC</i>	286	270	16
<i>Decorrenza termine</i>	132	125	7
<i>Risarcimento</i>	3	3	-
<i>Altro</i>	18	18	-
<i>Totale Ricorsi</i>	458	435	23

Tabella 2

STATO DEI RICORSI PERVENUTI NEL 2002 (esiti al 31.12.2002)							
	TOTALE	<i>Totale per oggetto del ricorso</i>					
ESITI	Totali	trasferimento	Profilo Sanitario	Dispensa LISAAC	Decorrenza termine	risarcimento	altro
<i>Definiti in autotutela</i>	57	-	2	42	13	-	-
<i>Conclusi con esito positivo</i>	14	-	1	3	10	-	-
<i>Conclusi con esito negativo</i>	18	-	1	16	1	-	-
<i>In corso</i>	369	2	13	225	108	3	18
<i>Totale Ricorsi</i>	458	2	17	286	132	3	18

8. *L'attività di convenzionamento degli enti*

Nel corso del 2002 l'attività di convenzionamento degli enti è stata caratterizzata dall'esigenza di contenere una crescita indiscriminata di nuove posizioni di servizio civile, nel tentativo di addivenire, da un lato, al riequilibrio territoriale delle posizioni di servizio civile tra Nord e Sud Italia, dall'altro di evitare un'inutile crescita del numero degli enti convenzionati, data la prossima sospensione della leva obbligatoria.

Lo squilibrio territoriale sopra citato, unitamente alla prossima sospensione della leva obbligatoria e alla nascita e allo sviluppo del servizio civile nazionale, hanno condotto l'Ufficio ad indirizzare l'attività istituzionale verso un parallelo, graduale sviluppo del servizio volontario e, contestualmente, verso la necessaria contrizione di alcune attività afferenti il servizio obbligatorio poste in essere in attuazione della legge 230/98.

L'attività di convenzionamento degli enti è stata, in tale contesto, una delle prime a doversi rapportare al cambiamento in corso, imponendo l'attuazione di misure tese al contenimento delle convenzioni per l'impiego di obiettori di coscienza, soprattutto in quelle zone del Paese caratterizzate da una consistente presenza di posti di servizio civile.

Al raggiungimento dell'obiettivo sopra descritto si è teso attraverso un'impostazione dell'attività amministrativa volta, da un lato, a favorire la crescita e lo sviluppo delle posizioni di servizio civile al Sud attraverso la stipula di nuove convenzioni, dall'altro mediante una politica di stringente deterrenza riguardo la stipula di convenzioni al Nord.

Nel corso dell'anno 2002 sono state avviate 255 istruttorie finalizzate alla stipula di convenzione ripartite territorialmente come segue: Sud 138, Centro 60 e Nord 57, mentre sono state stipulate 155 nuove convenzioni, per un totale di 1.812 nuovi posti, suddivisi in 347 sedi, di cui 165 con vitto/alloggio, 1.247 senza vitto/alloggio e 400 con solo vitto.

E' rilevante sottolineare che l'impostazione tesa a favorire lo sviluppo delle posizioni di servizio civile al Sud è stata attuata mediante un'attività istruttoria che ha favorito, sia quanto a priorità nella trattazione che con riguardo ai tempi di definizione dell'istruttoria, le domande pervenute dalle aree geografiche meridionali, ancorché il numero di domande di convenzione per l'impiego di obiettori provenienti dal Centro-Nord sia stato considerevolmente superiore a quello delle domande provenienti dal Sud.

Nella gestione delle attività del Servizio Convenzioni, l'Ufficio è inoltre intervenuto sulle linee di impostazione dando precedenza, nella trattazione delle domande di ammissione a convenzione, ai progetti più significativi quanto a numero, rilevanza sociale ed esigenze espresse dal territorio su cui il progetto interveniva.

Naturalmente la rilevanza del progetto d'impiego rimane uno dei criteri di priorità nella trattazione e il criterio prioritario per l'accoglimento o la reiezione delle domande.

Sempre al fine di elevare gli standard progettuali e di impiego e, contestualmente, contenere numericamente il convenzionamento degli enti (laddove non necessario per le esigenze di assegnazione dei giovani), si è ritenuto di procedere, nel corso dell'attività istruttoria finalizzata al convenzionamento, ad un più puntuale e capillare controllo della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per la stipula delle convenzioni, con particolare riguardo, oltre che a quanto previsto dalla legge stessa (assenza di finalità di lucro in capo all'ente, svolgimento di attività istituzionale da almeno tre anni), soprattutto a quegli elementi la cui valutazione di sussistenza ed idoneità richiede un rilevante margine di discrezionalità in capo all'Ufficio.

In particolare, si sono condotte le istruttorie richiedendo puntuali indicazioni sui progetti di impiego in ordine a: gli obiettivi da raggiungere, le modalità organizzative poste in atto, le risorse umane preposte alla gestione dei giovani e alla attuazione del progetto, ecc., così come sono stati richiesti, come prescritto dalla legge, dettagliati elementi atti a dimostrare la sussistenza di idonea capacità di provvedere all'addestramento degli obiettori in servizio.

Nonostante si sia proceduto nel perseguire gli obiettivi sopra individuati con le modalità sopra descritte, continua ad emergere uno squilibrio significativo del trend di sviluppo del servizio civile nelle diverse aree geografiche.

Infatti, il Nord Italia continua ad essere zona trainante quanto a numero totale di convenzioni, sedi e numero di posti, nonché quanto a domande di convenzione presentate.

Un altro dato di rilievo è quello relativo alla diminuzione del numero dei posti con disponibilità del vitto e dell'alloggio in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 230/98 che non ha più previsto l'obbligo della fornitura di tali servizi da parte degli enti che intendono convenzionarsi, ma ha stabilito che gli enti stessi possano optare per l'una o l'altra soluzione.

Tale ultimo dato può essere rilevante in ordine alla politica delle assegnazioni e al soddisfacimento delle esigenze degli enti che nutrono aspettative relativamente all'assegnazione degli obiettori da destinare ai progetti.

Soprattutto per gli enti ubicati in piccoli centri e aventi disponibilità di posti senza la garanzia del vitto e dell'alloggio infatti, diviene a volte difficile vedersi assegnati obiettori di coscienza, in considerazione del fatto che è possibile destinare presso tali enti solo giovani ivi residenti e che non sempre sono inseribili nello scaglione di assegnazione di riferimento.

Va altresì segnalato che, nonostante l'Ufficio abbia provveduto a ridurre le stipule delle convenzioni per progetti di impiego di un solo obiettore, contraendo fortemente il numero delle convenzioni caratterizzate da progetti numericamente non rilevanti, l'assetto attuale continua a essere caratterizzato dalla presenza di poche convenzioni aventi una capacità ricettiva alta unitamente a un'offerta progettuale di rilievo e di crescita, a fronte di una ancora molto estesa e consistente presenza di convenzioni a basso numero di obiettori.

La maggior parte delle richieste di convenzione pervenute all'Ufficio nel corso del 2002 sono risultate provenienti da enti che richiedono un esiguo numero di obiettori di coscienza da destinare talvolta a progetti privi dei requisiti minimi di interesse che, in ogni caso, l'amministrazione deve valutare.

L'Ufficio ha assunto in merito una posizione caratterizzata da grande cautela su tali tipi di richieste, rigettando numerose istanze di convenzione avanzate da enti non

provvisti delle strutture organizzative e gestionali minime per garantire un adeguato impiego dei giovani, o non in grado di articolare progetti di sicuro rilievo.

Tabella 1

REGIONE ED AREA GEOGRAFICA	NUMERO POSTI D'IMPIEGO NEGLI ENTI
Valle D'Aosta	175
Trentino Alto Adige	1.749
Friuli Venezia Giulia	1.897
Piemonte	8.391
Lombardia	14.800
Liguria	2.724
Emilia Romagna	10.958
Veneto	7.073
TOTALE NORD	47.767
Toscana	8.720
Lazio	5.632
Marche	3.395
Umbria	1.257
Abruzzo	1.797
Molise	343
TOTALE CENTRO	21.144
Campania	5.061
Basilicata	734
Puglia	2.795
Calabria	2.112
Sardegna	871
Sicilia	4.031
TOTALE SUD	15.604
TOTALE ITALIA	84.515

9. La formazione

Per la prima volta, nell'anno 2002, sono stati dettati criteri in materia di formazione generale degli obiettori, e modalità per la utilizzazione dei fondi ad essa destinati.

L'art. 8, comma 2, lett. c) della legge n. 230/98 prevede infatti tra i compiti dell'Ufficio quello di "promuovere e curare la formazione e l'addestramento degli obiettori" e specifica che tale formazione è obbligatoria per tutti gli obiettori ammessi al servizio. E' mancata, nella concreta attuazione della legge, la disponibilità dei ministeri interessati e delle regioni ad organizzare, d'intesa con l'Ufficio, i corsi generali di preparazione al servizio civile, secondo quanto previsto dalla norma citata. La formazione degli obiettori è stata pertanto affidata alla libera iniziativa degli enti, senza che l'Ufficio intervenisse in materia, se non sporadicamente in occasione di attività ispettive.

Della materia è stata investita la Consulta nazionale per il servizio civile, che ha ritenuto difficilmente praticabile la proposta dell'Ufficio di un sistema di accreditamento di enti abilitati ad erogare formazione, preferendo invece consentire ad ogni singolo ente la possibilità di erogare direttamente la formazione, e comunque di assumersi la responsabilità del piano formativo, definendo tempi, modalità e contenuti.

Sulla base di questo dibattito è stata emanata la circolare del 25 luglio 2002, prot. UNSC/15314/III/1, che individua criteri e requisiti minimi dei corsi di formazione generale. Viene richiesto, in particolare, che tali corsi abbiano la durata minima di 16 ore, con frequenza obbligatoria, che rispettino le linee guida indicate dal "Patto nazionale per la formazione" (documento elaborato nel 2000 da un apposito gruppo di lavoro costituito presso l'Ufficio), che siano illustrate caratteristiche e ordinamento del servizio civile, e tocche le tematiche relative all'ambito di impiego degli obiettori. Si consente agli enti di programmare autonomamente le modalità di svolgimento dei corsi, la definizione del programma, la scelta dei docenti. La circolare prevede inoltre che gli enti che dimostrino di avere effettuato la formazione generale, secondo i criteri indicati, siano prioritariamente considerati ai fini dell'assegnazione degli obiettori; vengono inoltre stabilite le modalità per l'attivazione dei fondi a tal fine destinati dalla

programmazione finanziaria. In quella sede infatti era stato determinato in 26 euro pro-capite il contributo da corrispondere agli enti a parziale rimborso delle spese sostenute per la formazione generale; in occasione dell'assestamento, la misura del contributo è stata elevata a 40 euro. L'istanza per la richiesta dei contributi deve contenere, secondo quanto previsto dalla circolare, la dichiarazione, resa sotto la propria responsabilità da parte del responsabile dell'ente, della corrispondenza dell'attività di formazione svolta ai criteri e contenuti minimi richiesti, nonché l'indicazione nominativa degli obiettori formati e una serie di informazioni specifiche sull'attività di formazione (durata, programma, docenti, modalità, materiali didattici ecc.).

Secondo i dati disponibili alla data di predisposizione della presente relazione, hanno effettuato attività di formazione generale, nel corso del 2002, 1.125 enti, per un totale di 10.533 obiettori formati.

A fronte delle relative richieste, sono stati erogati a titolo di contributo per la formazione € 394.120 pari al contributo unitario di € 40 per 9.853 obiettori. Alcuni enti hanno dichiarato di rinunciare al contributo previsto, mentre 71 enti (per un totale di 382 obiettori) non sono stati ancora rimborsati per carenza della documentazione prodotta.