



Contributo del C.E.S.C. alla revisione della legge 64/2001

Che cosa è il C.E.S.C.

Il Coordinamento Enti di Servizio Civile (C.E.S.C.) dal 1982 opera a livello nazionale per la promozione e lo sviluppo della cultura del Servizio Civile, prima di leva ora volontario. In questi decenni ha costantemente affiancato quegli enti, sia di dimensione locale sia nazionale, impegnati nella lotta all'emarginazione sociale, nei servizi sociali e sanitari, nell'animazione culturale ed educativa, nella ricerca, documentazione e promozione della pace e della nonviolenza e nella cooperazione internazionale, disposti a lavorare su standard qualitativamente elevati, oggi più che mai necessari vista la volontarietà del Servizio Civile.

Il C.E.S.C. è riconosciuto dall'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (UNSC), con cui collabora quotidianamente, con le istituzioni regionali dei territori in cui è presente, ed è socio fondatore della Conferenza Nazionale degli enti di Servizio Civile - C.N.E.S.C. (1987).

Dal laboratorio progettuale del C.E.S.C. in questi ultimi anni, sono nate due delle realtà più interessanti nel panorama del Servizio Civile: Associazione Mosaico e C.E.S.C. Project, enti gestori di Servizio Civile, entrambi accreditatisi alla prima classe dell'Albo Nazionale degli enti di servizio civile.

Indice

Che cosa è il C.E.S.C.	pag. 1
1. LA DIFESA DELLA PATRIA CON MEZZI NON MILITARI	pag. 3
1.1 Difesa della patria e sovranità parlamentare	pag. 3
1.2 Il servizio civile e la mancata sovranità del parlamento	pag. 5
2. IL SERVIZIO CIVILE: UN SISTEMA IN CRISI?	pag. 5
2.1 Criticità organizzative	pag. 6
2.2 Criticità finanziarie	pag. 6
3. LE NOSTRE PROPOSTE OPERATIVE	pag. 8
<i>3.1 IL NODO DEL COFINANZIAMENTO</i>	pag. 8
3.1.1 Definizione del contingente annuo	pag. 8
3.1.2 Cofinanziamento da parte degli enti accreditati	pag. 9
3.1.3 Partecipazione finanziaria delle RPA	pag. 11
<i>3.2 RIMODULAZIONE DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE</i>	pag. 13
3.2.1 Proposte di carattere temporale	pag. 13
3.2.2 Stimolare gli enti accreditati ad un uso più accorto della risorsa pubblica	pag. 13
CONCLUSIONI	pag. 15

1. LA DIFESA DELLA PATRIA CON MEZZI NON MILITARI

Riflettere sui mutamenti necessari da apportare al sistema del servizio civile, significa innanzitutto inquadrare tali cambiamenti nel più ampio riferimento normativo regolante il servizio civile nazionale stesso.

E' indubbio (e confermato dalla stessa Corte Costituzionale) che fondamento del servizio civile nazionale è la **difesa della Patria con mezzi ed attività non militari**.

Sin dalla formazione dello stato moderno, esso ha istituito appositi settori del governo e istituzioni per la gestione della violenza, sia esterna (Ministero prima della guerra e poi della difesa, Forze Armate), che interna (Ministero dell'Interno e forze di polizia).

La difesa della Patria con mezzi non militari ha una storia altrettanto lunga, ma **mai si è sentito il bisogno di istituzionalizzarla** (se non parzialmente, in caso di minacce derivanti da calamità naturali), **proprio perché, alla sua realizzazione, concorre l'intera collettività e l'intera nazione**.

Dalle risorse dedicate dalla collettività nazionale alla difesa non militare nessuno può essere conseguentemente escluso, proprio perché tutti alla stessa difesa non militare possono partecipare, con due uniche eccezioni:

- a) le istituzioni militari e quelle dedicate alla sicurezza interna, per ovvie ragioni;
- b) le realtà che fanno riferimento al "mercato", proprio perché per definizione tendono alla massimizzazione del profitto, fatto che in sé non necessariamente coincide con un bene pubblico ed universale come la difesa della Patria.

Il nostro paese quindi ha bisogno del concorso delle energie di tutte le realtà, pubbliche e private, in cui i cittadini si organizzano e ritrovano, proprio per garantire questa necessità primaria, la difesa della collettività nazionale con strumenti non armati.

Non bisogna pertanto confondere la difesa non militare della Patria con l'interesse particolare, pur meritorio, di alcuno, al di là delle sue benemerienze e della sua storia.

1.1 DIFESA DELLA PATRIA E SOVRANITÀ PARLAMENTARE

La revisione della legge 64/2001 comporta innanzitutto una riflessione sul significato che diamo ai termini che stiamo utilizzando.

Con il sostantivo "**Patria**" si intende un'area territoriale definita, entro la quale vive un gruppo di esseri umani legati tra loro da molteplici vincoli (culturali, istituzionali, legislativi, economici, linguistici, ecc ecc), vincoli che solitamente identificano questo gruppo di esseri umani come un "**popolo**".

E' considerato "naturale" che i vincoli di cui sopra mutino e si evolvano nel tempo, ed è altrettanto "naturale" che ciò avvenga senza imposizioni e forzature da parte di terzi, ovvero di altre "patrie" e "popoli", soprattutto se ciò comporta il crearsi di situazione di subordinazione e svantaggio.

Da ciò deriva il **concetto di "difesa della Patria"**, ovvero di **salvaguardia del territorio e del popolo che lo abita da imposizioni e prevaricazioni sia interne che esterne.**

Nel nostro ordinamento costituzionale la difesa della Patria è, come autorevolmente affermato dalla suprema Corte, prerogativa esclusiva dello stato unitario repubblicano.

La Repubblica affida ai suoi organi legislativi, ovvero il Parlamento, sia la dichiarazione delle modalità di difesa della Patria (ad esempio spetta al Parlamento la dichiarazione dello stato di guerra, ovvero la decisione circa le modalità di utilizzo degli strumenti di difesa nazionali sia all'interno che all'esterno dei confini), sia le scelte circa l'approntamento degli strumenti più adeguati per garantire la difesa della Patria.

Il Parlamento è sovrano circa le decisioni da prendere in ordine alle esigenze di difesa della Patria.

Ma con quali modalità tale sovranità viene esercitata?

Per rispondere a tale domanda ci è di ausilio un esame dell'**excursus storico politico**, con particolare attenzione alla modalità di difesa su cui si è accumulata maggiore esperienza, ovverosia la difesa effettuata con mezzi ed attività militari.

Innanzitutto la Repubblica si è dotata di una particolare istituzione, le Forze Armate, a cui è demandata la organizzazione e la gestione della difesa con mezzi ed attività militari.

Tale istituzione è governata da un apposito organo del governo, ovverosia il Ministero della Difesa

Il Ministro della Difesa, con il consiglio e la consulenza dei vertici militari, ha il compito di sovrintendere al coordinamento della difesa militare nazionale, riferendo al Parlamento, che approva o meno le sue proposte.

In particolare il Ministero della Difesa elabora ed aggiorna periodicamente l'analisi delle minacce e/o dei rischi di cui può essere vittima la Repubblica, proponendo di quali strumenti ci si debba dotare per un'adeguata salvaguardia della patria e delle istituzioni repubblicane.

L'individuazione degli "strumenti ottimali" per la difesa della Patria comporta un raffronto con le risorse disponibili, non sempre adeguate alla preparazione dello strumento militare nel migliore dei modi.

Il tutto si gioca quindi su un delicato equilibrio tra "quello che sarebbe ideale fare" e "quello che si può realizzare con le risorse a disposizione", equilibrio che è onere ed

onore della istituzione demandata al raggiungimento dell'obiettivo, anche sulla base di una valutazione di quali siano i rischi e le minacce più incombenti e preoccupanti.

A monte di ciò resta una precisa scelta parlamentare, che approva le minacce e i rischi individuati dal governo.

E' sempre il Parlamento che determina le risorse da destinare alla difesa della Patria, risorse che poi vengono gestite dalle Forze Armate per il raggiungimento degli obiettivi indicati, sempre mediante attento controllo parlamentare. In ciò si esplica la sua "sovranità".

1.2 IL SERVIZIO CIVILE E LA MANCATA SOVRANITÀ DEL PARLAMENTO

Se il servizio civile nazionale è, come afferma la normativa in vigore, concorso alla difesa della Patria con mezzi e strumenti non militari, pare logico attendersi che anche per esso il Parlamento, su proposta ed indicazione del Governo, indichi le minacce e/o i rischi da contrastare, con una scala di priorità date alle stesse.

Ciò non è mai accaduto. Di fatto l'istituzione preposta alla gestione del servizio civile nazionale, ovvero U.N.S.C., ha svolto compiti:

- **gestionali - amministrativi del servizio civile stesso;**
- **regolamentativi di meccanismi concorsuali per l'accesso a risorse pubbliche da parte di terzi.**

Il Parlamento da parte sua si è limitato, su proposta del Governo, a stanziare risorse per questa particolare forma di difesa della Patria con mezzi ed attività non militari, rinunciando nei fatti alla sua sovranità, demandata in toto agli enti di servizio civile.

Banalizzando, è come se il Parlamento decidesse di stanziare l'1% del pil a favore della difesa militare, lasciando poi ai vertici militari ogni decisione non solo su come spenderli, ma anche su dove, come e quando utilizzare i vari reparti militari... uno scenario che fortunatamente non si è mai realizzato.

Riteniamo che è da tale non applicazione della sovranità parlamentare che derivi la difficoltà di definire che cosa si intenda per difesa effettuata con mezzi ed attività non militari.

Tale mancanza di indirizzo ha portato al rischio di, in nome della "difesa della Patria", legittimare qualsiasi forma di attività ed intervento: la mancanza di definizione di cosa sia difesa della patria con mezzi ed attività non militari, comporta che "tutto" possa essere difesa della patria.

2. IL SERVIZIO CIVILE: UN SISTEMA IN CRISI?

L'assenza di un'azione di indirizzo e governo ha portato da un lato ad una crescita del servizio civile che non teneva conto delle minacce e dei rischi a cui rispondere (in quanto non definiti), dall'altro ad una non definizione del "migliore strumento

possibile a fronte delle risorse disponibili" (in quanto non definire minacce e rischi non dava una misura di cosa effettivamente si doveva fare).

Ciò detto, in questi anni si è affrontato in "modo empirico" il problema di come allocare le risorse destinate dallo Stato alla difesa non militare della Patria.

Le risorse sono, per definizione, limitate e l'istituzione doveva giustamente preoccuparsi di una disciplina che garantisse il loro miglior utilizzo (sono principi del resto scritti nella nostra Carta costituzionale) mediante l'utilizzo di appropriati strumenti tecnico organizzativi, individuabili nell'attuale disciplina sull'accREDITAMENTO.

2.1 CRITICITA' ORGANIZZATIVE

Il primo criterio definito è stato quello della garanzia minima di esistenza dell'ente iscritto agli Albi, determinata in tre anni: un fatto facilmente controllabile dalla data di registrazione dell'atto costitutivo e dell'istituzione dell'ente pubblico.

Il secondo criterio è la "capacità organizzativa e possibilità d'impiego in rapporto al servizio civile volontario": **è da questa frase che è nato alla fine del 2003 il sistema di accREDITAMENTO così come lo conosciamo.**

E' della riforma di tale sistema che stiamo ora discutendo e ragionando: nato nel novembre 2003, rivisto nei due anni successivi con varie norme interpretative, rivisto totalmente nel 2006, era un ottimo sistema per ciò che riguardava la dichiarazione formale, da parte dell'ente che aspirava ad accreditarsi e quindi ad essere iscritto agli Albi, per ciò che riguarda il possesso delle "capacità organizzative e della possibilità d'impiego".

Ciò che era, ed è, totalmente assente è un controllo sull'effettiva esistenza di queste capacità da parte di UNSC e Regioni: ovvero sia il sistema di accREDITAMENTO scricchiola non tanto perché è burocratico e farraginoso, bensì perché è stata sottovalutata la necessità di verificare che quanto dichiarato sulla carta esistesse nella realtà

Ora diventa particolarmente urgente avviare il controllo su quanto dichiarato all'atto dell'accREDITAMENTO:

- esistenza reale delle strutture e delle professionalità dichiarate dal singolo ente,
- esistenza di rapporti lavorativi e/o di volontariato con il personale,
- esistenza di un sistema di comunicazione anche informatico.

Pertanto parlare di mutare la normativa significa contemporaneamente pensare agli strumenti, semplici ed efficaci, che permettono di applicarla con decisione, inserendo quei cambiamenti normativi strettamente necessari per il raggiungimento di tale obiettivo.

2.2 CRITICITA' FINANZIARIE

Alle criticità organizzative si sono assommate, in questi ultimi mesi, quelle di carattere finanziario.

La mancata misurazione dell'utilità, per la nazione, dell'istituto del servizio civile ha comportato una riduzione delle risorse messe a disposizione in sede di bilancio, al primo segnale di crisi ed emergenza economica.

Siamo ora in una situazione di crisi del sistema del servizio civile nazionale, crisi che è in prima evidenza di carattere finanziario, ma che ha alle sue spalle, come si diceva, la "consapevole scelta di non scegliere" sul cardine che regge l'intero istituto, ovverosia la difesa della Patria.

Si possono individuare tre vie possibili di uscita dalla crisi, che a loro volta possono portare a tre diversi percorsi di riforma della legge 64/2001.

La prima strada è quella di limitare l'azione di riforma all'adozione di sistemi che rimettano in carreggiata il sistema da un punto di vista finanziario e gestionale. Si tratta di mettere mano alla normativa per questioni quali ad esempio l'orario di servizio dei volontari, di rivedere le normative applicative su accreditamento e progettazione al fine di attrarre risorse economiche e di eliminare le evidenti disparità territoriali. E' un approccio da "**gestione commissariale**", che ha l'obiettivo di curare il malato e di rimetterlo in piedi, lasciando per il futuro argomenti di spessore quali appunto la difesa della patria, in quanto non vi è sufficiente tempo per affrontarli adeguatamente.

La seconda strada è quella di un'applicazione puntuale della normativa vigente, chiedendo la definizione, da parte del Parlamento, e su proposta di UNSC (in concorso con le Regioni ed altre istituzioni interessate) delle minacce e dei rischi a cui il servizio civile nazionale debba far fronte per ottemperare all'obbligo della difesa della patria.

Sarà poi lo stesso Parlamento, su proposta del Governo, a definire le risorse disponibili per affrontare minacce e rischi individuati. Per percorrere tale strada occorre una **modifica della legge 64/2001 profonda**, non tanto per ciò che riguarda fonti di finanziamento o meccanismi concorsuali (i primi sarebbero esclusivamente derivanti dal bilancio dello Stato, i secondi sarebbero modificati da UNSC, sentiti se del caso gli altri attori del sistema), quanto per definire l'iter decisionale che individui minacce e rischi: l'iter applicativo di una siffatta nuova norma non impedirebbe l'entrata in crisi del sistema in tempi medio brevi.

La terza strada è prendere atto che il servizio civile nazionale, nonostante ciò che afferma la legge in vigore, nella realtà non è uno strumento di difesa della patria bensì è diventato qualcosa d'altro, comunque strettamente subordinato a settori di intervento che sono prerogativa delle RPA e non dello Stato. In questo caso si tratta di **porre mano in modo radicale alla legge 64/2001, cancellando dal suo testo ogni finalità connessa alla difesa della patria**, al fine di non perpetuare indebite confusioni. Anche tale strada, per andare a regime, richiederebbe tempistiche che difficilmente eviterebbero l'andata in crisi del sistema attuale.

3. LE NOSTRE PROPOSTE OPERATIVE

La prima strada ha il vantaggio di affrontare i nodi che hanno determinato la crisi del sistema di servizio civile nazionale, utilizzando al meglio il fattore tempo ed evitando scontri su “questioni di principio” tra i vari attori del servizio civile.

Non è forse la strada ideale, ma è senz’altro quella più razionale, anche perché evita punti che porterebbero al collasso del sistema.

Di seguito riportiamo alcune proposte che, se applicate entro la fine del 2009, contribuirebbero al riequilibrio del sistema di servizio civile nazionale.

3.1 IL NODO DEL COFINANZIAMENTO

E’ la mancanza di risorse che ha messo in crisi il sistema: affinché esso sia stabilizzato, affinché si superi la fase di febbre acuta del paziente, occorre individuare realisticamente come e da dove attrarre risorse rafforzative rispetto a quelle derivanti dal bilancio dello Stato.

L’orizzonte entro cui ci si muove è il seguente:

- a) accettazione di un sistema di cofinanziamento da parte degli enti accreditati;
- b) accettazione di modalità di partecipazione finanziaria da parte delle RPA al servizio civile nazionale,
- c) rimodulazione del servizio civile nazionale al fine di superare le disparità territoriali esistenti, eliminare situazioni di spreco e favorire un maggior ingresso di giovani all’esperienza del servizio civile nazionale.

3.1.1 DEFINIZIONE DEL CONTINGENTE ANNUO

In queste settimane di annunci di taglio delle risorse destinate al servizio civile, numerose voci si sono alzate chiedendo non solo maggiori fondi, ma rivendicando una “soglia minima” di volontari in servizio civile.

Al di là dei numeri indicati, queste richieste non specificavano in alcun modo le ragioni per cui il “numero giusto” dovesse essere di 100.000 volontari in servizio piuttosto che di 30.000.

Su tale questione, non certo di poco conto, avanziamo le seguenti osservazioni:

- a) è l’individuazione delle minacce e dei rischi che determina a sua volta il contingente annuo** ma, come abbiamo visto nelle righe precedenti, minacce e rischi non sono stati individuati dal Parlamento e ne consegue che è arduo definire quante donne e uomini dovrebbero pertanto affrontarli;
- b) una comparazione numerica** tra volontari ingaggiati nelle Forze Armate e volontari del Servizio Civile potrebbe essere di ausilio. Per le FFAA abbiamo 50.291 volontari nel 2008 (di cui 18.472 Volontari in Ferma Breve e 31.819 in Ferma Prefissata), mentre nel 2009 se ne prevedono 48.938 (di cui 7.568 in VFB e 41.370 in FP). Come si vede sono numeri non molto distanti da quei 40.000 volontari in servizio civile che viene segnalata come soglia a regime del sistema, una volta superate le attuali criticità finanziarie.

Possiamo quindi affermare che da un lato occorre una chiara definizione delle minacce e dei rischi per definire il contingente annuo di volontari, e **che dall'altro si ha necessità di un sistema che permetta ai vari attori una minima capacità programmatoria dell'intervento.**

Possiamo anche aggiungere che il numero di volontari in servizio civile è un segnale di vitalità politico-sociale da non sottovalutare.

In assenza di una definizione delle minacce e dei rischi da affrontare, tenendo conto delle serie storiche del servizio civile e di una comparazione con i volontari arruolati nelle FFAA, **attualmente il contingente annuo si situa su una soglia oscillante tra le 40.000 e le 50.000 unità.**

3.1.2 COFINANZIAMENTO DA PARTE DEGLI ENTI ACCREDITATI

La necessità del cofinanziamento si da per acquisita. Si tratta di stabilire **il chi, il come ed il quanto**, guardando ad eventuali esperienze pregresse.

Il cofinanziamento è già previsto dalla normativa vigente. Scatta in caso di approvazione del progetto ma non del suo finanziamento per mancanza di risorse, è al 100% su tutte le posizioni del progetto e sull'importo delle stesse (nel 2007-2008 si trattava di 7000 € per una posizione senza v/a, e di 7300 € per una posizione con v).

L'ente versa l'80% dell'importo alla data di avvio del volontario al servizio, ed il restante 20% a progetto concluso (al fine di evitare che un ente si ritrovi con importi versati maggiori di quelli effettivamente esigibili da parte di UNSC).

E' un sistema intelligente, ma non ha mai funzionato su grandi numeri, nonostante siano molti i progetti approvati ma non finanziati.

Perché?

Probabilmente:

- 1) **per motivi di carattere economico.** L'importo richiesto all'ente è comunque rispettabile, e può spingere lo stesso a trovare soluzioni economicamente più vantaggiose;
- 2) **per motivi organizzativi.** L'ente può comunicare la sua disponibilità al finanziamento solo a bando pubblicato (graduatorie ed uscita del bando praticamente sono coincidenti), e quindi può essere inserito in un bando successivo, il che significa slittare di almeno un trimestre. Nella gestione delle risorse umane ed economiche tre mesi incidono pesantemente, soprattutto se si innestano su un precedente periodo di attesa di circa un anno.

Il sistema attuale quindi è troppo oneroso sia in termini di costi che in termini temporali.

E' apprezzabile il meccanismo per cui l'importo viene versato all'avvio del volontario in servizio, oltre al fatto che si ragiona comunque in una logica "a consuntivo" al fine di evitare versamenti eccessivi.

Su quali cardini può essere poggiato un sistema di autofinanziamento allargato, soprattutto in un regime di scarsità di risorse finanziarie statali?

- a) **la scelta volontaria dell'ente.** L'ente accreditato non va obbligato a finanziare le posizioni, bensì va **incentivato e facilitato**, in un regime di libera scelta.
- b) **incentivi e facilitazioni** devono essere chiari e comprensibili. I principali, anche se non esaustivi, sono:
 - **un criterio di valutazione basato sull'esistenza di cofinanziamento, con ritorni consistenti (un "premio" di 25 punti su un massimo ottenibile di 80);**
 - **formule di servizio civile più legate alla realtà territoriale (part time, orario ridotto, ecc.);**
- c) **un importo del cofinanziamento che renda tale scelta concorrente rispetto ad altre praticabili.** Si ritiene che non si debba andare oltre il 30% del costo di una posizione, in modo da rendere appetibile tale scelta rispetto ad altre che possono essere percorse autonomamente dagli enti (vedi esperienze di leva civica già in atto su alcuni territori della Lombardia);
- d) **scelta volontaria ed incentivi come strumento di premio dell'eccellenza.** Il non obbligare un ente a cofinanziare il progetto premia enti senza disponibilità economiche ma in grado di elaborare proposte di alto livello: nulla impedisce ad un ente di non cofinanziare ma di elaborare un progetto che prende il massimo del punteggio, e che quindi va sostenuto in toto con risorse statali.

Con questo approccio al cofinanziamento da parte degli enti va evitato di:

a2) **stabilire una soglia sotto la quale il cofinanziamento non viene premiato**, come ad esempio "sotto le 200 posizioni", ovvero esentando la IV classe di accreditamento. Questo perché da un lato è autolesionista (si vuole spingere l'ente a finanziare, e ciò non regge se si individuano eccezioni), dall'altro spingerebbe alla frammentazione (l'ente di piccole dimensioni non viene spinto a fare squadra, l'ente di grandi dimensioni tenterebbe di frazionarsi in più realtà per evitare di contribuire da un punto di vista finanziario);

b2) **stabilire categorie di enti che non partecipano al finanziamento in ragione del loro "status"**, ad esempio essere enti del privato sociale o essere ministeri. Se il cofinanziamento è in sé pratica virtuosa, non si comprende per quali ragioni determinate categorie siano esentate dall'applicare buone prassi;

c2) **stabilire forme di compartecipazione che non siano finanziarie**, come valorizzazioni et similia. Occorrono risorse finanziarie, non eleganti giri di documenti basati su dichiarazioni prive di ogni fondamento economico-finanziario.

Un inciso va effettuato sul servizio civile all'estero.

Su tale tipo di esperienza si propone di non avviare meccanismi di cofinanziamento volontario.

Questo per tre ragioni: la valenza eccezionale di tale esperienza, il basso impatto numerico dei volontari all'estero, il costo rilevante della posizione all'estero.

Si propone **un cofinanziamento obbligatorio, da parte di qualsiasi ente che presenti progetti di servizio civile all'estero, per un importo fisso di € 2000** (ben minore, in percentuale, alla copertura del 30% di una posizione in Italia), e quindi senza alcun punteggio derivante da tale partecipazione economica.

Ad una ONG o associazione, anche di piccole dimensioni, comunque converrebbe un tale investimento, che neppure copre le spese di viaggio, vitto ed alloggio di un volontario in servizio all'estero.

A ciò si affianca la proposta di un riallineamento della diaria versata al volontario in servizio civile fuori dai confini con quanto percepito da quello in Italia, in quanto irrazionale.

La domanda di partecipazione dei giovani ai progetti all'estero è comunque elevata, ed è quindi privo di senso premiarla ulteriormente con un assegno ben più elevato dei loro colleghi in servizio sul territorio nazionale.

3.1.3 PARTECIPAZIONE FINANZIARIA DELLE RPA

Attualmente tale partecipazione è:

- 1) **volontaria**, nel senso che ogni RPA decide se immettere risorse derivanti dal proprio bilancio;
- 2) **legata al finanziamento di posizioni di enti accreditati agli albi regionali**, anche perché ciò permette un intervento diretto delle RPA sia sulla valutazione sia sul controllo in fase di attuazione dei progetti.

L'obiettivo è quello di stimolare le RPA ad aggiungere risorse proprie a quelle messe a disposizione dal bilancio dello Stato.

Occorre pertanto premiare i virtuosi e stimolare i restanti.

Lo Stato non può incidere sui criteri, stabiliti dalle RPA stesse, di suddivisione interna delle risorse derivanti dal Fondo Nazionale e destinate ai bandi regionali.

Può tuttavia premiare i territori che investono, instaurando meccanismi che sollecitino le RPA a procedere in determinate direzioni.

Una prima proposta consiste nel definire:

- a) un termine temporale entro cui le RPA comunicano il loro apporto finanziario al servizio civile nazionale, mediante finanziamento di posizioni presentate da enti iscritte agli albi regionali o provinciali;
- b) il fatto che un ente accreditato all'albo nazionale **elabora progetti con una territorialità regionale** (non può quindi presentare progetti che abbiano sedi di attuazione insistenti su più di una regione): ciò del resto aumenta oggettivamente la coerenza del progetto stesso;
- c) **l'applicazione di "deflettori territoriali"**, in sede di valutazione dei progetti presentati dagli enti accreditati sull'albo nazionale, legati al finanziamento autonomo delle RPA al sistema del servizio civile nazionale. Esemplificando, i progetti degli enti nazionali insistenti su territori carenti di finanziamento regionale subiranno un "punteggio negativo" derivante dal mancato impegno della Regione a finanziare il sistema, e quindi i territori

della Regione “non virtuosa” avranno meno possibilità di accedere alla parte di servizio civile “nazionale”.

In tale modo verranno premiati i progetti degli enti nazionali insistenti sui territori delle RPA virtuose, cioè di quelle che immettono risorse proprie nel sistema del servizio civile nazionale. E' evidente che in via indiretta vengono premiati i territori che investono sul servizio civile.

Una **seconda proposta** può svilupparsi con i seguenti step:

a1) la singola RPA può stabilire di immettere fondi per il finanziamento di posizioni di servizio civile nazionale presentate da enti iscritti non solo all'albo regionale o provinciale, ma anche all'albo nazionale;

b1) quando compie tale scelta, la RPA indica il territorio specifico su cui vuole che insistano le posizioni, nonché gli ambiti ed i settori che intende privilegiare;

c1) dopo tale atto, funzionari della RPA partecipano con ruolo decisionale paritetico a UNSC alla valutazione dei progetti finanziabili con risorse regionali;

d1) il controllo dei progetti finanziati dalle RPA è demandato in toto alle stesse, anche se relativi ad enti accreditati all'albo nazionale. Del resto le attività di verifica dei progetti sono condotte con criteri omogenei su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive UNSC.

Una terza proposta, più abbozzata, tende a valorizzare il legame con il territorio della RPA.

La RPA può attivare interrelazione virtuose con una serie di soggetti (fondazioni ed istituti bancari, enti pubblici quali ad esempio le province, associazioni imprenditoriali, università ed istituti di formazione), interessati a finanziare progetti di servizio civile nazionale, naturalmente vincolati a criteri territoriali o settoriali e pur non avendo lo status di enti accreditati di servizio civile.

La RPA diviene quindi una sorta di “fundraiser”.

I fondi che arrivano sul Fondo Nazionale da realtà di questo genere vengono “marcati” dalla RPA che li ha attivati, e concorrono al calcolo della quota di “provenienza regionale”, già descritta nella prima proposta di questo paragrafo, ovvero alla implementazione delle risorse descritte nella seconda proposta.

Su quanto scritto nelle righe precedenti si può ricavare quale è l'orizzonte teorico entro cui ci si propone di muovere.

Il Fondo Nazionale per il Servizio Civile non è costituito da versamenti di entità astratte, bensì dall'allocazione di parte delle imposte dovute dai cittadini, e sappiamo quanto sia diversificato l'apporto dato al bilancio dello Stato da parte delle varie macroregioni.

E' accettabile, in applicazione del concetto di “federalismo solidale”, che le risorse del fondo nazionale siano “distribuite” non tenendo strettamente conto della loro provenienza territoriale.

E' altrettanto vero che le risorse aggiuntive provenienti da specifici territori e realtà insistano sugli stessi e che siano applicati meccanismi di premio per coloro che aggiungono virtuosamente risorse a quelle disponibili sul fondo nazionale.

3.2 RIMODULAZIONE DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE

L'obiettivo di questo paragrafo è duplice: rendere più omogeneo il servizio civile nazionale alle varie specificità territoriali e rendere pertanto più appetibile l'investimento da parte dei vari attori potenzialmente interessati.

3.2.1 PROPOSTE DI CARATTERE TEMPORALE

- a) **orario di servizio civile.** Prevedere progetti con un impegno settimanale di 20 o di 30 ore, con assegno mensile rapportato al carico orario (e conseguente cofinanziamento ugualmente rapportato);
- b) **durata del progetto.** Prevedere progetti di durata di 12, 9 e 6 mesi (con conseguente cofinanziamento rapportato). Per i progetti della durata di 6 mesi si prevede la possibilità del volontario di partecipare ad altro progetto della medesima durata, per una partecipazione massima complessiva di 12 mesi, anche su bandi diversi.

Queste due proposte puntano ad un impiego ottimale della risorsa (che senso ha elaborare progetti di sostegno scolastico che durino un anno, quando l'anno scolastico dura nove mesi?).

Il rischio del mancato ritorno formativo viene superato prevedendo una durata della formazione generale identica ed indipendente dall'orario di servizio e dalla durata del progetto.

La formazione specifica viene invece proporzionata alla durata in mesi del progetto stesso.

3.2.2 STIMOLARE GLI ENTI ACCREDITATI AD UN USO PIÙ ACCORTO DELLA RISORSA PUBBLICA

Questo può essere effettuato con i seguenti accorgimenti:

- a) **stabilire una "quota di iscrizione" in occasione della presentazione dei progetti.** In sostanza l'ente accreditato versa una quota per ogni posizione di servizio civile che presenta, indipendentemente dal fatto che la stessa sia valutata positivamente o meno, oppure che vada o meno a bando. **L'importo della quota può oscillare tra i 50 ed i 100 €**, e l'obiettivo è quello di incentivare gli enti accreditati a presentare le posizioni che si ritengono necessarie. Inoltre in tale modo si recuperano risorse necessarie per il funzionamento del sistema, liberando risorse da destinare al finanziamento di posizioni di servizio civile. Si tenga presente che talvolta la partecipazione a bandi pubblici prevede tale tipo di versamento, per il sostentamento delle spese organizzative e gestionali;
- b) **stabilire un tetto per il numero di posizioni presentabili da un ente accreditato di prima classe**, tetto attualmente inesistente. Riteniamo che vadano evitati fenomeni troppo eclatanti di concentrazione di posizioni di servizio civile in alcuni enti di I classe, ma comunque non ci pare corretto che questa riduzione sia concentrata sulle spalle di pochi enti e che non tenga

conto delle dimensioni degli stessi, delle loro capacità operative, del loro radicamento sul territorio e dell'esperienza pregressa nell'ambito del servizio civile. E' ovvio che le riduzioni andrebbero riviste in caso di aumento dei finanziamenti e dell'arrivo a regime del sistema, oppure potrebbero essere rimodulate in base alle effettive posizioni di servizio civile finanziate. Ugualmente si propone di rimodulare il tetto degli enti di II classe, dimezzandolo;

- c) **fare delle reti¹ un punto di forza e di identità del sistema italiano di SCN**, fondate sul principio culturale della comune storia (enti verticali) o della coprogettazione (enti orizzontali), escludendo la soluzione di nuovi coordinamenti o di enti principalmente di partenariato e conseguente disincentivo a "correre da soli" nelle classi 3 e 4. Stabilendo infatti ad esempio che oltre il 50% delle sedi accreditate di un ente di I classe siano o dipendenze dell'ente stesso ovvero di realtà ad esso legate da vincoli di associazione, consorzio o federazione, e che il rapporto di partenariato sia permesso solo per due annualità, si favoriscono rapporti ben più trasparenti e solidi, a carattere associativo, consortile o federativo oppure, in caso di accreditamento autonomo, di consulenza e prestazione di servizi.
- d) **spingere alla condivisione delle figure strategiche** (formatori e tutor) fra enti di 3[^] e 4[^] classe tramite la coprogettazione (rendendola possibile non solo per gli enti iscritti agli albi regionali, ma anche per gli iscritti all'albo nazionale)
- e) prevedere anche per gli enti di 2[^] classe un sistema ponderato di punteggio che valorizzi il possesso di formatori, monitoraggio, selezione e, se da loro scelto, la possibilità di dotarsi di sistemi, come gli enti di 1[^] classe (non necessariamente tutti e tre i sistemi, si possono pensare soluzioni miste che si ripercuotono sul punteggio)
- f) **obbligo di trasparenza degli enti accreditati**, con elaborazione di un report annuale, sulla falsariga di quanto è già realizzato dagli enti accreditati di prima classe, per tutti gli enti (già la Regione Lombardia ha adottato tale prassi). Inoltre obbligo di pubblicazione all'interno del rapporto di un bilancio economico dell'ente, in cui siano evidenziate le voci di costo relative alla gestione del servizio civile nazionale, nonché le eventuali entrate (ad esempio quote di partecipazione da parte degli associati);
- g) **eliminazione del contributo di UNSC relativo alla fornitura di servizi di vitto ovvero vitto e/o alloggio**. L'ente ha ovviamente la facoltà di fornire tali servizi, ma perde qualsiasi tipo di rimborso (unica eccezione quella relativa alle posizioni di servizio civile all'estero); ciò darebbe luogo ad un "risparmio" di 30/40 milioni di euro annui. L'ente che comunque investirà queste risorse aggiuntive, giustificate naturalmente dalle caratteristiche specifiche del progetto (case famiglia, case di riposo, residenze protette,...), rispetto agli altri partecipanti al bando, si vedrà riconoscere tale investimento come punteggio aggiuntivo in sede di valutazione (proponiamo 2-3 punti per la fornitura del vitto e 3-5 per la fornitura di vitto ed alloggio) .

¹ Possibili diversi contenuti della rete: rete verticale fra soggetti interni alla stessa organizzazione nazionale o regionale, rete orizzontale fra soggetti diversi che fanno coprogettazione insieme, rete mista di soggetti nazionali e locali che sono organizzati nello stesso ente.

CONCLUSIONI

Quanto scritto nelle righe precedenti è stato steso con l'intento di contribuire alla soluzione dei problemi concreti che il sistema di servizio civile nazionale si trova ad affrontare in questi mesi, anche a rischio di apparire eccessivamente pragmatici e di non far emergere chiaramente l'enorme patrimonio politico e sociale che prodotto il servizio civile in Italia. E' un rischio voluto in quanto riteniamo che questo istituto è "molto ammalato" ed assolutamente necessario un intervento "salva vita".

Siamo consapevoli che, in alcuni casi, avanziamo delle proposte dolorose, ma con altrettanta consapevolezza le riteniamo irrinunciabili.

Vogliamo offrire un'alternativa alla possibile serie di veti incrociati che potrebbero innescarsi in questi mesi e che, nel giro di poco tempo, porterebbero al termine dell'esperienza del servizio civile nazionale previsto dalla legge 64/2001.

Una storia tanto gloriosa ed importante merita sicuramente un destino migliore.

Bergamo, 12 Gennaio 2009