

In particolare, per quanto riguarda i ricorsi avverso i provvedimenti di diniego della dispensa, la diminuzione del contenzioso è stata determinata, altresì, da una formulazione più chiara e completa delle ipotesi di dispensa individuate nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 febbraio 2004 recante: *“Determinazione per l’anno 2004 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”*.

Tale formulazione ha sostanzialmente riprodotto quella della decretazione dell’ 11 febbraio 2003 la quale, tenendo conto della giurisprudenza del Consiglio di Stato, aveva già determinato una riduzione del contenzioso in tale materia.

Il D.P.C.M. per il 2004 ha, inoltre, dettagliato maggiormente l’ipotesi di dispensa relativa all’offerta di lavoro tenendo conto delle innovazioni apportate dal decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione della c.d. “legge Biagi”.

Per quanto concerne i ricorsi aventi ad oggetto l’interpretazione ed applicazione dei termini di avvio al servizio civile di cui all’articolo 1, commi 2 e 5 del decreto legislativo n.

504/97, la riduzione del contenzioso è stata, invece, determinata esclusivamente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

In particolare, per quanto riguarda il contenzioso relativo ai provvedimenti di precettazione adottati in esecuzione di sentenze di riconoscimento del diritto ad esercitare l'obiezione di coscienza, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, annullando le sentenze dei TT.AA.RR. sfavorevoli all'Amministrazione, ha confermato l'orientamento dell'Ufficio ed ha definitivamente chiarito che il periodo di pendenza del procedimento giudiziario per il riconoscimento dello status di obiettore di coscienza non si computa nel termine di decadenza per l'inizio del servizio civile.

Pertanto, a parere dell'Alto Consesso, la decorrenza del termine di 9 mesi, previsto dal legislatore quale limite massimo per l'impiego degli obiettori, decorre dalla data del deposito della sentenza di riconoscimento e non dalla data di presentazione della domanda di ammissione al servizio civile, in quanto l'obbligo dell'Ufficio a provvedere sorge solo a seguito della pronuncia giurisdizionale volta a dichiarare lo "status" di obiettore.

Sempre con riferimento al contenzioso instauratosi avverso i provvedimenti di precettazione, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha confermato l'interpretazione data dall'Ufficio alle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 504/97 ed ha ritenuto che il termine di nove mesi, previsto 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 effettuata 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'Alto Consesso ha ugualmente confermato l'orientamento dell'Ufficio ritenendo che in tali ipotesi il termine di nove mesi previsto per l'avvio al servizio decorra dal giorno successivo alla cessazione del beneficio del ritardo.

Pertanto, contrariamente a quanto eccepito dai ricorrenti, il Consiglio di Stato ha ritenuto non rilevante 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.

Nell'ambito dei ricorsi proposti avverso i provvedimenti di precettazione, la segnalata riduzione del contenzioso è stata registrata anche con riferimento all'interpretazione dell'articolo 2, comma 1, lettera c) del sopra richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 febbraio 2004.

Tale D.P.C.M., nel determinare le condizioni per la concessione della dispensa dal servizio civile, riconosce la possibilità di concedere "d'ufficio" la dispensa ai 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 del Ministro della difesa, 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.

La formulazione di tale 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 medesimo D.P.C.M..

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, annullando le decisioni dei TT.AA.RR., ha ritenuto legittimo l'orientamento dell'Ufficio ed ha chiarito che il D.P.C.M. in argomento, nel

prevedere la concessione d'ufficio della dispensa nei confronti degli obiettori appartenenti unicamente alla 1^a e 2^a categoria, ha affermato che gli obiettori classificati nelle categorie dalla 3^a alla 7^a potessero essere legittimamente avviati al servizio.

Nel corso dell'anno 2004 è, inoltre, proseguito il contenzioso sorto in merito all'interpretazione e applicazione dei termini massimi di avvio al servizio ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 5, del citato decreto legislativo n. 504/97 riguardante 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 n. 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 degli anni successivi 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, anche nel corso dell'anno 2004, l'Ufficio ha continuato ad impugnare innanzi al Consiglio di Stato le sfavorevoli sentenze emesse dai TT.AA.RR. a conclusione dei giudizi instaurati nell'anno 2000.

Si rileva, infine, che la giurisprudenza formatasi su tutte le questioni sopra illustrate ha consentito all'Ufficio di valutare l'opportunità di proseguire la trattazione del contenzioso instauratosi nel corso degli anni precedenti, impugnando le decisioni dei TT.AA.RR. pronunciate nell'anno 2004.

Lo stato di trattazione di tutti i ricorsi pervenuti all'Ufficio dal 1° gennaio 2000, data in cui l'Ufficio stesso ha assunto la gestione del servizio civile, al 31 dicembre 2004 è illustrato nell'allegata tabella 15.

Tab. 13

RICORSI IN MATERIA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA PERVENUTI NEL CORSO DELL'ANNO 2004			
Oggetto dei ricorsi	Anno 2004	Ricorsi Giurisdizionali (1)	Ricorsi Amministrativi (2)
<i>Dispense/LISAAC</i>	<i>80</i>	<i>75</i>	<i>5</i>
<i>Avvio al servizio</i>	<i>44</i>	<i>43</i>	<i>1</i>
<i>Risarcimento danni</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>-</i>
<i>Vari</i>	<i>15</i>	<i>13</i>	<i>2</i>
Totale Ricorsi	<i>140</i>	<i>132</i>	<i>8</i>

Tab. 14

STATO DI TRATTAZIONE DEI RICORSI IN MATERIA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA PERVENUTI NEL 2004					
	TOTALE	Totale per oggetto del ricorso			
ESITI	Numero ricorsi	Dispensa LISAAC	Avvio al servizio	risarcimento danni	vari
<i>Conclusi con sentenze favorevoli all'Amministrazione</i>	<i>15</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>-</i>	<i>2</i>
<i>Conclusi con sentenze sfavorevoli all'Amministrazione</i>	<i>16</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
<i>Definiti in autotutela, ma ancora pendenti</i>	<i>36</i>	<i>21</i>	<i>13</i>	<i>-</i>	<i>2</i>
<i>Pendenti</i>	<i>73</i>	<i>47</i>	<i>18</i>	<i>1</i>	<i>7</i>
<i>Totale ricorsi</i>	<i>140</i>	<i>80</i>	<i>44</i>	<i>1</i>	<i>15</i>

Tab. 15

STATO GENERALE DI TRATTAZIONE DEI RICORSI IN MATERIA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA PERVENUTI DAL 1.1.2000 AL 31.12.2004	Numero Ricorsi
<i>Ricorsi giurisdizionali conclusi</i>	<i>1293</i>
<i>Ricorsi giurisdizionali pendenti in primo grado</i>	<i>636</i>
<i>Ricorsi giurisdizionali pendenti in secondo grado</i>	<i>184</i>
<i>Ricorsi giurisdizionali pendenti, ma definiti con provvedimenti di autotutela</i>	<i>243</i>
<i>Ricorsi al Capo dello Stato conclusi</i>	<i>48</i>
<i>Ricorsi al Capo dello Stato pendenti</i>	<i>5</i>
<i>Totale Ricorsi</i>	<i>2409</i>

PAGINA BIANCA

PARTE III

ATTUAZIONE DELLA LEGGE 6 MARZO 2001, N. 64

PAGINA BIANCA

Il quadro generale¹⁹

Nell'anno 2004 il *trend* della crescita del servizio civile nazionale è continuato a ritmi sostenuti, anche se a livelli inferiori agli anni precedenti. Infatti, la crescita rispetto al 2003 è stata del + 40,3% in termini di posti messi a bando (più che dimezzata rispetto al dato del 2003 sul 2002) e del + 76,3% per i progetti approvati e posti a bando (ulteriore incremento di circa il 30% rispetto al dato del 2003 sul 2002).

Questi dati non sono da interpretare come segnali di una crisi del sistema servizio civile nazionale, ma rappresentano il risultato di una politica tendente a riportare sotto controllo la convulsa crescita dei primi anni e a renderla compatibile con le risorse finanziarie disponibili. L'imperativo è stato quello di selezionare enti e progetti nel rispetto dei vincoli esterni (risorse finanziarie) e dei fattori interni, legati alla capacità di governo del sistema, assicurando nel contempo una crescita compatibile ed equilibrata.

Su questo terreno l'Ufficio aveva già mosso i primi passi nell'ultimo scorcio dell'anno del 2003 in occasione dell'esame dei progetti. Nel 2004 la selezione è stata ancora più marcata atteso che il dato dei progetti non accolti è pari al 28,4% di quelli presentati, a fronte del 9% fatto registrare nel 2003. Tuttavia, ciò non rende l'idea dei tagli effettuati. Infatti, la forbice si amplia ulteriormente se si considera il numero dei volontari facenti capo sia a progetti respinti,

¹⁹ A cura del Servizio progetti e convenzioni.

che a quelli approvati con limitazioni proprio in relazione al numero dei volontari. In questo caso i tagli effettuati per il 2004 passano al 42,4%. A questo risultato non è estranea la politica attuata sul fronte della selezione degli enti. Infatti, nel 2004 ha iniziato a dispiegare i propri effetti la circolare 10 novembre 2003 concernente: “Norme sull’accreditamento degli enti di servizio civile nazionale”, mirata a selezionare l’accesso degli enti al sistema del servizio civile nazionale. La predetta circolare ha inciso esclusivamente sul secondo bando 2004, per cui è possibile operare un confronto tra il primo ed il secondo bando 2004, considerata la natura straordinaria del terzo, in quanto riservato ai progetti relativi all’articolo 40, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Ponendo a confronto i due bandi si rileva come nel primo gli enti che hanno partecipato sono 847 a fronte dei 379 del secondo (- 55%), il numero dei progetti è diminuito di circa 1.000 unità (- 41%) ed il numero dei volontari di circa 10.000 unità (- 42,7%). La riduzione del numero dei progetti e del numero dei volontari è da porre in relazione anche alla soglia introdotta per il numero dei volontari dalla circolare 8 aprile 2004, concernente: “Progetti di servizio civile nazionale e procedure selettive dei volontari” ai fini del contenimento della spesa entro i limiti delle disponibilità finanziarie.

Selezionare, questa è stata la priorità dell’Ufficio per l’anno 2004. Non si è trattato di una selezione fine a se stessa, ma tesa ad individuare, sulla scorta dei criteri previsti dall’art. 3 della legge n.64 del 2001, i soggetti più idonei ad implementare la *mission* che

l'Ufficio ha ricevuto dal legislatore e a selezionare i progetti migliori sotto il profilo qualitativo.

In questo modo sono state poste la basi per la creazione di un sistema di qualità, che trova nella selezione degli enti in relazione alla loro capacità organizzativa e gestionale (iscrizione all'albo nazionale provvisorio degli enti di servizio civile nazionale), nell'esame e valutazione dei progetti, anche sotto l'aspetto qualitativo e non solo di conformità alle norme, nonché nel sistema del monitoraggio e delle ispezioni i suoi assi portanti.

Nella direzione della creazione del sistema di qualità si muove la citata circolare adottata dall'Ufficio nell'aprile del 2004, destinata ad incidere sui progetti relativi al secondo semestre dello stesso anno.

La Circolare 8 aprile 2004: “Progetti di servizio civile nazionale e procedure di selezione dei volontari”²⁰

Nel nuovo quadro caratterizzato da risorse insufficienti a fronteggiare la domanda effettiva si è reso necessario affiancare allo strumento di selezione degli enti previsto dalla circolare 10 novembre 2003, concernente: “Norme sull’accreditamento degli enti di servizio civile nazionale”, uno strumento di selezione dei progetti, attraverso il quale individuare i migliori sotto il profilo qualitativo da inserire nei bandi fino alla concorrenza delle risorse disponibili. A tal fine è stato predisposto un percorso di esame e valutazione dei progetti costituito da quattro passaggi successivi posti in ordine logico, ognuno dei quali mira ad esaminare i progetti sotto differenti aspetti. Il percorso ideato prevede:

1. l’esame della documentazione relativa all’accreditamento dell’ente;
2. l’esame della documentazione relativa al progetto;
3. la valutazione del progetto riconducibile all’esame di conformità dell’elaborato progettuale alle norme primarie e secondarie;
4. la valutazione di qualità del progetto.

Lo schema prevede che i progetti passino allo stadio successivo solo se hanno superato i precedenti. Al quarto stadio viene attribuito ai progetti un punteggio secondo variabili ed indicatori predefiniti, che

²⁰ A cura del Servizio progetti e convenzioni.