

Terza Conferenza Regionale del Servizio Civile

“Il futuro del servizio civile: profonde radici ma ali spezzate?”

Regione Emilia-Romagna
Forlì 5 Dicembre 2008

Intervento della CRESCER

L'ESPERIENZA REGIONALE STIMOLO PER IL SERVIZIO CIVILE

La riflessione sul servizio civile dal punto di vista regionale, oggi non può prescindere dalla situazione di gravissima crisi, non solo finanziaria, che l'istituto sta vivendo.

Ragionare sulle cause di questa crisi, ci pare quindi imprescindibile.

L'IDENTITA' DEL SERVIZIO CIVILE

Riteniamo che la prima causa della crisi del servizio civile, sia, dopo quasi 7 anni di sperimentazione di L.64/01, la mancanza di una definizione condivisa della sua identità: alla domanda 'che cos'è il servizio civile?' o non ci sono risposte o le risposte sono talmente divergenti da equivalere a non risposte.

Noi pensiamo che questa difficoltà di definire il servizio civile, abbiamo origine da un lato da troppo frettolosa liquidazione dell'obiezione di coscienza che invece definiva in maniera precisa che cosa fosse il servizio civile e dall'altro lato da poco nobili interessi corporativi a mantenere nel vago l'identità del servizio civile.

Se è sicuramente vero che troppi giovani, specialmente nell'ultima fase, hanno avuto un approccio strumentale all'obiezione di coscienza, più interessati ad evitare il servizio militare che ad affermare un principio etico (sfociato nella legge che permette di revocare lo status di obiettore) e dall'altra parte una scarsa cultura dei diritti ha visto nell'obiezione di coscienza quasi una offesa arrecata ai militari, questi fattori combinati insieme hanno contribuito a liquidare non solo l'istituto, ma la cultura stessa dell'obiezione di coscienza e conseguentemente l'identità del servizio civile.

Non dobbiamo infatti dimenticare che il servizio civile in Italia nasce non per processo istituzionale, ma per iniziativa delle associazioni e dei movimenti a partire dall'obiezione di coscienza: eliminando questa era abbastanza facile prevedere che il servizio civile non avrebbe più avuto senso.

Eppure

Eppure (*da più parti*) si è creduto che rendendolo volontario, pagando i giovani che l'avrebbero scelto, riducendo l'impegno richiesto agli stessi giovani, si sarebbe potuto continuare a gestire il servizio civile. Appunto: gestire.

La realtà invece si è rivelata molto diversa.

La conseguenza di definire il servizio civile a prescindere da un forte riferimento etico, lo ha relegato a mera assistenza sociale, a supporto di pubblici uffici, perché, si credeva, che il ruolo di 'pacificatori' lo avrebbe assunto l'esercito. Dopo almeno 15 anni durante i quali si è parlato e sono state svolte diverse e numerose "operazioni di pace" (virgolette obbligatorie), con il massimo rispetto dei militari e della istituzione esercito, è molto difficile riconoscere che le forze armate possano essere considerate come l'istituzione che ha l'esclusiva della costruzione della pace, visti i risultati.

Da questa considerazione oggettiva, forse viene una risposta al problema della identità del servizio civile: per costruire la pace non bastano e forse a volte non servono le armi. Del resto sono gli stessi militari che sono consapevoli che il loro ruolo è utile solo in una certa fase

del conflitto, sicuramente serve a poco per prevenire i conflitti ed ancora meno nella fase di ricostruzione del tessuto sociale. La lezione dei Balcani a questo proposito è più che eloquente: se solo si allentasse anche per poco il controllo militare, la guerra riprenderebbe, perché si è investito molto sullo strumento militare, ma non altrettanto sulla ricostruzione delle istituzioni politiche, sociali ed economiche.

Va quindi guardato con estremo interesse al tentativo del Comitato per la difesa civile non armata e nonviolenta, organo dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile, di definire l'OPERATORE CIVILE DI PACE. Se da tale elaborazione ne derivasse uno stimolo sufficientemente condiviso, forse avremmo imboccato la strada per avere una definizione della identità del cittadino/a che sceglie il servizio civile e quindi avremmo una IDENTITA' dell'istituto.

Pensare al SERVIZIO CIVILE, come ad una ISTITUZIONE REPUBBLICANA dove prestano servizio gli OPERATORI CIVILI DI PACE, significherebbe immaginare:

- un SOLO SERVIZIO CIVILE
- Strumento fondamentale dello Stato per:
PREVENIRE L'ESCALATION DEI CONFLITTI (sul territorio nazionale e non)
INTERVENIRE NEL CONFLITTO
RICOSTRUIRE NEL POST CONFLITTO

Se consideriamo in questo modo il servizio civile, la risposta alla domanda chi sono i SOGGETTI che vi concorrono diventa abbastanza facile:

- coloro che dimostrano di aver maturato ESPERIENZE E COMPETENZE NELLA GESTIONE DI CONFLITTI.

Così ragionando è presumibile che oltre ad una significativa riduzione della platea, i soggetti che vorranno partecipare al servizio civile non dovranno tanto avere requisiti formali, ma capacità di realizzare sul proprio territorio progetti di servizio civile in grado di prevenire, gestire e superare conflitti.

Gli stessi progetti di servizio civile dovrebbero essere valutati solo in relazione alla gestione dei conflitti.

Un altro aspetto di innovazione che consideriamo fondamentale, è considerare il servizio civile un **SISTEMA** in cui soggetti diversi vi concorrono con funzioni e ruoli altrettanto diversi e non sovrapponibili:

- avremmo quindi **SOGGETTI PROMOTORI DEL SERVIZIO CIVILE** e qui vediamo un ruolo prima di tutto delle istituzioni pubbliche a partire dagli enti locali, delle scuole, delle università: compito prioritario di questi soggetti è quello di creare, consolidare e rinforzare la cultura del servizio civile, ovvero creare le condizioni culturali affinché i giovani possano fare coscientemente e consapevolmente la scelta del servizio civile come istituto per la pace;
- si passerebbe poi ai **SOGGETTI CHE REALIZZANO E GESTISCONO I PROGETTI DI SERVIZIO CIVILE** e qui, senza escludere a priori, ma se si tratta di essere radicati sul territorio, sui problemi e bisogni che da esso emergono, sicuramente la priorità dovrebbe essere data alle organizzazioni sociali che i cittadini autopromuovono ed autogestiscono sul quello stesso territorio e quindi pensiamo prima di tutto al volontariato ed al terzo settore e, secondo il principio di sussidiarietà, solo in subordine agli enti locali ed altre pubbliche amministrazioni; sarebbe invece funzionale al sistema che la progettazione del servizio civile fosse inserita nella politiche locali e quindi, anche in questo caso affermando il principio di sussidiarietà, attribuire alla pubblica amministrazione funzioni di programmazione e alle formazioni sociali di realizzazione degli interventi;
- infine avremmo **SOGGETTI FINANZIATORI**, ossia quelli che o per ragioni istituzionali, o per missione specifica hanno il compito ed interesse a finanziare il servizio civile, se

ragioniamo in questi termini non può essere più considerato un tabù il finanziamento del servizio civile da parte di soggetti privati, come succede in altri paesi europei.

Siamo convinti che le tre tipologie di soggetti non debbano confondersi, ossia ognuno faccia il proprio mestiere e soprattutto non vi sia sovrapposizione fra chi gestisce e chi finanzia, chi valuta e approva progetti e chi li realizza, chi ha compiti di programmazione e chi gestisce progetti.

Progetti di servizio civile quindi finalizzati a prevenire l'insorgere dei conflitti, in grado di stare dentro al conflitto e gestirlo e qualora il conflitto sia esploso, un servizio civile capace di ricostruire le condizioni sociali per garantire i diritti fondamentali delle persone e delle comunità.

Da questo punto di vista riteniamo che più che la corsa al progetto che ottiene più punti (oramai il giochino lo conosciamo tutti e non è assolutamente detto che ad un punteggio più alto corrisponda un progetto migliore!), debbano essere rivisti alcuni meccanismi di accreditamento, che tra l'altro se confermato come strumento per entrare nel sistema, deve trovare riconoscimento legislativo.

L'ACCREDITAMENTO PER IL SISTEMA DI SERVIZIO CIVILE dovrebbe riconoscere le tre diverse tipologie di soggetti e per quanto riguarda i soggetti attuatori dei progetti, dovrebbe rilevare la loro capacità di gestire i conflitti e quindi avremmo dei soggetti accreditati come **PRESIDI LOCALI PER LA GESTIONE DEI CONFLITTI**, risorse del e sul territorio in grado di attivarsi ed intervenire in relazione alla insorgenza di problematiche sul territorio. Pensiamo quindi ad un accreditamento centrato più che sulla capacità di elaborare progetti (che abbiamo visto in questi anni degenerare in progettificio), sul riconoscimento della specificità dei soggetti in termini di radicamento sul territorio e sulla loro *capacità di creare relazioni significative sociali, intersoggettive e interistituzionali, ossia di creare capitale sociale, il vero antidoto alla degenerazione violenta dei conflitti (da questo punto di vista strumenti come i bilanci di missioni o sociali possono essere molto interessanti per valutare i soggetti)*.

Nel proseguire il ragionamento, occorre ora affrontare il tema del rapporto fra stato e regioni.

Partiamo, non a caso, dal tema del finanziamento.

Per superare la crisi attuale, abbiamo sentito diverse idee:

- c'è chi pensa che si possa superare la crisi del servizio civile, *unicamente* agevolandone ulteriormente l'accesso e quindi servizio civile flessibile, meno ore di servizio, durata minore ecc...: pensiamo che questo tipo di soluzioni aggravino la crisi, noi dobbiamo essere più esigenti coi giovani e *con gli Enti di Servizio Civile* per dare senso e significato a quello che gli proponiamo, insomma dobbiamo alzare l'asticella non abbassarla;
- oppure si pensa che lo stato non debba far altro che fissare le norme, il finanziamento del servizio sarebbe onere degli enti e soprattutto degli enti locali: anche questa soluzione ha le gambe corte, perché escluderebbe gran parte dei soggetti che a nostro avviso invece dovrebbero essere i protagonisti del servizio civile.

Ci sono solo queste soluzioni?

Noi riteniamo che ci sia una terza via per affermare il carattere repubblicano del servizio civile ed allo stesso tempo responsabilizzare i territori nel contribuire al servizio civile.

Questo passaggio è particolarmente importante, perché da considerazioni finanziarie, entriamo nella specificità del carattere alternativo del servizio civile come istituto repubblicano per la difesa civile, non armata e nonviolenta.

Nella concezione tradizionale di difesa, militare e armata, i territori sono destinatari di interventi (e quindi di risorse) che vengono decise in altri luoghi, generalmente da un centro.

Una difesa alternativa, civile, non armata e nonviolenta, non può funzionare così: occorre un ruolo centrale, a garanzia di coerenza e uguaglianza, ma occorre altrettanta corresponsabilità dei territori che vogliono prevenire i conflitti, uscire dalla violenza e ricostruire condizioni di convivenza.

Se il servizio civile è un istituto repubblicano pensiamo che lo Stato debba avere un Fondo Nazionale stabile, unico, per il servizio civile, adeguato alle caratteristiche ed al bisogno diffuso di prevenzione/gestione/ricostruzione nei conflitti. Ma questo fondo non dovrebbe essere suddiviso in base a quanto storicamente si è venuto ad affermare in questi anni: ossia più soldi dove ci sono più domande di servizio civile.

Proviamo invece ad immaginare un Fondo Nazionale che funga da volano per stimolare ulteriori finanziamenti da parte di soggetti pubblici locali e di soggetti privati: è chiaro che questi soggetti possono contribuire al fondo nazionale se hanno garanzie sufficienti che il denaro verrà utilizzato per progetti che si vengono a realizzare sul proprio territorio di interesse.

Questo meccanismo, tra l'altro già sperimentato in altri settori, vedrebbe il finanziamento dello stato condizionato da corrispondente finanziamento da parte delle regioni e/o da altri soggetti di quel territorio.

Insomma pensiamo ad un meccanismo in base al quale lo Stato centrale premia i territori che investono di più sul servizio civile.

A questo punto potremmo avere una **UNICA GRADUATORIA NAZIONALE DEI PROGETTI articolata per comparti regionali**, superando l'attuale sistema di una graduatoria degli enti di prima classe ed una degli enti più piccoli, perché i progetti insistono su un territorio (non esistono progetti nazionali, in senso stretto).

Tale graduatoria nazionale unica, va costruita in base (almeno) al territorio regionale dove i progetti si realizzeranno e quindi in base alla disponibilità finanziaria che quegli stessi territori hanno espresso unitamente al contributo statale.

Potremmo quindi avere un punteggio minimo nazionale (per garantire standard di qualità del progetto uguali su tutto il territorio nazionale) e poi per ogni regione ci potrà essere un punteggio ulteriore da raggiungere per vedersi approvato il progetto.

I progetti a questo punto possono essere anche pluriennali (ossia non è necessario che ogni anno venga ripresentato il progetto) poiché il criterio diventa il perseguimento degli obiettivi che non sono gli obiettivi dell'ente, ma del territorio che affida all'ente, nell'ambito delle politiche sociali/sanitarie/ambientali ecc., il compito specifico della gestione dei conflitti e l'unico altro vincolo diventa il livello di adesione da parte dei giovani, ovvero il numero posti disponibili che vengono effettivamente utilizzati.

Se ragioniamo in questi termini la Regione Emilia-Romagna potrebbe offrire un contributo determinante per uscire dallo stallo del servizio civile, avendo un modello da proporre.

Tale modello prevede:

- la Regione con funzioni di programmazione e definizione delle linee generali;
- i Copresc con funzioni di promozione e coordinamento a livello provinciale
- gli enti accreditati con funzioni di gestione e qualificazione del servizio civile.

Come tutti i modelli, non sono perfetti, ed hanno punti di forza e punti di debolezza:

- fra i punti di forza pensiamo che si debba annoverare la responsabilità e la compartecipazione di una pluralità di soggetti che ha impedito che nella nostra regione si verificassero certe storture che in altri territori si sono verificati;
- fra i punti di debolezza la scarsa attrattività del servizio civile da parte dei giovani.

Addebitare questo alla insensibilità dei giovani pensiamo che sia fuorviante. Siamo convinti invece che una ragione della crisi del servizio civile sia la mancanza di certezze: da un lato si chiede uno sforzo di elaborazione veramente grande (il progettificio) che non trova corrispondenza adeguata, la tentazione di mollare tutto da parte degli enti è purtroppo forte; ma così facendo si deve sempre ricominciare da zero e quindi il servizio civile rimane sempre fragile ed aleatorio.

Per una valutazione dell'impatto della legge regionale sul servizio civile regionale

Attuazione LR 20:

L'Emilia-Romagna è una delle (poche) Regioni che ha ritenuto di dotarsi di una legislazione specifica sul servizio civile, una prima volta nel 1999 ed una seconda volta nel 2003 a fronte dell'introduzione del servizio civile volontario; legislazione ricordiamolo che ha retto alla valutazione di legittimità costituzionale; legge che, anche questo ricordiamolo, sia in fase di elaborazione che in fase di applicazione, ha visto un forte e determinante contributo degli enti di servizio civile ed in particolare delle sedi locali degli enti nazionali aderenti alla Crescer.

Che valutazione dare a distanza di 5 anni di questa legge che, ripetiamo sentiamo 'nostra' e non ci è affatto estranea?

Certamente vi sono una serie di passaggi, diremmo stilistici, che rivelano l'anacronismo dei riferimenti alla L. 230 ed all'obiezione di coscienza ed all'assetto organizzativo precedente all'attuazione del Decreto 77: punti su cui si potrebbe intervenire in termini di semplice aggiornamento.

Vi sono altresì aspetti a cui, in sede di elaborazione e di dibattito, avevamo dato estrema importanza che oggi si mostrano come inadempienze. Ci riferiamo in particolare alla mancata adozione degli atti di programmazione previsti: il famoso documento di programmazione triennale e i relativi piani annuali, ossia gli atti che dovevano dare stabilità e continuità alla programmazione del sistema. Di conseguenza dal 2003 l'Assemblea Legislativa non si è più occupata di servizio civile, gestito solo con atti amministrativi ordinari (determine e delibere di Giunta) e lasciando quindi irrisolti i nodi politici e programmatici emersi in questi anni.

Certamente quanto denunciato, trova origine nei tempi e nelle modalità con cui lo Stato, dando applicazione al Dlg.77/02, ha di fatto limitato a funzioni sostanzialmente gestionali-amministrative le competenze delle Regioni, mentre la LR 20 ipotizzava una ampia potestà regionale in materia di indirizzo del ruolo e delle funzioni del Servizio Civile. Ricordiamo infatti che il "documento di programmazione triennale regionale" doveva intervenire:

a) sui settori prioritari di svolgimento del servizio civile regionale;

b) sui criteri di ammissione dei volontari ed i criteri di organizzazione del servizio civile regionale, finalizzati a consentire la massima partecipazione;

ovvero scelte che non sono coerenti, anzi difficilmente collocabili, nel Servizio Civile Nazionale attualmente in essere.

Il nodo politico non rinviabile è la necessità di definire la collocazione del Servizio Civile (Nazionale e Regionale) nell'ambito delle politiche Regionali e, più in generale, nelle politiche di governo locale, ovvero:

- 1) Costituire il Fondo Regionale per il Servizio Civile come previsto dalla legge regionale, per rendere certo il finanziamento regionale del sistema del servizio civile;
- 2) Dare attuazione alla legge regionale laddove si prevede, in relazione al documento di programmazione poliennale, di **"integrare gli interventi di servizio civile nell'attuazione della legislazione regionale di settore per le materie connesse con quelle previste" dalla legge 20**; attualmente abbiamo trovato solamente una citazione del Piano Socio-Sanitario 2009-2011;

- 3) L'attuazione del punto precedente presuppone la realizzazione completa dei piani di monitoraggio e la programmazione locale del Servizio Civile.

Da questa Conferenza Regionale ci aspettiamo quindi che si almeno avviato il percorso per la elaborazione del **primo documento programmatico triennale** da sottoporre all'Assemblea Legislativa della Regione. Un atto politico-programmatico che, alla luce della situazione ormai consolidata del SCN, affronti le questioni di fondo:

- le questioni nazionali (di cui sopra)
- il ruolo del SC (nazionale e regionale) nelle politiche regionali;
- gli indirizzi per l'esercizio delle funzioni regionali delegate dal Decreto 77,
- il consolidamento e chiarimento del quadro delle risorse finanziarie,
- la definizione dei rapporti di sussidiarietà: rapporti fra Enti di SC e Regione, a livello centrale e territoriale;
- la definizione delle priorità delle politiche regionali di SC e, infine, su queste basi, avvii l'aggiornamento della LR 20.

Ribadiamo ancora, la Regione Emilia – Romagna potrebbe contribuire a stabilizzare il sistema costituendo un fondo regionale del servizio civile: la legge sui giovani potrebbe essere il contenitore adatto, perché si potrebbe coniugare in questo modo l'aspetto della promozione culturale del servizio civile (sensibilizzazione, educazione) e l'aspetto di una progettualità che ha una ricaduta positiva sul territorio in termini di utilità sociale.

Il ruolo degli enti ed in particolare le sedi locali degli enti aderenti alla Crescer

La Crescer, raccogliendo e sviluppando forme di collegamento e coordinamento di enti di servizio civile precedenti, si è costituita nel 1998, affermandosi da subito come uno dei principali interlocutori della Regione.

Abbiamo quindi avuto tutta una prima fase in cui il nostro contributo è stato quello di aprire e vedersi riconoscere degli spazi istituzionali per un dibattito più ampio e profondo sull'obiezione di coscienza e il servizio civile. I frutti di quella stagione sono stati il Protocollo con la Regione e quasi contemporaneamente la prima legge regionale sul servizio civile.

I cambiamenti intercorsi successivamente, hanno collocato la Crescer in un ruolo nuovo, non facile, perché da un lato si era portati ad un maggiore radicamento sui territori e dall'altro lato dovevamo mantenere e rinsaldare il collegamento col livello nazionale. Sui territori motivare, organizzare, promuovere, individuare risorse (umane prima di tutto) per il nuovo servizio civile. Sul livello nazionale stare dentro un quadro più grande che comunque garantiva un minimo di continuità.

Direi, quasi a prescindere dalla crisi attuale, già da tempo siamo entrati in una nuova fase e da altrettanto tempo stiamo ragionando sul nostro ruolo.

Pensiamo che la fase 'sindacale' di pura rappresentanza sia ormai superata. Il rischio che vediamo nel servizio civile ed anche nella nostra regione, è che si creino dei sistemi paralleli (pensiamo ai Copresc) che oltre a disperdere risorse, non contribuiscono a creare sistema.

Da tempo chiediamo alla Regione, come enti aderenti alla Crescer, di pervenire ad una stipula di un nuovo protocollo che abbia *anche* caratteri operativi in cui noi enti diciamo quali e quante risorse, ne diversi territori, possiamo mettere a disposizione a fronte di impegni della Regione a consolidare il sistema. In piccolo abbiamo avuto l'esperienza della formazione degli OLP, in certi territori della formazione e della consulenza per la progettazione, sperimentazioni in linea generale positive, perché non estendere ulteriormente queste buone prassi alla progettazione congiunta, alla formazione dei giovani (generale e specifica), al monitoraggio?

Noi siamo pronti. La Regione è pronta?