

SERVIZIO CIVILE ALL'ESTERO: PROBLEMI ATTUALI E POSSIBILI SOLUZIONI

Il Servizio civile (SC) all'estero presenta problemi e caratteristiche alquanto diverse rispetto al Servizio civile svolto in Italia.

Caratteristiche

- In media sono messi a disposizione per l'estero **400-450 posti**.
- I **settori d'impiego** sono generalmente **cooperazione internazionale** (più del 50% dei posti), assistenza, educazione.
- **Il costo per lo Stato è maggiore rispetto al SC in Italia**: ogni ragazzo ha diritto ai 433,80€ del SC più un'indennità estero di 15€ al giorno per ogni giorno passato fuori dal paese. Inoltre, quando si trova all'estero gli sono pagati vitto e alloggio per un totale di 20€ al giorno, generalmente gestiti direttamente dall'ente. A questo vanno aggiunte le spese per i viaggi, l'assicurazione e la formazione, che sono a carico dello Stato, mentre dal 2009 i costi di visti e vaccinazioni obbligatorie sono a totale carico degli enti.

Le previsioni totali di spesa del 2012 per la voce 73 del documento di programmazione finanziaria "Servizio civile volontario all'estero: rimborsi agli enti e spettanze volontari" è stata di 7,8 milioni, cifra che però non tiene conto dei costi di formazione (tra i 70 e gli 80 mila euro all'anno) e di assicurazione. Il **costo medio annuo di un volontario estero per lo Stato**, quindi, è di **circa 18000€** più i costi assicurativi e di formazione. Tali cifre sono un'approssimazione basata sui dati relativi al 2011, 2012 e 2013 del documento di programmazione finanziaria del 2013.

	Costo annuo di un volontario in €	Costo annuo totale in € (approssimativo)
COMPENSI CORRISPOSTI AI VOLONTARI		4 milioni
- Contributo mensile (433,80€)	5205,6	
- Indennità estero (per 11 mesi)*	4950	
CONTRIBUTI AGLI ENTI E RIMBORSI SPESE DI VIAGGIO		3,5 milioni
- Vitto e alloggio (per 11 mesi)*	6600	
- Spese di viaggio	variabile	
- Contributi per spese di gestione da corrispondere all'ente (dal 2004)	variabile**	
Totale (voce 73 del documento di programmazione finanziaria)	Circa 18000 (2012)	8 milioni
Assicurazione (2012)	30,37	12-14mila
Formazione	180	70-80mila
Totale costo del SC all'estero		8 milioni e 90mila

Tabella 1: * Considerando il primo mese di formazione in Italia+le ferie di metà servizio
 ** L'importo è pari al 15% della somma delle indennità per l'estero versate ai volontari e del contributo per vitto e alloggio effettivamente erogato.

- Generalmente è scelto da persone con un'età più avanzata (ben oltre i 24 anni contro i 21-23 del SC in Italia) e più alti titoli di studio (laurea triennale o specialistica mentre per il SC in Italia la maggioranza ha solo il diploma di maturità). La motivazione della scelta è sempre più legata alla possibilità di un ingresso nel mondo della cooperazione internazionale.
- **Possibilità d'impiego a posteriori:** questo punto è basato solo sulla mia esperienza personale e non è quindi assumibile a regola. Prima della crisi economica sono venute a conoscenza di molti casi in cui le ONG tendevano a tenere i ragazzi che avevano fatto SC presso di loro impiegandoli come personale espatriato o in sede. Dopo il 2008-09 questa tendenza è diminuita, ma ho incontrato diverse persone che grazie anche al SC hanno avuto la possibilità di partecipare a programmi prestigiosi delle Nazioni Unite (UN Fellowship e JPO) o sono attualmente impiegati in un'organizzazione internazionale o al Ministero degli Esteri. È da notare in senso positivo che tutti evidenziano il SC all'estero come momento significativo della propria esperienza di formazione e lavorativa. D'altra parte, negli ultimi anni la frustrazione di non riuscire a trovare uno sviluppo professionale delle competenze acquisite durante il SC è andata acuendosi a causa delle ridotte possibilità. Concluderei, quindi, che **il SC all'estero è una buona carta da giocare sul curriculum** di una persona ed è **ricosciuto dai potenziali datori di lavoro**, ma la **manca di sbocchi negli ultimi anni** ha ridotto il tasso di successo.

Problemi

1. Status del volontario

Al momento il volontario di SC non ha uno status ben definito e riconosciuto legalmente. Questo comporta il fatto che il volontario all'estero:

- abbia problemi ad ottenere i visti e i permessi di residenza
- non possa votare presso una propria rappresentanza consolare all'estero, ma debba rientrare in Italia per farlo
- dal punto di vista lavorativo tenda a definirsi ed essere definito un "cooperante" senza averne i diritti.

Soluzioni suggerite:

Inserire nella legge di riforma una chiara definizione del volontario in servizio civile

Sul modello della legge 49/1987 sulla cooperazione italiana, art.31 (abrogato nel 1994):

Art. X (Il volontario in servizio civile)

"Sono considerati volontari in servizio civile coloro i quali abbiano stipulato un contratto di servizio civile con l'Ufficio per il SCN, con il quale si siano impegnanti a svolgere attività nell'ambito delle finalità previste dalla presente legge."

2. Visti

Negli ultimi anni, in seguito all'inasprimento delle politiche migratorie di alcuni paesi in cui sono presenti progetti di Servizio Civile, i volontari e gli enti hanno incontrato sempre più problemi nell'ottenere visti e permessi di lavoro. In alcuni casi si tratta di una risposta alla crescente reticenza dei paesi economicamente più avvantaggiati a rilasciare visti, altre volte di una misura di protezione dell'occupazione locale, sempre più minacciata da un'immigrazione qualificata.

Le difficoltà incontrate in questi anni hanno costretto diversi volontari a posticipare la partenza o trascorrere del tempo fuori dal paese; alcuni volontari non sono partiti affatto (Focsiv, Brasile 2010), altri sono stati espulsi e multati (Focsiv, Ruanda 2012). I volontari in SC non sono gli unici a vivere queste problematiche: recentemente anche volontari del Servizio Volontario Europeo (SVE) e cooperanti hanno vissuto le stesse difficoltà (Ruanda, Etiopia). A questo si aggiungano i costi di traduzione del contratto e degli altri documenti necessari per la regolarizzazione, che possono raggiungere anche i 2000 dollari, normalmente a carico degli enti. Al momento **non esiste alcuna procedura standard né protocolli da seguire** per tutti i volontari nei diversi paesi **per la richiesta dei visti**. Secondo il DPCM del 4 novembre 2009 la responsabilità di provvedere all'ottenimento dei visti e della documentazione necessaria alla permanenza all'estero dei volontari è di competenza dell'ente inviante. Fino ad ora, quindi, ogni ente ha sempre ovviato al problema in modo diverso secondo la propria esperienza. **I volontari partono infatti con i visti più disparati:** visti turistici, missionari, di lavoro e di studio; in alcuni casi è richiesto un permesso di soggiorno o di lavoro, in altri è sufficiente rinnovare il visto - spesso con qualche "trucco", come uscire dal paese per una settimana e poi rientrare nuovamente come turista. Di seguito una panoramica delle tipologie di visto utilizzate più frequentemente¹:

Tipologia visto	Frequenza di utilizzo (n. casi)
Visto non richiesto	6 (4 con permesso di soggiorno o di lavoro)
Visto turistico	24
Visto per lavoro o di affari	8
Visto missionario	5
Visto per lavoro umanitario	3
Visto di studio	1
Altro	6
Totale paesi esaminati	44 (non corrisponde alla somma dei precedenti valori)

Il caso più grave e recente riguarda il Ruanda, dove 3 volontari su 5, impegnati in 2 diversi progetti di SC, sono stati rimandati in Italia ed è stato negato loro il rinnovo del visto². Sempre in Ruanda, nel 2012 anche due ragazze impegnate in un progetto di cooperazione hanno subito la stessa sorte³.

In passato si era esplorata la possibilità di ottenere un “passaporto di servizio”, interpretando in maniera abbastanza ampia la norma a riguardo, facilitando così l'ottenimento del visto nei casi più problematici⁴. **Nel 2008-2009, invece, erano stati raggiunti degli accordi per realizzare delle procedure brevi per i visti in alcuni paesi,** tra cui il Brasile, ma già l'anno seguente è andato tutto a morire, pare anche per la mancata disponibilità delle ambasciate e proseguire tali accordi. Nel recente caso ruandese, invece, **si è tentato di stipulare un accordo** tra l'ambasciata italiana in Uganda e il governo ruandese, **sull'esempio dell'accordo firmato dai Peace Corps americani** sempre in Ruanda.

¹ Mappatura realizzata da Focsiv e Associazione Papa Giovanni XXIII ed integrata nel 2013 con informazioni di altri enti con progetti di SC all'estero in 44 paesi prevalentemente extra europei, per un totale di 129 sedi e 259 volontari.

² Intervista a Valentina Iacobucci, volontaria impegnata in Ruanda col SC: <http://www.vita.it/societa/servizio-civile/manca-l-accordo-diplomatico-con-il-ruanda-3-volontari-su-5-rimandati-a-casa.html>

³ Articolo su due cooperanti italiane a cui è stato negato il visto ruandese: <http://www.dinamopress.it/news/giovani-cooperanti-obbligate-a-lasciare-il-rwanda#>

⁴ Decreto del Ministro degli affari esteri 30 dicembre 1978, n.4668 bis, “Regolamento per il rilascio dei passaporti diplomatici e di servizio”: <http://www.esteri.it/MAE/normative/dmae30.12.78.pdf>

Un'ulteriore difficoltà può presentarsi con l'**ammissione al SC di cittadini stranieri**. Eventuali accordi bilaterali e misure di facilitazione nell'ottenimento dei visti devono tenerne conto. Al momento non ci sono ancora casi pratici, quindi il tema può essere studiato solo sulla base di ipotesi.

Soluzioni suggerite:

Riconoscimento legale dello status del volontario (vedi punto 1)

Inclusione nella legge di riforma di un rinvio legislativo che preveda la creazione di meccanismi di supporto ai volontari nello svolgimento delle pratiche per i visti

A questo proposito cito l'Art.19 comma 4 della proposta di legge Sereni dell'11 aprile 2013:

“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del Ministro degli affari esteri e sentita la Consulta, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono individuate le forme di supporto da garantire ai giovani del Servizio civile nazionale all'estero da parte degli uffici diplomatici e consolari.” a cui aggiungerei “riguardo la sicurezza nel paese di svolgimento del servizio, l'ottenimento dei visti e dei permessi di residenza, nonché le modalità per lo svolgimento del voto all'estero”.

Identificazione di un referente per i progetti e i volontari all'estero all'interno dell'Ufficio Nazionale, dotato di un numero di telefono accessibile dall'estero e di un contatto Skype.

Identificazione di una persona di riferimento presso il Ministero degli Esteri (MAE) che si occupi di facilitare il riconoscimento della figura del volontario di SC da parte dei consolati esteri e degli uffici locali per gli stranieri.

Comunicazione alla rappresentanza diplomatica di competenza della presenza di volontari in SC nel paese e dei loro contatti.

Traduzione ufficiale del contratto di SC almeno in inglese a cura dell'Ufficio Nazionale.

Lettera di presentazione del volontario e del SC almeno in inglese a cura dell'Ufficio Nazionale e del MAE.

3. Voto all'estero

Al momento ai volontari in SC non è permesso votare all'estero. Essi devono far ritorno in Italia e per questo hanno diritto a 2+2 giorni di viaggio e un giorno di permanenza in Italia per il voto, nonché al rimborso delle spese di viaggio. Questo costituisce uno spreco di tempo e di denaro pubblico, nonché un ostacolo all'espressione di un diritto fondamentale, perché a causa delle difficoltà di viaggio e dei tempi persi sono solo una minoranza i volontari che effettivamente tornano in Italia per votare.

La Costituzione italiana garantisce il voto ai cittadini residenti all'estero con l'Art. 48⁵. I volontari in servizio civile non possono però iscriversi all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) perché il loro periodo di residenza fuori dall'Italia è inferiore ai 12 mesi (Legge 27 dicembre 2001, n. 459). Per alcune categorie di cittadini non iscritti all'AIRE, come gli appartenenti alle FFAA o di Polizia impiegati in missioni all'estero, è già prevista la possibilità del voto per corrispondenza,

⁵ Art 48,3: *“La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.”*

ma non per i serviziocivili. La materia è disciplinata dalla Legge 27 gennaio 2006, n. 22. Per quanto riguarda le elezioni europee, i volontari in servizio in paesi UE hanno la possibilità di votare per i candidati italiani registrandosi al proprio consolato un mese prima delle elezioni. Per i paesi extra-UE, invece, è necessario essere registrati all'AIRE o far parte delle categorie indicate dalla Legge 27 gennaio 2006, n. 22.

Nell'ultimo anno si è presentata la necessità di riformare la materia del voto all'estero per includere anche tutti quei giovani che si trovano a risiedere per meno di 12 mesi fuori dall'Italia, soprattutto nell'ambito di progetti Erasmus, Leonardo e altri scambi internazionali. Le due questioni possono quindi trovare un punto d'incontro nella necessità di regolare il voto di chi risiede all'estero per un periodo inferiore ai 12 mesi per le elezioni europee (in paesi extra-UE), politiche, amministrative e per le consultazioni referendarie.

Infine, con l'apertura del SC agli stranieri bisogna tener conto del fatto che anche i cittadini comunitari residenti in Italia hanno diritto – su richiesta - a votare per i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo e alle elezioni amministrative.

Soluzioni suggerite:

Includere i volontari in servizio civile tra le categorie previste dalla Legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Art.5) o, meglio, dalla Legge 27 gennaio 2006, n. 22 (ex Art. 3-sexies)

Art. 3-sexies. (Voto dei cittadini temporaneamente all'estero per motivi di servizio o missioni internazionali)

1. In occasione delle prime elezioni politiche e delle prime consultazioni referendarie previste dall'articolo 138 della Costituzione successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono ammessi a votare nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione nei limiti e nelle forme previsti dal presente articolo:

a) il personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia temporaneamente all'estero in quanto impegnato nello svolgimento di missioni internazionali;

b) i dipendenti di amministrazioni dello Stato, temporaneamente all'estero per motivi di servizio, qualora la durata prevista della loro permanenza all'estero, secondo quanto attestato dall'amministrazione di appartenenza, sia superiore a dodici mesi, nonché, qualora non iscritti alle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero, i loro familiari conviventi;

c) i professori universitari, ordinari ed associati, i ricercatori e i professori aggregati, di cui all'articolo 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005, n. 230, che si trovino in servizio presso istituti universitari e di ricerca all'estero per una durata complessiva di almeno sei mesi e che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si trovino all'estero da almeno tre mesi.

d) i volontari in servizio civile all'estero che al momento dello svolgimento delle elezioni o delle consultazioni referendarie si trovino in servizio presso la sede estera del progetto.

Rimane aperto, tuttavia, il problema delle elezioni amministrative.

Oppure

Includere il SC in una nuova disciplina del voto dei cittadini italiani residenti all'estero per un periodo inferiore ai 12 mesi.

4. Rimborso spese per vitto e alloggio

I volontari in SC all'estero hanno diritto, a differenza dei loro colleghi impiegati in Italia, a vitto e alloggio pagati. Attualmente l'Ufficio per il SCN eroga direttamente agli enti la cifra di 20€ al giorno per volontario per coprire questi costi, indifferentemente dal luogo di svolgimento dei

progetti. Questi soldi sono generalmente gestiti direttamente dall'ente e solo più raramente dati ai volontari perché provvedano autonomamente al proprio sostentamento.

Per alcuni luoghi di svolgimento dei progetti 20€ è una cifra nettamente superiore al costo locale della vita (paesi con un costo della vita basso e zone rurali), mentre per altri è appena sufficiente (grandi città, capitali, paesi con un alto costo della vita). A volte gli enti ridistribuiscono i soldi risparmiati da un progetto su uno con costi più alti, altre volte sono soldi che rimangono nelle casse degli enti e vengono utilizzati per altro.

Soluzioni suggerite:

Prevedere un rimborso spese proporzionale al costo della vita nel luogo di destinazione del volontario, sul modello dei coefficienti di aggiustamento per il personale ONU.

I costi possono essere suddivisi per fasce indicative, essendo complesso valutare l'effettivo costo della vita in ogni città o villaggio, e aggiornati annualmente.

5. Valutazione della sicurezza paese

Nel 2011 e nel 2012 **alcuni progetti all'estero sono stati respinti dall'Ufficio per il SCN** perché “*tali Paesi presentano condizioni di rischio elevate per i volontari, come rilevato dalla Commissione esaminatrice a seguito della consultazione del sito del Ministero degli Affari Esteri viaggiasesicuri.it alla data XXXX, ai sensi delle disposizioni di cui al paragrafo 2 del Prontuario approvato con D.P.C.M. del 4 Novembre 2009*” (motivazione della Commissione esaminatrice).

Il Prontuario di progettazione Servizio Civile vigente approvato con D.P.C.M. 4 Novembre 2009 prevede il criterio della sicurezza ma non dà alcun riferimento per la valutazione, tanto meno il sito viaggiasesicuri.it, che non viene mai utilizzato per valutazioni simili né per l'approvazione di progetti di cooperazione né per l'autorizzazione all'invio di volontari internazionali.

Al momento, quindi, **mancano chiare indicazioni su come valutare la sicurezza di un paese.**

Inoltre, **si sono verificati dei casi in cui i volontari non sono stati adeguatamente supportati** dai propri enti e dall'Ufficio Nazionale **in seguito ad eventi che hanno messo a rischio la loro sicurezza** (Mozambico 2011). All'interno dell'Ufficio Nazionale manca una figura di riferimento per il settore estero e un contatto a cui chiedere informazioni specifiche. Il numero verde, infatti, non è accessibile dall'estero e l'URP (Ufficio relazioni col pubblico) non ha specifiche competenze sull'estero. Infine, alcuni OLP (operatori locali di progetto) non hanno le competenze e il tempo per affrontare e seguire adeguatamente i volontari che si trovino in situazioni di emergenza.

Soluzioni suggerite:

Includere nel Prontuario di progettazione un riferimento chiaro ai metodi di valutazione del criterio della sicurezza.

Includere nella riforma di legge la responsabilità degli enti nel garantire la sicurezza sul campo dei volontari e un rinvio normativo per meccanismi di sicurezza in caso di emergenza, sulla scorta di quanto detto sopra a proposito dell'Art. 19.4 della proposta di legge Sereni.

Definire un responsabile estero all'interno dell'Ufficio Nazionale (vedi punto 2) sui visti)

Includere nella formazione per gli OLP di progetti all'estero un modulo specifico sulle problematiche di sicurezza e ambientazione

6. Comunicazione e formazione OLP locali

Il kit di formazione per OLP al momento è rivolto esclusivamente a aspiranti OLP di lingua italiana, mentre nei progetti all'estero non è infrequente che gli OLP siano operatori locali di lingue diverse e con scarsa esperienza di cos'è il Servizio civile. Alcuni enti sopperiscono con una formazione interna sulla gestione di volontari all'estero, ma non vi sono strumenti condivisi (tranne qualche volantino) che permettano ad uno straniero di capire cos'è il Servizio civile e perché si differenzia da un altro tipo di volontariato. Se queste informazioni vengono accennate al volontario in sede di formazione generale, durante il progetto tendono a scomparire, con un effetto di scarsa consapevolezza e conoscenza dei temi della nonviolenza, della trasformazione dei conflitti e dell'obiezione di coscienza. Questo può risultare grave nell'ottica della creazione dei Corpi Civili di Pace (per i quali sono stati stanziati 9 milioni di euro nei prossimi 3 anni⁶). Si perde così anche un'occasione a livello politico-diplomatico di diffondere il modello del SC nei paesi ospitanti e di promuovere una cultura di pace e collaborazione tra le genti come valore della politica estera italiana.

Soluzioni suggerite:

Realizzazione di una pagina del sito in inglese (spagnolo, francese e portoghese) che spieghi cos'è il SC e come funziona, con i contatti dell'Ufficio Nazionale.

Preparazione di un video kit almeno in inglese con una spiegazione su cos'è il SC, quali sono i diritti e doveri dei volontari, come facilitarne la permanenza e chi contattare in caso di problemi o dubbi.

7. Assicurazione malattia

È bene tener conto del fatto che al di fuori dell'UE i cittadini italiani non sono coperti dal servizio sanitario nazionale. Inoltre, in alcuni paesi i servizi medico-ospedalieri sono poco diffusi sul territorio e/o inadeguati. Può verificarsi, quindi, la necessità di usufruire di strutture private a costi superiori a quelli del servizio sanitario locale.

Soluzioni suggerite:

Prevedere un'assicurazione malattia aggiuntiva o con una copertura più ampia rispetto a quella prevista per i volontari in servizio in Italia, che comprenda anche il rimpatrio della salma in caso di decesso.

8. Tassazione

Si è verificato in passato il caso di alcuni volontari a cui il governo estero, venuto a conoscenza del fatto che avevano ricevuto un compenso, chiese di pagare le tasse locali sul reddito. È un caso isolato, ma l'insorgere di problemi simili andrebbe previsto.

⁶ <http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2013/12/23/news/disarmo-74336738/>