

RAPPORTO BIENNALE SUL VOLONTARIATO IN ITALIA - 2000

# *Volontariato*

RAPPORTO BIENNALE  
SUL VOLONTARIATO  
IN ITALIA  
2000

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

---

**RAPPORTO BIENNALE  
SUL VOLONTARIATO  
IN ITALIA  
2000**

---

**Legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 12 comma 1, lett. *f***

*Il rapporto è stato curato dal Dipartimento per gli Affari Sociali*

*A cura del gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale del volontariato composto da:  
Emanuele Alecci, Ugo Ascoli, Luigi Bulleri, Antonio Cecconi, Maria Guidotti,  
Maria Eletta Martini*

*Coordinamento editoriale:  
Lea Battistoni, Ugo Ascoli, Maura Viezzoli*

*Coordinamento redazionale:  
Antonia Girardi*

*Segreteria di redazione:  
Brunella Alessandrini, Daniela Bianchi, Stefania Cortellesi, Isabella Lucido*

*Progetto grafico:  
F. Ronchi*

*Realizzazione grafica:  
F. Giacometti*

*Stampa e diffusione:  
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*

*Finito di stampare nel mese di gennaio 2001*

## Indice

---

<b>Presentazione: Livia Turco</b>	V
<b>PARTE I: Il volontariato/i volontariati</b>	1
Cap. 1 - I tre paradossi della cittadinanza	3
Cap. 2 - Dal volontariato di servizi al volontariato di diritti	11
Cap. 3 - Il volontariato nel terzo settore	17
Cap. 4 - I volontariati	24
Cap. 5 - Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano	30
<b>PARTE II: Le misure di sostegno al volontariato</b>	45
Cap. 1 - La valutazione dei progetti finanziati con la l. 266/91	47
Cap. 2 - Monitoraggio nazionale sui centri di servizio per il volontariato. Sintesi del 6° rapporto	54
<b>PARTE III: I dati della ricerca</b>	67
Cap. 1 - Strutture, dirigenti e cambiamenti nelle organizzazioni di volontariato	69
Cap. 2 - Le organizzazioni di volontariato per regione: alcune specificazioni del quadro nazionale	86
<b>PARTE IV: L'azione volontaria</b>	109
Cap. 1 - Elementi per un confronto fra diverse generazioni di volontari	111
Cap. 2 - Le motivazioni dei volontari	122
Cap. 3 - I volontari nelle organizzazioni nonprofit: profili e peculiarità settoriali	132
Cap. 4 - Processi di trasformazione dell'azione volontaria in Italia: indicazioni da un'indagine empirica	139
<b>PARTE V: Settori e aree di intervento</b>	143
Cap. 1 - Il ruolo del volontariato nel Servizio Sanitario Nazionale	145
Cap. 2 - Volontariato e welfare: le caratteristiche dell'azione volontaria organizzata nei servizi sociali e sanitari	156
Cap. 3 - Le organizzazioni di volontariato nel settore della giustizia: sintesi dei principali risultati di una indagine nazionale	167
Cap. 4 - Ricerca e mappatura delle realtà territoriali pubbliche e private, operanti in favore delle persone senza dimora sull'intero territorio nazionale	175
Cap. 5 - Il volontariato degli anziani: dall'assistenza alla cittadinanza solidale	186
Cap. 6 - Volontariato ambientale e di protezione civile	189
Cap. 7 - Il volontariato internazionale per lo sviluppo	199

---

Cap. 8 - Stato dell'arte, problemi e prospettive del volontariato internazionale di sviluppo	202
Cap. 9 - Volontari in formazione	208
Cap. 10 - Volontariato e comunicazione: mettersi in circolo	217
<b>PARTE VI: Il volontariato in Europa</b>	227
Cap. 1 - Associazioni, Fondazioni, volontariato: un primo quadro a livello europeo	229
Cap. 2 - L'Anno Internazionale dei Volontari - The International Year of Volunteers	234
<b>PARTE VII: Alcune esperienze significative dal mondo</b>	249
Cap. 1 - Il volontariato familiare in Italia: valorizzare la lezione americana	251
Cap. 2 - Si può parlare di volontariato in Africa? Il senso delle reti di solidarietà locale a partire da due specifici contesti: Zambia e Rwanda	259
Cap. 3 - Le identità e le esperienze di servizio civile nel panorama internazionale	263
<b>PARTE VIII: I mutamenti in atto nello stato sociale: il caso IPAB</b>	275
Cap. 1 - Patrimonio informativo sulle IPAB: fra realtà e bisogni informativi. Alcuni possibili indicatori	277
Cap. 2 - Il ruolo delle IPAB	282
<b>APPENDICE LEGISLATIVA</b>	287
Legge 8 novembre 2000, n. 328	
Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	289
Comunicazioni ai Comitati di gestione dei Fondi, ex art. 15 legge 266/1991 ed ai Centri di servizio per il volontariato	337

---

## PRESENTAZIONE

---

*Il 2001 è stato proclamato dalle Nazioni Unite **Anno Internazionale dei Volontari**.*

*Il Governo italiano intende celebrare questo evento facendone un'occasione per valorizzare nella società il ruolo prezioso e moderno che il volontariato ricopre in questo nostro tempo.*

*In concomitanza con questo evento sono particolarmente lieta che venga presentato il II Rapporto nazionale sul Volontariato che vuole essere un concreto contributo alla comprensione della dimensione qualitativa e quantitativa del volontariato in Italia, all'analisi delle sue criticità ed alla configurazione delle sue prospettive di sviluppo per i prossimi anni.*

*Nel Rapporto 2000 si riportano i dati delle ricerche relative alla dimensione nazionale locale del volontariato e si dà conto di alcune questioni importanti come: il funzionamento dei centri di servizio, la situazione del volontariato a livello regionale e la sua articolazione in settori e tipologie organizzative.*

*Uno spazio particolare è stato, inoltre, dato alla dimensione internazionale del volontariato sia a livello della Unione Europea che di altri paesi extraeuropei.*

*Il quadro che emerge dall'insieme di queste analisi mostra come il mondo del volontariato sia una galassia composita e complessa nelle sue finalità, nelle sue forme organizzative così come nelle motivazioni che spingono le persone ad aderirvi e nelle forme di azione dei soggetti che in essa gravitano. Possiamo dire che il suo sviluppo, la molteplicità di finalità presenti tra i diversi organismi, hanno contribuito a definirlo come il fenomeno sociale più interessante di questi nostri anni.*

*Nel corso degli ultimi dieci anni, in modo particolare, il mondo del volontariato è aumentato in termini numerici e, come mostra il Rapporto Nazionale, si è diversificato nelle tipologie di azione e nelle modalità di intervento nel sociale. Si è trattato di una crescita spesso disorganica e territorialmente differenziata, avvenuta in un rapporto di mutuo adattamento che si è sviluppata soprattutto in quelle aree dove maggiore era la presenza del pubblico e dove più ricche sono state le innovazioni di carattere sociale.*

*Le indagini svolte dall'Istat, anche se fotografano, soltanto, lo sviluppo del volontariato iscritto nei registri regionali, confermano questa tendenza: le organizzazioni di volontariato, da 8.343 nel 1995 sono passate a 11.710 nel 1997, un incremento che si è andato manifestando anche e soprattutto nel corso di questo ultimo triennio*

*Questi dati integrati con quelli relativi alle associazioni, indipendenti e di base, non iscritte ai registri regionali, portano a stimare in circa 20 mila il numero delle associazioni di volontariato presenti a livello nazionale.*

*Le aree geografiche con maggiore presenza di volontariato sono le aree del Nord (circa il 60 % complessivo); nelle sole regioni Veneto, Lombardia, Toscana ed Emilia Romagna si concentra, infatti, il 50% di organizzazioni volontarie. Tuttavia, nel corso di questi ultimi anni, si è assistito ad un aumento percentuale della presenza del mondo del volontariato anche nel mezzogiorno.*

*La metà circa di queste strutture organizzative hanno piccole dimensioni, non fanno parte di gruppi o coordinamenti di associazioni e svolgono attività in uno specifico settore (in genere socio-sanitario); ma i dati indicano anche una tendenza all'aumento delle reti di volontariato e alla diversificazione dei servizi offerti.*

*Il Rapporto dà conto anche dello sviluppo e delle innovazioni presenti nei diversi settori di intervento, mettendo bene in luce l'importanza e i nuovi valori di cui il mondo della gratuità è portatore.*

*Nel corso di questi ultimi anni l'area della società civile globale, le sue reti, il suo ruolo politico e sociale è andata ampliandosi, anche mediante lo sviluppo di forme inedite d'impegno civile, nei settori di attività sociali, culturali ed ambientali. È in particolare in questi settori che è cresciuta la presenza del mondo giovanile che sperimenta, attraverso la costruzione di esperienze concrete, nuove forme di partecipazione e di protagonismo per lo sviluppo della propria comunità e per la progettazione e la costruzione dello spazio pubblico.*

*Il volontariato è stato in questi anni soggetto attivo del mutamento sociale, economico e produttivo del nostro paese. Una trasformazione profonda che è stata indotta e che a sua volta ha determinato nuovi bisogni individuali e sociali, nuove domande di beni materiali ed immateriali che richiedono all'azione politica nuove risposte sul piano sociale.*

*Le politiche del welfare, infatti, che erano nate, in una situazione di alto tasso di natalità, di sviluppo economico, di forte struttura del sistema familiare, di forme stabili di occupazione, di transizioni e cicli di vita stabili e prevedibili, oggi sono in fase di trasformazione profonda.*

*Lo stato sociale deve, allora, trasformarsi da struttura di sostegno, di assicurazione e di assistenza in un complesso ed integrato sistema che favorisca la crescita economica ed occupazionale che sia garante di alcuni fondamentali diritti sociali. Lo stato sociale deve divenire bene comune.*

*È questa la prospettiva nella quale si è mossa l'azione di governo di questi anni, è questa la logica che sta al fondo della Legge quadro «per un sistema integrato di interventi e servizi sociali» (L. 382/2000) una legge fondamentale per lo sviluppo delle politiche sociali nel nostro Paese, una legge tutta d'applicare.*

*In questo nuovo quadro, che il governo ha definito nel corso di questi anni, le politiche sociali non sono più unicamente politiche di settore subordinate ai vincoli di bilancio delle economie nazionali, con un ruolo suppletivo rispetto alle politiche economiche e finanziarie o con la sola funzione di sostegno rispetto alle categorie dei soggetti deboli; il loro ruolo è anche quello di costruire la chiave di volta del complessivo assetto della società indirizzando e «contaminando» le politiche economiche e sociali nel loro complesso.*

*La società della «modernizzazione riflessiva» che stiamo costruendo si caratterizzerà sempre di più, come una società di lavori plurali, in cui devono essere rivalutate attività per il lavoro riproduttivo (quali il lavoro familiare, lavori per la comunità, il vicinato, il lavoro nelle associazioni e nel volontariato), in modo che l'attività di lavoro per il mercato si coniughi con quella dell'impegno civile.*

*In questa prospettiva che ha mutato radicalmente i paradigmi di riferimento relativi ai processi di sviluppo sociale ed economico, ai contenuti e modalità di lavoro, agli itinerari di costruzione delle identità personali e lavorative, agli intrecci tra i tempi di formazione, i tempi di lavoro, i tempi di vita, il volontariato appare uno dei protagonisti per la realizzazione di una nuova cittadinanza solidale.*

*Il nuovo protagonismo sociale del volontariato, che nel corso di questi anni è divenuto non solo essenziale partner attivo nel sistema dei servizi a livello territoriale, ma anche soggetto portatore di nuovi bisogni sociali, può essere una delle chiavi di lettura del II Rapporto Nazionale.*

*Il volontariato, proprio per la sua vicinanza ai problemi e ai bisogni delle persone è e diverrà sempre di più un importante interlocutore, anche critico, del soggetto pubblico, un nuovo soggetto «politico», portavoce e promotore di domande sociali nei confronti dei soggetti pubblici e della società civile.*

*Certamente i valori fondanti del volontariato rimangono la gratuità e la presa in carico dell'altro.*

*Siamo convinti che questi valori siano moderni e siano particolarmente necessari in questo nostro tempo così segnato, troppe volte, dalla fragilità delle relazioni umane, dalla solitudine, dalla perdita del valore della vita umana.*

*Per questo, gratuità, cura e presa in carico dell'altro, devono sempre più diventare parte di un'etica pubblica condivisa. A partire dalla constatazione che «fare del bene fa stare bene» e che, dunque, l'apertura all'altro non è un generico dover essere, ma una dimensione della libertà individuale.*

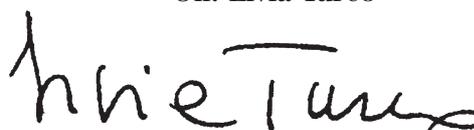
*Gratuità e presa in carico dell'altro sono, altresì, una dimensione della pratica dei diritti e della costruzione della giustizia sociale. Non c'è dignità umana senza riconoscimento e pratica dei suoi diritti fondamentali, non c'è dignità umana senza giustizia sociale. Questi sono compiti che attengono prima di tutto alla politica e alle Istituzioni.*

*Il rispetto che le Istituzioni devono al Volontariato consiste, anzitutto, nel fare fino in fondo la propria parte nella difesa dei più deboli, nella promozione dei diritti sociali e della giustizia sociale.*

*Il rispetto che le Istituzioni devono al Volontariato si deve tradurre nella capacità di «ascolto», di riconoscimento del «sapere» del Volontariato e di coinvolgimento dello stesso in un rapporto di pari dignità nell'elaborazione delle proposte e delle decisioni politiche.*

*Il Ministro per la Solidarietà Sociale*

**On. Livia Turco**





PARTE I

# IL VOLONTARIATO/I VOLONTARIATI

---



La definizione di paradosso nei vocabolari è quella di «proposizione formulata in apparente contraddizione con l'esperienza comune o con i principi elementari della logica ma che, sottoposta a rigoroso esame critico, si dimostra valida» (G.Devoto, G.C.Oli). Possiamo dunque assumere il paradosso come spia d'una trasformazione in atto che, dalla pratica, deve risalire alla sfera cognitiva. Di paradossi infatti è piena la storia, e il loro svolgimento pratico è assai più interessante dei tentativi di negarli, o risolverli con pratiche di «normalizzazione». Certe situazioni paradossali hanno incubato tempi nuovi, salti di «sistema», rivoluzioni cognitive. Oggi la materia ricompresa nell'area del volontariato e terzo settore dà luogo a forme di *cittadinanza attiva*, che appaiono paradossali sotto almeno tre aspetti: parlerei di un paradosso politico (cioè di qualcosa che si scontra con l'esperienza politica comune), un paradosso teorico (e qui, ben oltre i principi elementari, si tratta di produrre un altro sistema teorico) e infine di un paradosso simbolico, cioè della comparsa di segni nuovi che per quasi tutti è difficile decifrare cosicché ancora sussiste una situazione di confusione. In particolare, scopriremo che sono ormai all'opera nuovi paradigmi e, vera sorpresa, un «processo costituente» in forme finora sfuggite al riconoscimento degli esperti in materia.

In senso politico, cittadinanza è l'insieme di persone che risiedono in un dato luogo. Un tempo si sarebbe detto: il popolo. Ma poiché le culture politiche che usano quella parola, popolo, spesso combinano grandi affermazioni retoriche (come la metafora della «sovranità popolare») con una sostanziale contrapposizione tra massa indistinta e poteri delegati a élites ristrette, l'espressione «cittadinanza» pian piano è apparsa preferibile, per dire di una qualità diffusa degli individui, che compongono la massa: essi sono cittadini, appunto, e non sudditi. Questo immediato richiamo alla condizione di libertà dei soggetti di base, e alla loro volontà autonoma, deriva dai *significati giuridici* connessi a quella parola. Ai cittadini di ogni stato democratico, infatti, spettano un fascio di riconoscimenti, diritti, protezioni, che le costituzioni si sono fatte carico di enunciare e garantire. In altre parole, lo sviluppo democratico ha portato con sé un lessico che mette subito in luce valore delle singole persone e caratteri politico-normativi di un ambiente democratico (partecipazione collettiva, diritti, lotta a esclusioni e ineguaglianze).

Tra significati politici e significati giuridici tuttavia, sempre nel corso di quel che chiamiamo sviluppo democratico, s'è rivelata progressivamente una frizione, una tendenziale contraddizione. L'idea che diritti e protezioni spettino agli «appartenenti» a una data comunità territoriale (cittadini in senso formale, con identità nazionale comune) traccia immediatamente un cerchio, indica gli esclusi (perché privi di riconoscimento giuridico, di appartenenza comune). In pratica, questo alimenta ai nostri giorni, in presenza di impreviste ondate migratorie, un'orientamento dei cittadini a intendere in senso «esclusivo» le funzioni di protezione e garanzia del *proprio* stato. S'è aperto un dibattito anche aspro su questo (Sartori, Walzer). Per quel che a noi interessa, tendenze di apertura e accoglienza fanno leva su due concetti: quello di «residenza» o meglio ancora «dimora» (dovrebbe essere la convivenza territoriale di fatto il titolo di accesso al sistema di diritti: Rusconi) e quello di «diritti umani universali», in base ai quali l'idea stessa di cittadinanza appare superflua, poco più che una annotazione amministrativa. In senso politico, con la separazione tra comunità nazionali e sistemi di protezione avanza un'idea di comunità estesa all'intera presenza umana sul pianeta (Papisca). Umanità, come si vede subito, non è parola che consente «ritagli» e giochi di esclusione.

Ecco il primo paradosso, perché la cittadinanza in senso politico, se vuole superare le restrizioni della cittadinanza giuridica, deve giungere a negare se stessa, negare cioè che abbia senso politico parlare di cittadinanza per dare soggettività comune a persone che riconoscono tra loro vincoli di sangue, lingua, cultura e tradizioni. Si dovrà sviluppare un altro sistema di soggettività politica, fondato sulla «persona umana» come tale, in cui il rapporto con un comune ambiente territoriale e l'esigenza della convivenza tra tutti portino ad annullare ogni discriminazione giuridica. Altro è il piano degli scambi culturali profondi, che per sua natura procede solo nella libertà: gli adattamenti identitari sono possibili, ma non ammettono imposizioni. Qui bisogna scontare tempi di maturazione collettiva e vale sempre il gioco delle differenziazioni.

Vi è un universo di soggetti che opera concretamente sul paradosso della cittadinanza, spesso innovando inconsapevolmente, talvolta con intenzioni lucide di riforma. È da queste esperienze comunque che viene il futuro della cittadinanza politica e giuridica. Sto parlando dei soggetti del terzo settore, cioè di quei soggetti che si pongono al di là della logica del mercato (e infatti sono detti *nonprofit*) e allo stesso tempo fuori dalla cultura della dipendenza assistita, che le istituzioni pubbliche esaltano quando prevale la logica del dominio politico di apparati burocratici e di élites politiche professionali. A questa «deriva statalista» il terzo settore oppone due *idee regolative*, fortemente innovative: la autonomia politica del sociale, la sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato-sociale. All'interno della sfera pratica e concettuale, che quelle idee regolative delimitano, prende corpo così la *cittadinanza attiva*, nome che indica sia una pratica sociale crescente che una innovazione teorica rilevante. Per questo parlo di un secondo paradosso propriamente nel campo delle teorie. La cittadinanza attiva afferma l'idea che minoranze sociali di propria iniziativa possano realizzare «l'interesse pubblico» e cioè possano esercitare funzioni fin qui ritenute di esclusiva competenza pubblica.

Basta riflettere un momento alle implicazioni di queste affermazioni, per intendere che stiamo parlando della formazione, certo non indolore e quindi non senza contrasti, di un'altra *costituzione politica*, rispetto a quella propria delle società liberaldemocratiche che conosciamo. Si cerca di andare oltre il meccanismo che pone tutto nelle mani della maggioranza politica: e ricordiamo che una indicazione in questo senso era già nelle note che accompagnarono con favore l'avvio della democrazia repubblicana (Tocqueville nei primi decenni dell'ottocento avvisava dei rischi di «dittatura» delle maggioranze). Ma il punto cruciale di questa trasformazione riguarda la restrizione dei poteri delegati e riservati alle rappresentanze, e quindi il *superamento della stessa idea di un primato delle rappresentanze politiche*, che fu l'idea attraverso cui si costituirono i sistemi politico-costituzionali moderni (fine settecento, rivoluzioni americana e francese).

È in corso la formazione di una costituzione materiale diversa da quelle che hanno modellato tutti i sistemi contemporanei, dunque, e per ciò tanto forte oggi è anche il bisogno di una profonda revisione delle Carte scritte: si sta formando un altro sistema di soggetti, si richiede un'altra distribuzione dei poteri. Prima di addentrarci in queste complicate questioni, è bene ricordare – e anzi ripetere – che non si tratta di astratte elucubrazioni di qualche fantasioso «ingegnere istituzionale» o del sogno movimentista di qualche epigono del sessantotto fuori tempo massimo. È invece in corso un processo trasformativo profondo, con cui solo negli ultimi anni e solo una parte delle forze politiche si sono provate a misurarsi: ma sarebbe meglio dire «controllare», perché già nelle parole dei politici si coglie un intento restrittivo. Si è parlato infatti di transizione alla seconda Repubblica come problema maturato col referendum elettorale del '93, senza vedere che è qualcosa che viene da più lontano. E riguarda tutti i paesi dell'Occidente, non solo il «caso italiano» (ho provato ad analizzare questo più ampio processo nel mio *La transizione lunga*, Editori Riuniti, Roma, 1997).

Per quel che riguarda l'Italia, si parla insistentemente di riforme costituzionali dagli anni ottanta e, dopo il fallimento di una Commissione bicamerale per le rifor-

me alla metà di quel decennio (commissione Bozzi), tutte le legislature degli anni novanta sono state segnate da tentativi parlamentari di riforma (commissione bicamerale '92-94, con presidenza De Mita e poi Iotti; commissione Speroni con la vittoria del Polo nel '94; commissione bicamerale del parlamento eletto nel '96, presidente D'Alema). Tutti falliti, per ragioni che qui è inutile discutere ancora. Ma a dispetto di questi fallimenti, una spinta di riforma della costituzione persiste e ora riparte un tentativo che sembra avere qualche maggiore *chance* poiché si utilizzano, senza che nessuno sia disposto a riconoscerlo esplicitamente, significati e impostazioni che il Terzo Settore ha messo in campo.

L'«impronta costituente» del terzo settore, ad es., riguarda il modo in cui un concetto di sussidiarietà si sta facendo strada per la revisione della Carta del '48. Si può ricordare che l'ultima commissione bicamerale, nel '97-8, già discusse di sussidiarietà «orizzontale», senza tuttavia trovare accordo sulla formulazione. Ma a settembre di questo 2000 è passata in prima lettura alla Camera una revisione del titolo V della Costituzione che all'art.4, in sostituzione dell'attuale art.118, al 4° comma dice testualmente: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Vedremo più avanti quali significati normativi nuovi sarebbero connessi a questa formulazione - e naturalmente c'è da attendere che il percorso della revisione sia completato (doppia approvazione in ciascuna camera e, se non ci sono i due terzi a favore, la possibilità che si faccia ricorso a un referendum popolare «confermativo»). Ma fin da ora possiamo svolgere alcune osservazioni su cosa significa l'ingresso di questa nozione nel «processo costituente» che è in atto.

La memoria storica ci rimanda a due modalità costituenti, quella delle carte dei diritti «graziosamente concesse» dal sovrano (dal francese *octroyer*, appunto: concedere) e quelle proclamate autonomamente da poteri repubblicani, atti solenni di assemblee rappresentative del popolo. Le costituzioni monarchiche contengono concessioni importanti ma, proprio perché decise dall'alto, disconoscono il ruolo politico dei destinatari di esse, che appunto cercano ancora di escludere dal potere. In altre parole, il monarca costretto a ridurre il proprio potere assoluto riserva però solo a sé la legittimazione a decidere, fare le leggi - e tantopiù la legge fondamentale - quindi rifiuta di condividere quel potere con le forze sociali che avanzano. Le costituzioni repubblicane operano una rottura proprio su questo punto: il potere sovrano è espropriato e, attraverso l'artificio politico della «rappresentanza», è riferito al popolo, presentato come il «nuovo sovrano». Ma, al di là della retorica, il potere passa nelle mani dei «corpi rappresentativi», cioè di élites che, a loro volta, cercheranno sempre nella storia di conservarlo, escludendone altre figure e controllando i modi di accesso.

Si deve dire subito qui che la vicenda in corso contiene i germi se non di un ulteriore passaggio, certo di un allargamento in modalità in cui è decisivo il segno lasciato dalla cultura costituzionale e, proprio per questo, non è riconducibile ai due schemi noti di modalità costituenti, i quali introducevano essi il problema del costituzionalismo e, dunque, non potevano ancora esserne vincolati. Anche per questo dato di novità, si stenta da molte parti a valutare il cammino fatto e a indicare un percorso adeguato a compiere quella che tutti ormai chiamano «transizione». Per chiarire quest'ultima considerazione occorre richiamare, sinteticamente, i tentativi attraverso cui, prima di questa nuova «emergenza» di un sociale non ordinabile e non esprimibile nelle forme date, si è realizzato nella storia un «contenimento» del prepotere politico.

Ha avuto una grande importanza, nel contrasto delle pretese delle élites politiche, lo sviluppo culturale che va sotto il nome di costituzionalismo democratico. Svolgendo l'eredità delle costituzioni nate da rappresentanze popolari, esso ha avuto cura anzitutto di mettere progressivamente «fuori gioco» l'arbitrio di atti rivoluzionari come quelli di origine, col loro prezzo di sangue, violenze talvolta anche su

innocenti, ingiustizie. Così si è teorizzato che una costituzione democratica, una volta posta nella storia, non tollera rovesciamenti (e infatti sono dette «eversive» le spinte in tal senso, e «colpi di stato» le iniziative relative). Le costituzioni scritte, per evitare questo, regolano peraltro anche le procedure del proprio superamento, cioè delle revisioni. Ma – si deve oggi notare – attraverso quelle regolamentazioni passava anche una volontà dei costituenti di sottrarre qualcosa alla disponibilità delle forze future. Per esempio, nella costituzione italiana del '48 la «forma repubblicana» non è sottoponibile a revisione, quindi su questo punto c'è un limite assoluto. La cultura giuridica, mettendosi sulla medesima strada (di escogitare limiti al potere di revisione), ha allargato l'area di indisponibilità, indicando nei «diritti fondamentali» dell'uomo ciò che nessuna maggioranza politica contingente può successivamente sottrarre o ridurre.

È facile constatare che queste limitazioni hanno finalità o, se si vuole, valenza diversa, a seconda dei loro autori. Se la limitazione è espressamente indicata dai legislatori costituenti il suo fine evidente, e perfino dichiarato, è di salvare nel tempo la *forma politica*, attraverso cui si sono espresse le forze che hanno dato origine a quella costituzione. In altre parole, quelle forze fissano un primato della propria forma, al fine di perpetuare se stesse. Segno ancor più forte di ciò è nel criterio secondo cui la revisione di ogni altra materia, se c'è un *accordo larghissimo delle forze parlamentari* – i due terzi, dice il nostro art.138 – è decisa *senza che si possa in alcun modo fare appello a un referendum popolare*. È evidente che questa riaffermazione del primato della forma politica dei partiti – che già all'art.49 sono indicati come il solo mezzo offerto al cittadino per partecipare alla direzione politica del paese – è espressione di una volontà di assicurare che le lotte di potere siano giocate tutte all'interno del sistema delle rappresentanze. Si può recriminare che in tutto il meccanismo aleggi uno «spirito corporativo» dei partiti costituenti, ma, se si riflette che questi apparati politico-burocratici *fanno corpo* col sistema di istituzioni disegnato, è facile che si dica allora che le funzioni esclusive, le prerogative e i poteri riservati vanno al fine di perpetuare il sistema stesso. Nel discorso partitico, gli aspetti socialmente più intollerabili della concentrazione di poteri in alcune élites dirigenti (quell'effetto da «gabbia d'acciaio», di cui parlava Weber) sono «male necessario» della democrazia.

Il secondo tipo di limitazioni al potere di revisione costituzionale vuole invece ridurre proprio questo prepotere dei politici. La cultura giuridica si muove a tutela dei cittadini, così essa pone se stessa come «potere cultural-professionale» di bilanciamento, delimitando e quindi riducendo l'area sottoposta al primato delle rappresentanze. Questo collocare gli autori professionali dei processi interpretativi *al di sopra* del potere «ordinario» di legiferare è frutto di uno sviluppo storico, di lotte per la garanzia dei diritti: in esso si riflette una spinta sociale diffusa, cioè già questo è il segno di crescita della cittadinanza, come «presenza forte», ancorché per allora parlassero in suo nome più i «sapianti» che non forme dirette autoorganizzate. Oggi quel potere della giurisdizione è normato direttamente in Costituzione ove, con l'istituzione di una Corte della legittimità costituzionale delle leggi, si attribuisce ai giudici – e quindi alla dottrina che ne prepara gli orientamenti – un potere di controllo sull'indirizzo politico delle maggioranze parlamentari. Nella lotta per il potere, queste élites professionali costituiscono un *potere diffuso*, cui partecipa qualunque esponente delle professioni forensi, a fronte di quel potere concentrato, che le istituzioni di governo mettono nelle mani di un numero assai più ristretto di gestori. La dialettica tra poteri interpretativi e poteri decisionali era già insita, come caratteristica fondante, nelle formulazioni originarie perfino del costituzionalismo monarchico (Montesquieu) col principio della separazione dei poteri. Ma lo sviluppo reale è andato ben oltre: con la «invenzione» delle Corti costituzionali, come s'è detto, la dottrina giuridica costituisce il suo proprio potere di bilanciamento sociale.

La critica al potere politico, sottesa a questa vicenda, è indubbiamente erosiva del primato della politica. E tuttavia ancora non giunge a scuoterne il fonda-

mento. A ben vedere, infatti, questo potere della cultura giuridica, essendo connesso a funzioni *soltanto interpretative* (in nessun ordinamento è ammesso il cosiddetto «diritto libero», creazione dell'interprete), resta ancorato al tempo della proclamazione delle Carte, o, per dire meglio, ha il suo limite intrinseco nella possibilità di far passare contenuti e significati anche nuovi *attraverso le parole e le visioni proprie dei costituenti*. Che è una bella impresa! Di sicuro è possibile che il dispositivo della cultura giuridica presieda a evoluzioni e progressi, ma ritmo e possibilità di questi avanzamenti sono consegnati alle possibilità tecniche di manipolare un linguaggio particolare, che è quello proprio di ciascuna costituzione formale. Allora si deve ammettere che anche questa funzione integrativa della cultura tecnico-giuridica non supera, ma a suo modo esalta «l'artificio» della rappresentanza politica. Poiché attribuisce ai momenti di massima espressione di esso, le assemblee costituenti, valore preminente su ogni altra successiva manifestazione legislativa. Non solo: per ritagliare la sua propria funzione (come potere di bilanciamento), la cultura giuridica si lega a doppio filo al «progetto originario», e dunque implicitamente fa l'elogio di quella prima assemblea e delle rappresentanze che vi hanno preso posto. Qui si vede l'origine di quella funzione «conservativa», che così spesso viene contestata alla cultura giuridica. I giuristi: essi pure discorrono di sé, di tale orientamento della loro professione, come d'una «necessità» insuperabile.

Se vogliamo andare oltre quanto sin qui s'è affermato nella critica alla concentrazione e al primato del potere politico bisogna guardare più a fondo in quella distinzione, tra volontà generale quale espressa in una assemblea costituente, e volontà generale come manifestazione di una assemblea parlamentare ordinaria. È evidente che la graduazione di valore, e il diverso peso normativo, poggiano sull'apprezzamento della sede, quindi della forma e del «momento» in cui le due diverse espressioni hanno luogo. Lo stato di mobilitazione generale, che accompagna la nascita di assemblee costituenti; il mandato ricevuto e l'attenzione acuta della nazione sui problemi generali di assetto dei poteri e sui bisogni sociali fondamentali; la pressione popolare e l'impegno straordinario di elaborazione progettuale e programmatica delle forze politiche costituenti: tutto ciò – finora nella storia – fa del momento costituente un *unicum*, un momento sostanzialmente eccezionale, irripetibile almeno fin quando le difficoltà e le sofferenze non acuiscano allo stesso modo le capacità di riflessione e proposta dei protagonisti storici.

Appena il «momento magico» è superato, è facile constatare il ripiegamento delle forze sociali e politiche su attività di *routine*, ciascuna parte dedita prevalentemente ai propri interessi, sì che nella vita ordinaria del parlamento si manifesta un «interesse generale» solo più per l'aspetto procedurale, dell'essere quella una forma *pacifica* di lotta tra interessi privati: assai di rado si può dire che i *contenuti* delle decisioni pertengano a «beni comuni». L'espressione mostra allora tutta la sua vaghezza: possiamo dire in proposito che, in tempi di normalità parlamentare, *si presume* che quanto deciso corrisponda a interessi generali, appunto perché vi è dietro una maggioranza «rappresentativa». Presunzione che regge fino a prova contraria: sconfitta in nuove elezioni politiche, o referendum popolare (ipotesi peraltro ormai assai ricorrenti nell'esperienza italiana...).

La differenza insomma tra assemblea costituente e parlamento – così come quella tra costituzione e legge - deriva *praticamente* dal diverso grado di attivazione di ogni energia sociale e dalla minore distanza tra rappresentanti e rappresentati: massima attivazione in periodo costituente, attenzione ridotta e generalmente acquietata e acquiescente dopo. Questo diverso grado di mobilitazione e attenzione pubblica si riverbera sulla «presunzione» di corrispondenza delle decisioni a quel che si vuol dire con l'espressione «interesse generale». La presunzione tiene assai più con riferimento ai testi dei costituenti, che non a quelli dei legislatori ordinari, per quella differenza di fatto, circa lo stato di attenzione e adesione partecipata alla «sfera pubblica», ben oltre lo strato di ceto politico.

Questo insieme di considerazioni indica, ai nostri fini, un punto assai rilevante: e cioè che lo sviluppo di cittadinanza *attiva*, nel momento di crisi dei partiti (che è fenomeno visibile in tutto l'Occidente), è insieme sintomo e vettore di tensioni nelle rispettive costituzioni. Ma la natura costituente della sua presenza sarà più chiaramente compresa, se si considera che le modalità processuali, indotte dalla necessità di fare ad essa spazio nell'ordinamento, configurano – come sopra s'è accennato – una modalità costituente nuova, un «terzo genere» rispetto a quelle sopra ricordate, che appunto perché nuovo ha stentato perfino ad essere riconosciuto come tale: per lunghi anni e fino a una data alquanto ravvicinata, purtroppo, la cultura degli «atti forti» (di sovrano o di élites) non ha saputo riconoscere nel processo in corso la presenza e il contributo «costituente» di altri soggetti. I quali soggetti, per la loro diversità, comportano variazioni anche nelle *forme del processo*. I soggetti del terzo settore ad esempio non sono, ciascuno per sé, forti né hanno la pretesa di imporre ad altri la propria visione come principio di ordine generale. E – detto per inciso – questo, per chi non ha nostalgia di soggettività politiche forti, può essere salutato come segno di una maturazione democratica. Ma l'insieme del lavoro di questi soggetti non-forti, che si realizza a vari livelli della vita pubblica e più che altro in modo molecolare, ha un impatto forte, con conseguenze che certi studiosi direbbero di ordine *macro*. L'impatto provoca una rottura più profonda di quanto ancora non si creda nelle strutture e nella cultura della rappresentanza politica. Come per le altre modalità costituenti, il punto cruciale riguarda la conservazione, ovvero la diversa ripartizione del potere politico nel definire e realizzare quello che si intende per interesse generale. Si tratta di una lotta per la legittimazione. E si capisce che i soggetti tradizionali della politica siano riluttanti a riconoscere i nuovi.

I sistemi liberaldemocratici, fin qui, hanno risolto tali lotte col criterio della *forza* (quantità di consenso), quindi con l'impegno a raccogliere una maggioranza di governo: interesse generale (pubblico) è allora, tautologicamente, quello definito dalle leggi approvate dalla maggioranza e tocca agli apparati amministrativi, posti sotto la direzione e la responsabilità dei governi, dare ad esso realizzazione. Se ora si dice, come appunto è scritto in quella revisione costituzionale citata prima e approvata di recente da un ramo del parlamento, che iniziative sociali autonome possono realizzare l'interesse generale, vuol dire che si sta innovando profondamente nei criteri di legittimazione: al criterio quantitativo si affianca, con pari dignità, un criterio qualitativo. È a tutti evidente infatti che la cittadinanza attiva è forma partecipativa praticata da minoranze sociali: si è spezzato quindi il monopolio dei grandi «accumulatori di consenso», i partiti. La ragione del riconoscimento e del «favore», con cui le pubbliche istituzioni *devono* accogliere l'esercizio di iniziative sociali minoritarie, va rintracciata quindi nella *qualità* immessa da quelle azioni nel vivere comune, che l'ordinamento non può permettersi di non raccogliere, pena una perdita di consenso complessivo all'ordinamento stesso.

Il monopolio burocratico nella realizzazione del pubblico è anch'esso rotto: le formazioni sociali possono realizzare *direttamente* interessi generali, col semplice esercizio di un proprio autonomo potere di iniziativa in tal senso. Quindi si deve riconoscere – e questo non mancherà di suscitare «scandalo» tra i tradizionalisti – che esse sono investite di *funzioni pubbliche*. Non su delega, o autorizzazione, o concessione dell'amministrazione. Ma appunto per titolo proprio. Come si vede, questo punto di arrivo scuote fortemente quel che siamo abituati a vedere come stato: e definisce l'area del pubblico, della sfera comune in cui si realizzano diritti e protezioni, come frutto dell'iniziativa congiunta – e di collaborazione – tra poteri istituzionali delegati e poteri sociali diretti.

Ma a mio giudizio il punto più rilevante della trasformazione in corso riguarda l'eventuale conflitto, circa ciò che il potere politico identifica come interesse generale e ciò che viene inteso in proposito dalle iniziative sociali dirette. Poiché l'espressione «interesse generale» ha in ogni caso a che vedere con quanto deciso per legge (principio di legalità) qui si pone un problema di «accertamento»: abbiamo già

detto che è da escludere che l'accertamento si concreti in un sistema di «autorizzazioni» preventive dell'autorità politico-amministrativa (alle quali è prescritto il compito di accogliere e accompagnare con favore quelle iniziative) e ci si deve rimettere, piuttosto, a una autorità terza, un giudice appunto, che deriverà dalle leggi e soprattutto dalla costituzione vigente i criteri del giudizio. Realizzano l'interesse generale, evidentemente, quelle iniziative che tutelano diritti riconosciuti o producono beni costituzionalmente indicati, a godimento indiviso e non a fini di appropriazione di parte. La cittadinanza attiva, quindi, rilancia il ruolo della mediazione giuridica per la definizione dell'interesse generale.

In questo senso, poiché si tratta di diritti e beni costituzionalmente *già previsti* ma non soddisfatti dall'azione politico-amministrativa, le iniziative di *cittadinanza attiva* volte a realizzarli si collocano nel solco del costituzionalismo democratico, cioè di una modalità attuativa in cui restano fortemente intrecciati valori della tradizione e innovazione connessa alla ricerca sociale. Sottolineo qui però maggiormente, rispetto alla funzione dei giuristi, la possibilità innovativa. Poiché in definitiva quella dei giuristi è solo una possibilità di mediazione cultural-professionale, tra quanto *altri* fanno e gli enunciati legislativi dati. La cittadinanza attiva invece produce essa i fatti, cui la mediazione deve applicarsi. Qui non occorre soffermarsi più di tanto su questa responsabilità del fare innovativo: tutti ricordiamo il ruolo che la proclamazione di carte dei diritti del malato hanno avuto per cambiare il sistema sanitario, o le carte degli utenti nei servizi pubblici, o le azioni anche legali di associazioni di consumatori che stanno cambiando i modelli contrattuali di banche e assicurazioni, ecc. Azioni come queste «inverano» formulazioni costituzionali, per lo più sintetiche, ma anche le arricchiscono, allungando il catalogo di situazioni materiali che devono rientrare nella tutela e di diritti quotidiani e puntuali che si possono derivare da quelle affermazioni sintetiche della legge fondamentale.

Vengo a qualche conclusione. Anzitutto il senso delle riforme in corso (penso anche al testo sulla assistenza, e a altre leggi recenti) segnala che i soggetti di terzo settore, a seguito del loro sviluppo, sono riconosciuti sempre più dai politici (magari con qualche «maldipancia», di sicuro tra molti mugugni...) come legittimi attori di interpretazione e attuazione costituzionale *diretta* e che, proprio per ciò, vengono a porsi accanto alle istituzioni rappresentative quali fonti di integrazione della sfera pubblica effettuale. Il primato della politica rappresentativa, rispetto a tali compiti, va a cessare. E inizia una fase inedita di *sussidiarietà reciproca e circolare*, una sorta di «circuito virtuoso» tra poteri delegati a istituzioni rappresentative e iniziative dirette di gruppi sociali, circa i modi di intendere e praticare l'interesse generale. La formulazione esplicita di un tale principio non è che il riconoscimento in sede di revisione costituzionale di un rapporto positivo sperimentato negli anni, tra governi del territorio e realtà di terzo settore.

In secondo luogo, quando quella revisione compirà il suo percorso, sarà rafforzato il ruolo del costituzionalismo democratico, cioè il ruolo della magistratura rispetto ai travagli costituzionali: e questo più per effetto della presenza del terzo settore e delle sue politiche, che per conquista degli stessi giuristi (i quali, in questi anni, si sono in prevalenza rifiutati di concorrere al processo riformatore, per timore del peggio).

In terzo luogo, la direzione di marcia impressa nelle cose dà conferma di una impostazione, che soggetti del terzo settore italiano hanno cercato di introdurre nei lavori della ultima Commissione Bicamerale per la riforma della costituzione (audizione del 4.4.'97), ma che in quella sede non fu raccolta. Parlo dell'idea di esplicitare preliminarmente, attraverso una riforma dell'art.138, il ruolo della Corte costituzionale a garanzia di un nucleo essenziale di diritti nel percorso di revisione, così che tutto il processo fosse caratterizzato dalla interazione di tre diversi tipi di soggetto e diversi poteri: i soggetti politici rappresentativi, cui molto è possibile ma non tutto è rimesso; i soggetti culturali, per la garanzia di quanto è già istituito e non si deve perdere; e i soggetti sociali, per la loro capacità di innovare *nel concreto*. Allo-

ra fu detto che questa era anche *una modalità costituente nuova*, che si proponeva, proprio per trarre la cultura giuridica fuori dalle sue angosce per «il terribile potere costituente» e per non lasciare che la riforma fosse ridotta a lotta di potere tra politici. Ma, come s'è detto, non ci fu ascolto. Così, le lotte di potere hanno affossato il tentativo di riforma. E, ora che in qualche modo ci si rende conto che non ci si può rifiutare ad essa, è assai significativo che nella sostanza si stia battendo la strada lì indicata.

Ecco, dunque, l'ultimo e più sorprendente paradosso: che chiamo paradosso simbolico. Perché al tavolo costituente questi soggetti non erano stati nemmeno ammessi (allora, tra le proposte c'era anche questa, di un tavolo tra forze politiche, sindacati e imprese, terzo settore...), né furono raccolte le loro proposte illustrate in audizione, e perfino si ritenne di poter fare a meno di concludere il «circuitto di consultazione» con esse, avviato con l'audizione (s'era detto, infatti, che quei soggetti sarebbero stati risentiti sulla bozza finale della Bicamerale, ma neppure questo avvenne). E tuttavia le indicazioni e il modo stesso di concepire il processo riformatore – un mix di iniziativa sociale, pronunce giurisdizionali e decisioni parlamentari – sono ora, nel 2000, quelli del convitato di pietra delle riforme costituzionali degli anni ottanta e novanta: la cittadinanza attiva.

1. L'approvazione del decreto legislativo 460/1997 si può dire che abbia rappresentato un giro di boa per il volontariato: dapprima preoccupato di non perdere l'occasione per godere di benefici fiscali, assicurati dall'acquisto della qualifica di Onlus<sup>1)</sup>, poi alle prese con la competizione con gli altri soggetti, con cui condivide la collocazione nell'ambito del terzo settore, di fronte al rischio di essere relegato in un'ipotetica quarta dimensione<sup>2)</sup>.

Queste linee di tendenza hanno inciso profondamente sulla sua fisionomia e sulla sua originaria vocazione, proprio nella fase in cui l'assetto politico, economico e sociale determinato dal rinnovamento del *Welfare State*, cui tanto il volontariato ha contribuito, gli riconosce, pressoché incontrastatamente, il ruolo di soggetto politico<sup>3)</sup>.

Il volontariato si è confrontato con gli altri protagonisti del privato sociale e ne ha subito le regole, collocato fuori del mercato, pure ha agito con metodi, quasi imprenditoriali: si è specializzato nel compito di erogatore dei servizi alla persona, accanto allo Stato parallelamente agli enti non commerciali ed alle cooperative sociali<sup>4)</sup>; ma sembra essersi indebolito in maniera concomitante il suo ruolo innovatore, progettuale, originale, che fa emergere bisogni nuovi, di soggetto in grado di rappresentare interessi senza voce, i cui titolari, cioè, non dispongono di redditi sufficienti a creare una domanda di servizi<sup>5)</sup>.

Quel suo ruolo, insomma, riferito alla cultura dei bisogni, di soggetto per il quale produrre un servizio non significa fornire risposte a bisogni specifici, quanto instaurare forme di solidarietà, quei canoni su cui si fondano la specificità e l'originalità dei servizi di volontariato<sup>6)</sup>, i quali lo contraddistinguono rispetto ai tradizionali modi di intervento dei servizi pubblici e di quelli privati<sup>7)</sup>, in questa fase, definita per più versi di transizione<sup>8)</sup>, sono quelli che oggi sembra debbano essere restituiti alla luce, tanto che si parla di decantazione del volontariato<sup>9)</sup>.

Non è un caso che quando il legislatore gli assegna spazi importanti nella programmazione dei servizi, nella concertazione delle politiche sociali, nella partecipazione con funzioni di controllo dell'operato delle istituzioni, com'è avvenuto nell'ambito della sanità<sup>10)</sup> e delle politiche occupazionali, il volontariato non

<sup>1)</sup> Sul punto cfr. Ragghianti S., *Disciplina Onlus e volontariato*, in Bruscuoglia L., Rossi E. (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000, 141.

<sup>2)</sup> Poli A., *Terzo settore?*, in *Rivista del volontariato*, 1996, 54

<sup>3)</sup> Gorgoni M., *Il ruolo del volontariato e del privato sociale: recenti orientamenti delle normative in materia di servizi sociali*. Intervento al Convegno di Milano, 13 giugno 1998, sul tema *Volontariato, settore non profit e istituzioni pubbliche per il rinnovo dei servizi sociali*. Per una sintesi, cfr. *Volontariato oggi*, 1998, 4, 16

<sup>4)</sup> Pellizzer F., Santi G., *La «convenzione» con gli enti non profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in Carinci F. (a cura di), *Non profit e volontariato. Profili giuridico istituzionali*, Milano, 1999, 139 ss.

<sup>5)</sup> Cfr. sul punto le preoccupazioni di Martini M.E., *Volontariato e innovazione: quali modelli organizzativi?*, in *Volontariato oggi*, 1998, 7, 1

<sup>6)</sup> I bisogni sono, infatti, ormai sempre più visibili e riconosciuti: Ranci C., Ascoli U., *op.ult.loc.cit.*

<sup>7)</sup> Martini M.E., *Fare chiarezza*, in *Volontariato oggi*, 1996, 7, 11; Id., *Volontariato è gratuità*, in *Volontariato oggi*, 1998, 1,16; Serpellon G., *I confini della gratuità*, in *Rivista del Volontariato*, 1997, 1

<sup>8)</sup> Springhetti P., *Volontari nella transizione*, in *Rivista del volontariato*, 1998,2, 32; Tavazza L., *Un altro volontariato*, *ibidem*, 1998, 3, 46; Caselli R., *Il volontariato nella transizione*, in *Volontariato oggi*, 1998,1.

<sup>9)</sup> Ranci C., *Studiare il volontariato: perché e come*, in Ranci C., De Ambrogio U., Pasquinelli S., *Identità e servizio. Il volontariato nella crisi del Welfare*, Bologna, 1991, 17

<sup>10)</sup> Caselli R., *La l. 502/92: un nuovo impegno per il volontariato*, in *Volontariato oggi*, 1998, 4, 1; Nota red., *Il volontariato e la terza riforma sanitaria*, in *Volontariato oggi*, 1999, 4, 23.

Sulle «possibilità» del volontariato in sanità cfr. Labate G., *Sanità: quale rapporto col volontariato per l'affermazione di vecchi e nuovi diritti*, in Cipriani A. (a cura di), *Oltre la solidarietà*, cit., 63 ss. Già sul finire degli anni ottanta l'A. invitava ad uscire dalla sterile diatriba se il volontariato sostituisca l'azione pubblica per ragionare in termini di obbligo di «cambiare l'esistente, mutare i reciproci rapporti, il proprio modo di essere, stabilendo regole che esaltino la diversità e non la appiattiscano nella confusione di ruoli, svincolando così l'originalità e l'autonomia di un'esperienza di grande maturità sociale e democratica»

dimostri grande interesse: forse non si sente all'altezza del ruolo; comunque, si scopre più preoccupato di accedere al regime convenzionale, di ottenere il finanziamento di un progetto, di partecipare addirittura alle gare d'appalto in concorso con strutture d'impresa.

In Italia la rapidità con cui si è proceduto al consolidamento del volontariato strutturalmente in grado di erogare servizi qualificati è stata, del resto, addirittura sorprendente<sup>11)</sup>; probabile risultato della concomitante convergenza di due fattori: la capacità di strutturarsi delle cc.dd. professionalità sociali e la crescente abdicazione da parte del pubblico di un crescente numero di servizi<sup>12)</sup>.

2. Questo impoverimento di contenuti e questa ripetitività dell'azione sociale, da intendersi come preferenza per linee di azione non innovative, emersi chiaramente negli ultimi due anni sono testimoniati dal diverso grado di partecipazione, alle iniziative di studio, con sempre maggior frequenza proposte a livello nazionale e locale, spesso su iniziativa dei Centri di servizio. Dalla massiccia presenza di qualche anno fa di volontari ansiosi di darsi uno statuto rispondente ai criteri della L. 266/1991, di acquistare i requisiti per essere accreditati presso la P.A., si è passati alla più compassata partecipazione alle iniziative culturali più recenti, attraverso cui si tenta di individuare nuovi spazi, nuove opportunità e nuove modalità di intervento del mondo volontario, sollecitandolo ad assumere un più impegnativo ruolo di rappresentanza degli interessi dei cittadini nei confronti delle istituzioni (*advocacy*) e di creazione di un nuovo modo di intendere la società (*opinion maker*)<sup>13)</sup>, secondo le indicazioni emerse dalla Conferenza nazionale di Foligno<sup>14)</sup>.

A tal riguardo val la pena di citare quanto ho sperimentato direttamente nella mia veste di collaboratore del CNV: muovendosi lungo la direttrice della promozione del volontariato dei diritti, il CNV, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi di una ricerca svolta in regime di convenzione con il CNR<sup>15)</sup>, ha organizzato un primo ciclo di seminari a scadenza settimanale<sup>16)</sup>, su temi eterogenei, ma legati da un unico filo conduttore: la individuazione di nuovi spazi al volontariato nella tutela dei diritti dei soggetti deboli, al fine di facilitare il passaggio dai diritti del cittadino ai diritti della persona.

Il minore italiano e straniero in stato di abbandono ovvero oggetto di ricatto psicologico tra genitori in crisi, il sofferente psichico e l'anziano, soli o a carico di famiglie impotenti, il paziente alle prese con la struttura sanitaria sono stati assunti quali modelli paradigmatici di alcune delle numerose situazioni di debolezza e «fragilità» sociale, giuridica ed economica indotte dalle nuove frontiere della c.d. società postindustriale.

Oggi, infatti, la debolezza di un soggetto si misura «anche» in ragione della inconsapevolezza dei suoi diritti e della corrispondente incapacità di esercitarli correttamente, tempestivamente ed efficacemente. Attraverso questo ciclo di incontri ci si proponeva di riflettere sulle caratteristiche di queste nuove fragilità, allo scopo di trarre delle indicazioni per il volontariato: per un verso, segnalandogli nuovi ambiti di intervento, per l'altro, stimolandolo ad assumere non più e non soltanto il compito di erogatore di servizi alla persona in difficoltà, ma anche quello di anticipatore e interprete di bisogni emergenti.

<sup>11)</sup> Ranci C., Ascoli U., *La solidarietà organizzata. Il volontariato italiano oggi*, Roma, 1997, 18

<sup>12)</sup> Sulle ragioni dello sviluppo del terzo settore cfr., *ex plurimis*, Talia A., *Il settore non profit: ruolo, valori e potenzialità*, in *Volontariato oggi*, 1996, 7, 13

<sup>13)</sup> Bassanini M.C., *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali. Intervento al Convegno sul tema «Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali»*, cit.

<sup>14)</sup> Cfr. Documento base per la III Conferenza Nazionale del Volontariato, Foligno, 11, 12 e 13 dicembre 1998, pp. 12-13 dattiloscritto

<sup>15)</sup> Si tratta della ricerca sul tema «Ruolo della famiglia e del settore non profit e della telefonia sociale per la fondazione di una politica sociale a rete integrata»

<sup>16)</sup> Si tratta dei cc.dd. «Venerdi del CNV». Per informazioni maggiori cfr. *Volontariato per andare oltre la cittadinanza. Diritti del cittadino, diritti della persona*, in *Volontariato oggi*, 2000, 3/4, 13

In questa prospettiva le condizioni del minore, del sofferente psichico, dell'anziano e del paziente in generale sono parse rappresentare un terreno su cui misurare tutta la potenzialità del volontariato: da quella che si traduce nella diffusione di una corretta informazione in merito a diritti, opportunità, soluzioni a quella più impegnativa che richiede l'assunzione di una funzione di «rappresentanza» degli interessi dell'avente diritto e di controllo dell'operato delle istituzioni.

Ora, la partecipazione a queste attività seminariali ha confermato le sensazioni da tempo tratte ed illustrate: una partecipazione dei volontari quantitativamente ridotta, benché qualitativamente interessante e stimolante. Il volontariato intervenuto non è stato quello definito consolatorio, ma quello già da tempi impegnato sul fronte della tutela dei diritti.

L'interesse dimostrato per le esperienze più significative in tema di testamento psichiatrico<sup>17)</sup>, di adozione degli infermi psichici ed in tema di mediazione familiare, è stato quello, si potrebbe dire, degli addetti ai lavori. Certo occorre continuare su questa strada, per (ri)assegnare al volontariato una sua identità, verificando di quali moduli operativi, quali strumenti e quali caratteristiche si avvalga il volontariato dei diritti.

Dai primi risultati di una ricerca condotta dal prof. Achille Ardigò sull'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche della comunicazione, emerge, infatti, un nuovo modo di essere del volontariato, soprattutto di quello, «agguerritamente» impegnato sul fronte della tutela dei diritti sociali ed umani a livello internazionale, che usa ed è influenzato dalla rete telematica, dalla globalizzazione dei mercati, dalle nuove tecnologie<sup>18)</sup>.

3. Per analizzare queste esperienze e per inserirle in un quadro unitario, occorre un'indagine di ampio respiro che spieghi cosa si celi dietro questa tendenza schizofrenica del volontariato: la scarsa attitudine del volontariato più organizzato, strutturato, quello che dispone di professionalità spendibile sul mercato ad assumersi un ruolo di partecipazione e l'emergere di un volontariato impegnato sul fronte della tutela dell'ambiente, della pace, dei diritti sociali che rifugge dal particolare ed ambisce all'abbattimento delle differenze<sup>19)</sup>, che rivendica tenacemente la propria indipendenza dal pubblico, preoccupato dal rischio della trasformazione che probabilmente subirebbe se ricevesse un sostegno dallo Stato<sup>20)</sup>.

I due profili, quello della più contenuta capacità di sperimentazione ed innovazione, da un lato, e quello dei rapporti con le istituzioni, dall'altro, sembrano fondersi o almeno rappresentare le due facce di una stessa medaglia. Le possibilità di sviluppo del settore volontario sono, infatti, strettamente connesse a quelle del settore pubblico e risentono del quadro dei rapporti esistente tra pubblico e privato. La conservazione dell'autonomia, l'affrancazione dal pubblico sembrano essere divenuti indispensabili nella misura in cui al volontariato venga riservato un ruolo giocato sulla capacità di innovazione e di sperimentazione, sulla promozione culturale, sulla tutela dei diritti e dei bisogni delle categorie più svantaggiate: nella misura in cui cioè si voglia promuovere oltre che un volontariato dei servizi un volontariato dei diritti<sup>21)</sup>.

<sup>17)</sup> Su cui cfr. Gorgoni M., *Il testamento psichiatrico*, in *Volontariato oggi*, 2000, 7.

<sup>18)</sup> Cfr. Ravioli S., *Internet e volontariato. A tutela dei diritti sociali*, in *Mondo sociale*, 2000, 9, 10–11. Sui risultati della ricerca cfr., comunque, Ardigò A., *Il volontariato tra processi di globalizzazione e ridimensionamenti*, in *Volontariato oggi*, 2000, 8/9, 2. Sui rischi ed i benefici di Internet per il terzo settore cfr. Botto E., *Internet: una sfida per il non profit*, in *Non profit*, 2000, 105

<sup>19)</sup> Fargion F., *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, 1997, 21; Ferrera M., *Le trappole del Welfare*, Bologna, 1998, 81 ss.

<sup>20)</sup> Due circostanze sono particolarmente significative: a) è in calo il numero delle grosse organizzazioni di volontariato e delle federazioni; b) cresce il numero di quelle che non si iscrivono ai registri regionali.

<sup>21)</sup> Cotturri G., *La cittadinanza attiva. Democrazia e riforma della politica*, Roma, 1998; Ranci C., Ascoli U. (a cura di), *La solidarietà organizzata. Il volontariato oggi*, Roma, 1997, 16

Quella parte del mondo volontario che ha già effettuato il salto qualitativo richiesto dall'abbandono della c.d. solidarietà passiva (si parla di volontariato consolatorio), il cui limite va ravvisato nell'incapacità di incidere sulle cause del bisogno e dell'emarginazione, ha accettato un diverso modo di manifestare la propria presenza nel sociale: consistente nella rivendicazione di diritti uguali per tutti, nella denuncia di inadempienze sia nel caso singolo che a livello collettivo, nell'indicazione della strada da seguire per la rimozione delle cause che provocano disagio e bisogno<sup>22)</sup>. Queste nuove espressioni dell'azione volontaria rivendicano e difendono la propria autonomia dal pubblico, come se la prassi negoziatoria e di scambio che ha consentito l'accreditamento delle realtà in cerca di strutturazione e di riconoscimento fosse stata subdolamente utilizzata dal pubblico: pubblico che avrebbe sfruttato il volontariato non tanto (meglio: non solo) direttamente, assegnandogli un ruolo riparatore della propria inefficienza, quanto finendo con l'integrare, valorizzare e coinvolgere solo quelle rappresentazioni su cui veniva riposta la maggiore enfasi, le quali venivano promosse sulla base di una sorta di accordo tacito fondato sulla perdita di ogni capacità di rottura del sistema e sulla neutralizzazione di ogni forma di denuncia.

Vero è che su questo dato di fatto —una maggiore autonomia dal sistema pubblico rivendicata dal volontariato dei diritti— occorrerebbe indagare più a fondo, senza indulgere nella semplicistica equazione rapporti con le istituzioni = asservimento e perdita della capacità di denuncia, giacché i legami con le istituzioni hanno aspetti di ben maggiore complessità.

4. L'affermazione di un volontariato che si assume un impegno nei confronti dei soggetti deboli passa attraverso l'affermazione dei diritti sociali<sup>23)</sup>, per il cui soddisfacimento è necessario coniugare la solidarietà con i cc.dd. diritti di cittadinanza sociale, cioè con la promozione di opportunità di vita reali, di messa a disposizione di strumenti che consentano di accedere a risorse sociali, economiche, relazionali, adeguate al bisogno e rispettose delle scelte individuali di coloro che vivono in una situazione di disagio e di marginalità: i soggetti deboli.

Ma chi sono «oggi» i soggetti deboli? Alle figure che si potrebbero definire tradizionali, se ne aggiungono altre che con le prime condividono la medesima difficoltà nel far valere i propri diritti nei confronti di chi, per l'attuale configurazione e strutturazione della società postindustriale, detiene un maggior potere; sia che questa asimmetria derivi dal possesso di un maggior bagaglio di informazioni (si pensi al paziente nei confronti del medico), sia che sia causata dall'esercizio di una posizione assunta nell'ambito del mercato (consumatore, da un lato, impresa, dall'altro, risparmiatore—banca), sia, infine, che sia determinata dalla presenza di un macroapparato, impersonale ed ancora burocratico, è il caso dell'utente nei confronti di chi gestisce un servizio pubblico.

Accanto alle tradizionali forme di debolezza si collocano, insomma, queste nuove fragilità che accomunano la persona senza altri predicati: i cittadini accanto agli stranieri, i minori accanto ai maggiorenni, la società c.d. dei sani accanto a quella dei portatori di handicap e così via.

L'impegno che si chiede al volontariato che non sia solo coinvolto nella erogazione di servizi è volto alla partecipazione, al controllo dell'operato dei soggetti pubblici, alla sensibilizzazione civica, alla promozione della rete, allo sviluppo di un dibattito su nuovi modi di intendere la società.

L'estensione universalistica della titolarità dei diritti sociali comporta la liberazione da determinate forme di privazione, cui è strumentale il possesso di un patrimonio articolato e congruo di conoscenze che permetta di scegliere, decidere ed agire<sup>24)</sup>.

<sup>22)</sup> Valagussa M., *I fondamenti di una nuova cittadinanza*, in Cipriani A. (a cura di), *Oltre la solidarietà di classe per una solidarietà di cittadinanza*, Roma, 1988, 18 ss.

<sup>23)</sup> Sui diritti sociali cfr. Baldassarre A., *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, XI, 4

<sup>24)</sup> Ceri A., *La partecipazione sociale*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. VI, Roma, 1996

5. La stagione delle riforme che stiamo attraversando ha introdotto formalmente una serie di diritti di cittadinanza, molti dei quali, però, non hanno una possibilità concreta di realizzazione. Il diritto attuale virtualmente ricco di garanzie rimane spesso inoperante quando in concreto il soggetto voglia avvalersi di strumenti di accesso a servizi, opportunità, forme di controllo, informazione che pure sulla carta gli vengono assicurate.

È evidente che per trovare soluzione ai problemi sociali ed economici attuali è necessario fare affidamento su un insieme di istituzioni dinamico, che comprende comunità locali e associazioni con funzioni specifiche, che si avvalgano del principio della territorialità del benessere<sup>25)</sup> e che separino l'attività di indirizzo programmatico da quella di gestione ed operativa, che puntino sull'unitarietà degli interventi, sulla duttilità delle risposte, sulla partecipazione sociale, sul federalismo ed il principio di sussidiarietà<sup>26)</sup>, sul lavoro di rete<sup>27)</sup>.

A monte occorre, però, fare una scelta precisa: collocare al centro dell'universo politico la persona senz'altri attributi ed i suoi bisogni<sup>28)</sup>, al fine di pervenire oltre che ad una maggiore umanizzazione dei servizi ad una riscoperta di concetti divenuti ormai marginali, quali salute, ambiente, dignità.

Mentre sembra ormai matura l'affermazione secondo cui lo Stato non ha più il monopolio dell'interesse comunitario<sup>29)</sup> con il conseguente graduale affermarsi di un'attività pubblica quasi integrativa di quella privata, il cui scopo sia non quello di erogare in prima persona il servizio quanto assicurarsi che il diritto sociale sia effettivamente soddisfatto, stenta a trovare accoglimento l'idea che non si devono erogare meccanicamente prestazioni a categorie protette, individuate attraverso accertamenti formali, bensì partire dalla promozione delle persone collocate nella famiglia e nella comunità locale, tenere conto delle risorse disponibili, individuare una priorità di bisogni, attraverso un'analisi personalizzata dell'avente diritto, a favore del quale approntare una serie di strumenti in grado di garantire una scelta libera e consapevole, il sostegno ed il potenziamento delle sue abilità, in modo da svilupparne la personalità e l'autonomia, il coinvolgimento nella programmazione degli interventi necessari, affinché oltre che consumatore di un servizio socio-sanitario la persona ne possa diventare coproduttore<sup>30)</sup>. L'intervento assistenziale rigido deve cedere il passo a quello flessibile, dalla standardizzazione della casistica si deve passare alla valutazione complessiva dell'esperienza concreta, la necessità dell'intervento deve essere sostituita dalla possibilità dell'intervento, l'universalità dalla selettività<sup>31)</sup>.

L'altra premessa di una società autenticamente democratica e pluralista, il passaggio logico successivo, è rappresentato dall'informazione. Oggi più che mai nella società dell'informazione, caratterizzata da una crescente domanda di servizi, da una maggiore richiesta di conoscenze sulle opportunità politiche, sociali, economiche, sulla propria posizione di cittadino, lavoratore, consumatore, utente, la conoscenza delle informazioni è un'esigenza sociale operante a tutti i livelli. È una condizione per la crescita individuale e collettiva e presupposto di libertà, al fine di effettuare quotidianamente scelte umane, sociali, commerciali e politiche consapevoli: cioè assunte dopo una completa valutazione di tutte le opzioni possibili e delle connesse implicazioni<sup>32)</sup>.

<sup>25)</sup> Wagner A., *La costituzione di una società civile a livello locale*, in *Non profit*, 1992, 2, 913 ss.; De Palma E., *Spirito di cittadinanza*, in *Rivista del volontariato*, 1997, 11, 15

<sup>26)</sup> Vittadini G., *Sussidiarietà e non profit*, in *Non profit*, 1998, 1, 6; Forlenza O., *La ripartizione delle funzioni amministrative segue il principio di vicinanza al cittadino*, in *Guida al diritto, Dossier/7*, 1998, 6 ss.

<sup>27)</sup> Per rete si intende una combinazione dinamica tra soggetto ed ambiente in cui vive, immaginata come una ragnatela, le cui trame siano costituite da legami formali ed informali. Cfr. in argomento Gorgoni M., *Il fondamento giuridico delle reti*, Quaderni del CNV, Lucca, 1993.

<sup>28)</sup> Panunzio S., *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Rass.dir.civ.*, 1986, I, 539

<sup>29)</sup> Luciani M., *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, in *Riv.dir.cost.*, 1996, 153; Tondi Della Mura V., *Vecchie tendenze e nuovi orientamenti legislativi e costituzionali in tema di enti non profit*, in *Non profit*, 1997, 304.

<sup>30)</sup> De Siervo U., *L'erogazione pluralistica dei servizi alla persona*. Intervento al Seminario Nazionale sul tema *Volontariato, Riforma amministrativa e rinnovamento dello Stato sociale*, Firenze, 12 marzo 1999

<sup>31)</sup> Bellanova L., *Sub art. 9 della l. 104/1992*, in Cendon P. (a cura di), *Handicap e diritto*, Torino, 1997, 115

<sup>32)</sup> Gorgoni M., *Sub Art. 25 della l. 104/92*, in Cendon P. (a cura di), *Handicap e diritto*, Torino, 1997, 365

6. Il rischio è che affermazioni di questo tipo non si affranchino dal loro sapore programmatico. Quando si voglia apprestare una tutela specifica all'avente diritto si devono fare i conti con la scissione tra momento proclamatorio progettuale e momento attuativo<sup>33)</sup>.

Purtroppo l'esperienza italiana è ricca di esperimenti di leggi particolarmente avanzate sul piano dei principi, cui non corrisponde un riscontro sul terreno della loro concreta attuazione. Quando, infatti, si tratti di apprestare rimedi specifici all'avente diritto, occorre fare i conti con la difficoltà che il nostro ordinamento giuridico pone alla possibilità di ottenere un provvedimento che condanni la Pubblica Amministrazione ad allestire il servizio normativamente previsto o ad erogare la corrispondente provvidenza. Non sono mancate coraggiose pronunce giurisprudenziali che hanno ravvisato in capo all'utente un diritto soggettivo perfetto qualificabile come diritto inviolabile e fondamentale, munito di garanzia piena di origine costituzionale e condannato la PA ad un *facere*<sup>34)</sup>. L'orientamento giurisprudenziale più consolidato è però dell'avviso contrario. Il tribunale di Roma, per citare un esempio che suscitò un certo clamore, a fronte della richiesta di un non deambulante di eliminare le barriere architettoniche che gli impedivano di usufruire della metropolitana della capitale, affermava che l'aspettativa dei non deambulanti non differisce dalla generale aspirazione di tutti i membri della collettività a che il pubblico servizio esista e funzioni bene, così a maggior ragione, nessuno può vantare un diritto a che la metropolitana sia costruita e funzioni in un certo modo.

In questo contesto è destinato ad operare il volontariato dei diritti, al quale si chiede conoscenza delle leggi, impegno per la formazione della popolazione, capacità di denuncia, promozione di un mutamento culturale, controllo dell'operato degli apparati pubblici e strumenti metodologici fondati sulla capacità di anticipare i luoghi di più alta problematicità, di analizzare i sintomi di cambiamento sociale e culturale, di progettare<sup>35)</sup> ed innovare, di utilizzare le opportunità e le risorse disponibili<sup>36)</sup>, per poter condurre quelle battaglie di informazione e di denuncia attraverso cui rendere concretamente esigibile la vasta congerie di diritti sociali da tempo affermata virtualmente nei documenti normativi.

<sup>33)</sup> Cazzola G., *Lo Stato sociale: tra crisi e riforme: il caso Italia*, Bologna, 1994

<sup>34)</sup> Pret. Roma, 4 giugno 1980, in *Giust.civ.*, 1980, I, 1990, con nota di Pace A., *Diritti degli handicappati ed inadempienze della pubblica amministrazione*

<sup>35)</sup> Si parla di programmazione negoziata, attraverso patti territoriali, contratti d'area (su cui cfr. Albi P., *I contratti d'area: prime esperienze*, in *Lavoro informazione*, 1998, 11, 5 ss.), contratti di programma, intese istituzionali

<sup>36)</sup> Cfr. Riviello C., *Federalismo amministrativo e modelli di sviluppo locale*, in *Orientamenti sociali*, 1998, 4, 61

**Terzo settore: è possibile una definizione?**

Non si può avviare questa riflessione se non partendo dal termine stesso di Terzo Settore. Termine in uso da non molto in Italia, esso «è figlio della distinzione anglosassone tra ciò che è a fine di lucro da ciò che non lo è». Vorrebbe definire tutte le realtà che non sono né Stato né mercato, e cercare di fornire una chiave di lettura complessiva di tutte le organizzazioni, movimenti, gruppi che nascono autonomamente dalla società civile ad opera dell'impegno di singoli cittadini.

In Italia, sin dall'inizio, il termine Terzo Settore è stato sempre utilizzato nella sua accezione più ampia, aggiungendo ad una chiave di lettura prettamente «economica» - e francamente limitante - del «con o senza fine di lucro», altri contenitori concettuali, che comprendessero e dessero voce alla ricchezza valoriale ed esperienziale di tutte le anime del Terzo settore presenti nel nostro Paese.

Dunque, «la parola Terzo settore – ma in Italia ancora più la parola volontariato – connota un luogo simbolico collettivo di energie positive, un giacimento di valori che rafforza e tonifica la nostra democrazia e rende più integrata una società che si presenta sempre più frammentata». Un termine che accomuna organizzazioni molto differenti tra loro per natura e storia, e che non può e non deve prefigurare – a mio parere – processi organizzativi e culturali che cerchino l'omologazione e l'appiattimento. La diversità, la pluralità dei modelli organizzativi, le culture di riferimento del Terzo settore cresciuto nel nostro Paese sono valori che vanno salvaguardati; direi di più: sono la condizione e la premessa irrinunciabile affinché esso continui a vivere, a svilupparsi e a rappresentare al meglio le attese, i bisogni della società civile.

In concreto, per Terzo settore intendiamo le decine di migliaia di realtà dell'associazionismo e del volontariato, della cooperazione sociale e delle organizzazioni non governative per la cooperazione allo sviluppo, della mutualità integrativa volontaria e della cittadinanza attiva, delle fondazioni e delle Ipub.

E in virtù di questa pluralità di soggetti, è bene che oltre alla parola Terzo settore si mantengano in vita le altre parole che dicono e raccontano questo mondo: per l'appunto volontariato, non profit, associazionismo, privato sociale, economia sociale, terzo sistema, economia civile, finanza etica, cooperazione, cittadinanza attiva, reti sociali. Non sono sinonimi e non potrebbero esserlo; evidenziano piuttosto le numerose sfaccettature di quel caleidoscopio che è il Terzo settore. Ad esempio, quello di privato sociale, che spiega la natura giuridica privata e nel contempo la forte valenza sociale, se non addirittura pubblica, dell'azione che va a svolgere. Il termine volontariato, che ricorda invece la capacità di mobilitare milioni di cittadini in un impegno di servizio concreto e gratuito, e a non dimenticare la dimensione della gratuità e del dono, valori fondanti l'intero Terzo settore. Il termine associazionismo, che dice di modelli organizzativi fondati sul principio democratico e sulla partecipazione attiva e consapevole di tutti gli aderenti. Finanza etica, economia civile, economia sociale, non profit che propongono l'impegno a sviluppare una economia più equa e giusta, solidale con le categorie sociali più deboli, e attenta ad uno sviluppo economico compatibile con la salvaguardia dell'ambiente pensato non più vincolo, ma risorsa e opportunità di crescita. Le parole cooperazione, reti-network sociali che descrivono un tratto comune a tutte le realtà e che pongono l'attenzione e l'impegno a costruire comunità locali più coese, relazioni e intrecci duraturi, convinti che uno sviluppo equilibrato - anche del settore profit - non possa prescindere da tutto ciò. Se negli anni scorsi le reti si sono costruite spontaneamente (almeno inizialmente) senza un obiettivo chiaro e definito, oggi è di fronte a tutti la crescita in consapevolezza e in capacità progettuali.

Da questi brevi esempi si evince un altro tratto fondante e comune alle organizzazioni di Terzo settore; tratto che potremmo definire «generalista» e che si manifesta nel rifiuto a immaginarsi o farsi rinchiudere in una «nicchia» o in un «terzo-sistema altro» da tutto il resto, per sviluppare, al contrario, la capacità di contaminazione delle altre reti/sistemi: quella della economia profit e della finanza, quella amministrativa-istituzionale, quella dei media e del sistema di comunicazione in genere.

### Perché si parla tanto di Terzo settore

Il primo scenario non può non partire dalla presa d'atto del processo di forte crescita economica non corrisposto, in questi anni, da un pari e adeguato sviluppo sociale. Sono aumentate le distanze e i divari tra Nord e Sud del Pianeta e quelli tra ricchi – sempre più ricchi – e poveri – sempre più poveri; al contempo nei Paesi del primo mondo si registrano drammaticamente l'aumento dei processi di esclusione sociale in forme anche nuove e sconosciute.

«La globalizzazione e la finanziarizzazione dell'economia, la delocalizzazione produttiva ed il superamento del modello cosiddetto fordista di produzione, insieme all'enorme processo di innovazione tecnologica introdotto dall'informatica» sono stati i fattori primi che hanno dato origine a quel particolare fenomeno – per certi versi non previsto – di una crescita dell'economia senza un corrispondente aumento di occupazione. Da una parte si producono merci con meno mano d'opera, e dall'altra aumentano i bisogni sociali, le aspettative a cui né lo Stato né il mercato sembrano in grado di corrispondere.

Si sono pure modificate le chiavi di accesso ai diritti di cittadinanza sino ad oggi coincidenti con l'acquisizione di un impiego stabile e sicuro in grado di occupare la parte centrale e più consistente del percorso di vita di una persona. In breve tempo questo scenario è mutato assieme quindi alle modalità di accesso ai diritti che, se rimanessero legati al modello precedente, porterebbero alla tutela di una minoranza sempre più garantita e all'esclusione di una maggioranza costretta a vivere nel precariato e con un deficit permanente di accesso ai diritti.

In questo contesto, il Terzo settore si afferma e agisce in assoluta controtendenza. Interviene in tutti i campi (dalla tutela ambientale alla promozione culturale, dalla promozione sportiva ai servizi socio assistenziali, dalla tutela dei diritti alla protezione civile, solo per citarne alcuni) in cui a scambiarsi non sono merci, ma «beni relazionali» per produrre i quali occorre una grandissima componente di lavoro non sostituibile dall'innovazione tecnologica, un forte radicamento territoriale e una forte dimensione comunitaria. Il ripensamento e il ridisegno di una nuova cittadinanza, lo sviluppo di un sistema di protezione sociale più flessibile e rispondente ai nuovi bisogni; il sostegno ad una economia civile produttrice di beni relazionali a favore della coesione delle comunità locali e per lo sviluppo di nuova occupazione, indicano già le linee di azione su cui costruire una strategia di respiro ampia, tesa a potenziare la presenza del Terzo settore nel Paese.

A questo primo scenario se ne aggiunge un secondo: la crisi dei modelli di Welfare, così come sono stati costruiti nel ventesimo secolo.

Le cause sono molteplici. Crisi fiscale dovuta ad un modello gravemente sbilanciato sui trasferimenti monetari, compresi quelli previdenziali, e il conseguente aumento della pressione fiscale che, se ha allungato l'agonia del modello di Welfare, ha soprattutto accentuato l'insoddisfazione per le carenze dei servizi socio sanitari; la rivoluzione demografica e il calo di natalità, insieme alla significativa crescita della vita media della popolazione nei paesi ricchi, che ha fatto scricchiolare il sistema previdenziale; la profonda modifica della scansione temporale delle diverse fasi della vita tra formazione, lavoro e pensione e la drastica riduzione della base produttiva tradizionale contemporaneamente all'affermarsi di nuove forme di lavoro flessibile e temporaneo; l'estendersi dei processi di esclusione sociale a cui il Wel-

fare non riesce a far fronte; il processo di burocratizzazione, i costi elevati, la rigidità organizzativa dei servizi spesso frutto di una attenzione rivolta esclusivamente alle esigenze ed ai bisogni degli operatori piuttosto che a quelli degli utenti; un sistema di protezione a forte impronta assistenzialistica e poco capace di tutelare per davvero le categorie sociali più deboli.

Anche in questo ambito il Terzo settore può ambire a candidarsi ad essere uno dei soggetti costruttori di una visione rinnovata di un welfare locale e comunitario: ha più possibilità di rispondere a bisogni insoddisfatti o a diritti emergenti, sui quali né lo Stato né il mercato si impegnano; è in grado di operare con costi contenuti, garantendo nel contempo efficacia ed efficienza nei servizi erogati, flessibilità operativa e sensibilità sociale; si fonda su una forte motivazione ideale dei suoi operatori riducendo i rischi di disumanizzazione del servizio; è capace infine di mobilitare gratuitamente risorse umane (il volontariato) e materiali assai significative.

La legislazione di questi decenni ha già avviato questo percorso, talvolta in modo confuso e poco organico, aprendo però varchi importanti nella chiamata all'impegno di un volontariato (e comunque del Terzo settore in genere) in dialogo e in rapporto con il servizio pubblico, entrambi impegnati ad arginare problemi emergenti come il disagio giovanile, il degrado delle periferie urbane, la perdita di funzioni della famiglia coniugale, le nuove povertà e la tutela dei diritti dei bambini.

Un percorso rinforzato dal processo di decentramento amministrativo-istituzionale delle competenze sociali e delle conseguenti decisioni di spesa sui servizi da realizzare. È il territorio l'ambito prioritario di esercizio dei servizi socio sanitari, e il Comune il soggetto titolare nell'elaborazione e la gestione delle politiche sociali. Oggi questa condizione si è ancora più estesa e consolidata con l'approvazione della legge quadro sull'assistenza.

Terzo elemento di scenario è la profonda crisi, in atto da quasi un decennio, delle tradizionali agenzie di rappresentanza (partiti, sindacati, enti di tutela professionale) che per difficoltà ad intercettare le domande emergenti e, per i sindacati, a rappresentare le nuove professioni e i nuovi lavori, ha prodotto il ridimensionamento della partecipazione nella sfera politico-sindacale a vantaggio della crescita di quella sociale, attraverso il volontariato e le nuove forme di tutela e di rappresentanza.

È maturata in tal modo una politicità del civile con tratti propri, non alternativi - e comunque complementari - agli altri luoghi e spazi storicamente deputati a questo compito, che ha contribuito al mantenimento e alla cura del valore della democrazia, e ad una pratica della partecipazione responsabile, intesa come capacità di controllo e di stimolo, di proposta e di attuazioni reali e concrete.

Una politicità che più che puntare al cambiamento delle strutture sociali ha cercato la modifica dei rapporti quotidiani. «Rientrano in questo quadro l'interesse per le tematiche della pace, della pacifica convivenza e per la salvaguardia dell'ambiente; l'attenzione alla qualità della vita, ad una vita che valga la pena di essere vissuta, la centralità dell'autorealizzazione degli aspetti soggettivi del benessere, l'importanza attribuita ai valori espressivi ed estetici; la difesa dei diritti e delle possibilità espressive delle minoranze».

La capacità di leggere i bisogni e stare dalla parte degli ultimi; di organizzare e sperimentare la cittadinanza attiva nelle sue diverse forme ed esperienze, e di promuovere una dimensione sociale e collettiva, rendono le realtà del Terzo settore soggetti attivi e decisivi per la promozione di una cultura della democrazia e per la tenuta del tessuto sociale.

### **Tipologia, consistenza e valore del Terzo settore**

Lo sviluppo territoriale, la nascita di nuovi campi e settori di attività dopo la conquista dei primi strumenti legislativi hanno dato al Terzo settore una forte visibilità pubblica e accresciuto l'interesse dei media e l'attività di ricerca e documentazione.

I primi studi hanno aperto uno squarcio di conoscenza sui numeri delle organizzazioni, sui cittadini coinvolti e sulle potenzialità economiche dell'intero comparto. Un quadro incoraggiante e inaspettato.

Qui di seguito uno schema riassuntivo tratto dalle ultime ricerche Iref e Istat.

<b>Il Terzo settore in Italia</b>			
<b>Tipologia enti</b>	<b>Numero</b>	<b>Aderenti</b>	<b>Totale occupati</b>
Associazioni	150.000	3.315.000	180.000
Organizzazioni di volontariato	15.000	5.985.000	10.000
ONG	160 (le più note)		
Cooperative	4.250	127.500	108.000
Fondazioni di diritto civile	1.000		
Fondazioni bancarie	90		42.000
Ipab	1000 (privatizzate) 4.200 (assoggettate alla disciplina pubblicitica)		80.000
Altre non profit	18.000		330.000

<b>Il valore del Terzo settore in Italia</b>	
Totale occupati	750.000
% sul totale occupati	3,5
% sul totale occupati nei servizi	5,1
Fatturato Terzo settore	75.000 mld
Fatturato Terzo settore su PIL in %	2,7

### **Il Volontariato oggi: le nuove sfide e la costruzione delle reti nel Terzo settore**

Il volontariato continua oggi a rappresentare, all'interno del Terzo settore e in genere nella società civile, una delle realtà più stimolanti e significative di promozione della cittadinanza attiva e di politiche sociali meno assistenzialistiche e più tese alla cura umana e sociale di ogni cittadino. È un grande laboratorio di prassi sociali e di orientamenti culturali impregnati di altruismo, di azioni solidali e di concrete assunzioni di responsabilità. Potremmo dire che il volontariato e le organizzazioni di volontariato, in virtù di quella peculiare capacità di mettere a fuoco le consapevolezze e le aspettative che via via emergono dalla società civile - in particolare dalle categorie sociali più deboli- rappresentano l'anima, le fondamenta dell'intero Terzo settore

Le sfide che si prospettano nei prossimi anni.

– Anzitutto, la riscoperta dell'impegno – irrinunciabile - a favore della partecipazione dei cittadini nelle trasformazioni culturali e sociali tese alla rimozione delle cause e dei meccanismi di esclusione sociale. Una partecipazione da sempre connotata da un forte impegno personale e comunitario, non episodico, attento al territorio e alle reti formali e informali in esso presenti. Un agire misurato sulla concretezza delle azioni svolte, che sa mettere al centro i valori della gratuità e del dono,

della solidarietà e del rispetto della persona, dentro un contesto sociale purtroppo sempre più condizionato dai processi di mercatizzazione.

– L'impegno al sostegno e alla costruzione delle reti, «perché non si può fare tutto da soli». Se è vero che la collaborazione richiede tempo e fatica, è altrettanto vero che essa fa nascere diverse e più ricche strategie di intervento, nuove possibilità di reperimento di risorse e di accesso a dotazioni e strumentazioni innovative di servizio sul territorio.

– Mantenere fede alle proprie specificità e applicare il principio di sussidiarietà.

Il volontariato può solo sviluppare servizi e strutture agili e leggere e, in virtù di questo, raggiungere prontamente chi vive nel disagio. Strutture più complesse, che richiedono alte professionalità, ingenti risorse economiche e amministrazioni gravose, vanno lasciate ad altre realtà di Terzo settore, non rinunciando, dall'interno, a svolgere quelle funzioni da sempre care al volontariato: quella dell'umanizzazione e della personalizzazione degli interventi da una parte, e dell'azione di sollecitazione/stimolo/verifica nei confronti dell'operato degli stessi enti di terzo settore, dall'altra.

– Il volontariato non può esimersi dall'impegno educativo verso i propri aderenti, alla loro crescita personale non tanto nella veste del cittadino-volontario, ma dell'uomo solidale che vive in tutti gli ambienti di vita (anche nel lavoro) uno stile impegnato di cittadinanza attiva.

Dall'ultimo rapporto Iref risulta che un italiano su cinque fa parte di gruppi o associazioni a cui partecipa con un impegno consistente e in costante aumento. Due le anime presenti: la prima, quella prevalente, del volontariato civico impegnato ad innalzare il livello di partecipazione e il grado di consapevolezza dei cittadini; e la seconda impegnata più sul fronte della lotta alle vecchie e nuove povertà. Ma il dato più interessante – e per certi versi preoccupante – è che la ricerca disegna un profilo di volontariato non più mosso «da intenti di profonda trasformazione degli equilibri sociali, ma più per dare un senso alla vita quotidiana e di applicarsi ad obiettivi compatibili con le proprie risorse e possibilità di incidenza sociale». Se questo è il contesto dentro il quale siamo situati, si comprende bene come l'attenzione agli itinerari educativi e alla formazione degli aderenti diventi strategica e non un semplice optional. È questa l'unica condizione perché l'impegno volontario, civico o socio-assistenziale, divenga per davvero scuola – sul campo - di educazione alla cittadinanza e all'impegno politico, così che i legami sociali costruiti dal basso e nel territorio non si riducano a mera gratificazione personale, ma sappiano innescare un dinamismo ampio di cambiamento e di riconciliazione con le virtù civiche.

– Animazione culturale e sociale del territorio.

Il compito di produrre cultura (intesa nella sua accezione più ampia) non spetta solo alle istituzioni deputate a questo compito. È una delle attività che meglio qualifica la cittadinanza. Si tratta di tradurre la propria esperienza di volontariato in stili di vita e in modelli alternativi e praticabili di utilizzo delle risorse; di costruzione di rapporti meno consumistici con gli oggetti e le merci in genere, di esperienze comunitarie diffuse, di capacità di coniugare il locale con la dimensione internazionale, di capacità di leggere e interpretare i cambiamenti che avvengono nel territorio. È una funzione per nulla marginale e oggi purtroppo assai carente che, se esercitata dal volontariato, riconcilierrebbe la cultura del fare - propria dell'azione volontaria - con quella dell'elaborazione e del pensiero, più impegnata a pensare una società solidale, più resistente all'indifferenza e alla emarginazione.

È questo l'unico antidoto che può evitare il rischio dell'appiattimento alla sola funzione emergenziale/assistenziale con la conseguente riduzione della funzione critica e anticipatoria nei confronti delle istituzioni e della società in genere.

– La partecipazione al rinnovamento della politica.

È una soglia alta di impegno, a condizione però che, da una parte, siano chiari i presupposti culturali, e dall'altra si perseguano alcuni obiettivi specifici e ben definiti.

Il presupposto sta nella consapevolezza che fare azione gratuita e solidaristica non significa solo intervenire in chiave riparatoria, ma anche porsi in termini di prevenzione e di rimozione delle cause che inducono emarginazione, degrado, bassa qualità della vita. È l'impegno a divenire protagonisti attivi di cambiamento e attori significativi delle politiche sociali.

Gli obiettivi non possono invece che riguardare la vita interna delle organizzazioni: rafforzamento della dimensione progettuale, rinuncia a forme vecchie e nuove di clientelismo o di neo-collateralismi, perseguimento intransigente della cultura della legalità e della trasparenza attiva nella gestione economica, partecipazione attiva e democratica dei propri aderenti alla vita della organizzazione, per citarne alcuni.

## Il rapporto tra volontariato e le altre realtà presenti nel Terzo settore

Da alcune parti si afferma che le organizzazioni di volontariato non sono una componente del Terzo settore. L'incompatibilità deriverebbe – a detta di questi commentatori – dalla tipicità dell'azione di volontariato, caratterizzata dalla gratuità, e quindi non compatibile con le prestazioni retribuite nelle altre realtà di Terzo settore.

È una chiave di lettura che a mio parere non rende giustizia del cammino svolto in questi anni dal Terzo settore in Italia; e delle sue specificità forse uniche all'interno del contesto europeo. Certo è che, se prevalesse la dimensione solamente «economicistica» e «strutturale» a scapito di quella culturale di produzione di valori, di educazione e formazione alla cittadinanza, il volontariato non dovrebbe che trarne le debite conclusioni. In realtà, una attenta analisi dei documenti prodotti dalle reti di Terzo settore, in particolare dal Forum Permanente del Terzo Settore, mostrano e confermano questa vocazione «generalista» cui si faceva cenno all'inizio.

Il compito di promozione dello sviluppo della persona umana nel rispetto del dettato costituzionale e di una cittadinanza rinnovata improntata alla solidarietà e alla dimensione comunitaria, sono il tratto caratteristico di tutte le esperienze di Terzo settore in Italia.

Il volontariato continua ad esserne l'anima e a svolgere una funzione prope-deutica allo sviluppo delle altre realtà. Esempio è la storia delle cooperative sociali: partite dal volontariato ora sono imprese sociali autogestite; come pure le molte comunità terapeutiche, nate anch'esse dal volontariato, e oggi divenute imprese sociali, senza con questo perdere la filosofia e l'ispirazione originaria.

In realtà, la sfida che attende il volontariato starà nella capacità di integrarsi e di collaborare con le altre componenti del Terzo settore, senza perdere la propria specificità; mantenendo fermi gli obiettivi propri, irrinunciabili - direi - (umanizzazione, personalizzazione, aderenza ai valori e ai bisogni) e non sacrificabili a logiche di compromesso nella gestione dei servizi e misurando «il proprio potere» nella capacità di mobilitare le risorse umane provenienti dalla società civile.

Si eviterebbero in tal modo due rischi: da parte delle organizzazioni di volontariato di appiattirsi nel rapporto con le istituzioni, e da parte dell'impresa sociale di «perdere l'anima» assumendo i tratti delle realtà profit.

Ancora, la presenza del volontariato promuoverebbe una riflessione, auspicata da molti, sui modelli organizzativi delle singole realtà di Terzo settore. È ancora poco tematizzato ciò che distingue una organizzazione di volontariato da una associazione di promozione sociale o da una impresa sociale. D'altra parte, le tendenze in atto nel Terzo settore vanno in direzioni opposte, più verso la commistione e la confusione dei ruoli piuttosto che alla dislocazione per funzioni e specializzazioni. Tutti vogliono fare tutto, si tendono a dimenticare le vocazioni di origine o a non identificare bene quelle attuali.

Non ci aiutano neppure gli strumenti organizzativi e giuridici messi a disposizione dall'attuale legislazione del terzo settore. «In nessun altro Paese il terzo setto-

re è stato mai sottoposto allo spezzatino legislativo, ancora incompiuto, perché mancano all'appello numerosi ingredienti. L'idea del volontariato, mondo esclusivo della gratuità e dell'altruismo, nettamente distinto e separato dalla cooperazione sociale orientata alle convenzioni con gli enti pubblici, e condizionata dai fatturati e dalle compatibilità economiche, ed entrambi distanti da un associazionismo rivolto esclusivamente al soddisfacimento dei bisogni dei propri associati, è una idea che non tiene conto della realtà, dei suoi sviluppi, delle contiguità e degli intrecci che esistono tra le diverse esperienze».

Perché dunque il volontariato non si assume il compito di favorire questa riflessione? Si potrebbe in tal modo mettere a tema l'esperienza delle organizzazioni di volontariato e la presenza e il ruolo dei volontari nelle altre realtà di Terzo settore. Non per uno sfizio meramente culturale, piuttosto per stimolare le altre realtà a rimettere al centro i temi soprattutto della formazione e dell'educazione.

E infine, altro compito precipuo delle organizzazioni di volontariato è la cura e il sostegno della rete: il tempo dedicato al collegamento e al coordinamento con le altre realtà di Terzo settore non è mai tempo rubato a chi si trova nell'emarginazione e nel disagio; anzi è tempo investito per potenziare le capacità progettuali di intervento sul territorio e per creare sinergie tra competenze diverse. È chiaro che occorrono alcune condizioni preliminari, tra le quali la necessità di realizzare coordinamenti che rompano la separatezza e la frammentarietà degli interventi e delle rappresentanze, accettando ognuno a rinunciare a pezzi della propria sovranità.

Il volontariato e le più grandi organizzazioni sono da sempre vere e proprie «sartorie di società civile»: un deposito enorme fatto di cultura e di esperienze sul campo. Non lo si disperda e lo si metta a disposizione per lo sviluppo dell'intero sistema di Terzo settore. Ne guadagnerà tutto il Paese.

### **Premessa**

Il progetto di ricerca - «I Volontariati» - nasce dalla constatazione di una sempre più diffusa difficoltà a comprendere pienamente la consistenza del volontariato in termini qualitativi e organizzativi. Si moltiplicano infatti esperienze diverse, organizzazioni che si rivelano tra loro molto differenti per struttura, per finalità, motivazioni, metodo di lavoro, esigenza di riferimenti e di collegamenti. Non a caso sempre più spesso si parla di «Volontariati».

In alcuni settori più che in altri la differenziazione è evidente: in particolare, nel mondo dell'handicap coesistono - e si definiscono tutte «organizzazioni di volontariato», ottenendo spesso l'iscrizione ai registri regionali - associazioni di familiari, associazioni di diretti interessati, organizzazioni di categoria, gruppi di self-help, grandi organizzazioni con caratteristiche certamente di elevata professionalità e complessità organizzativa, gruppetti di piccola o piccolissima dimensione, realtà a volte autonome o a supporto di altre organizzazioni (IPAB, cooperative, Istituzioni o Enti pubblici o privati). Per questo si è focalizzato l'oggetto della ricerca su questo particolare settore, circoscrivendo l'ambito territoriale alla provincia di Milano.

Attraverso questionari e interviste partecipate si devono rilevare i punti in comune certamente esistenti tra organizzazioni tanto diverse e ciò che viceversa le distingue in modo peculiare e determinante. Un'analisi approfondita in quest'ottica e in questo spazio era destinata anche a restituirci molti elementi identificanti e caratterizzanti l'impegno di volontariato ed al contempo evidenziarne punti di forza e di debolezza.

Per quanto premesso, appaiono così chiari i primi obiettivi della ricerca: raccogliere informazioni sulle diverse realtà che costituiscono il panorama dei così detti volontariati e in particolare: motivazioni, rilevazione dei bisogni e campo d'intervento, tipologia di risposta ai bisogni; analizzarne le diverse modalità operative, ovvero la specifica metodologia di lavoro prescelta ed adottata.

Tutte, o quasi, le organizzazioni attive sul territorio inoltre interagiscono tra loro e con altri soggetti, pubblici e privati, e/o sono inserite in reti e strutture associative o federative di vario tipo. È sembrato quindi opportuno indagare successivamente anche tali legami che, a seconda della natura dell'organizzazione (grandezza, formalità, interesse, ...) si traducono in partecipazione a consulte promosse da Enti pubblici, federazioni, coordinamenti e collegamenti spontanei. Pertanto in una parte della ricerca si è valutato il rapporto dei diversi tipi di organizzazione con la comunità locale e gli Enti pubblici del territorio, individuando con sistematicità le modalità di coordinamento e di collegamento (se autonome, promosse da altri, ...). Una approfondita analisi ha ugualmente esaminato gli obiettivi, le metodologie, le dinamiche di rapporto, i risultati raggiunti da tutte quelle realtà federative che riuniscono organizzazioni operanti in settori ed aree geografiche diverse indagando gli esiti attesi ed ottenuti dalla loro scelta di appartenenza ad un livello superiore di aggregazione e coordinamento. Gli elementi di indagine così raccolti e l'elaborazione degli stessi consentono di indicare alle organizzazioni orientamenti significativi riguardo alle modalità più idonee di intervento e di integrazione, in grado di migliorare la loro azione nell'ambito del sistema dei servizi alla persona.

In congruenza con gli obiettivi qualitativi che la ricerca si propone, la stessa ha voluto inoltre approfondire quali attese formative vi siano - se ve ne sono - nelle varie esperienze di volontariato indagate e di conseguenza quali percorsi culturali e formativi caratterizzano le organizzazioni di volontariato oggetto dell'analisi. I risul-

tati acquisiti permetteranno così, valutare la consapevolezza delle loro attese in questi ambiti e la «consistenza» delle stesse, di predisporre delle ipotesi di possibili percorsi formativi.

## 1. La metodologia della ricerca

La ricerca si è articolata in due parti fondamentali: una quantitativa e una qualitativa. In questo modo si è cercato di ottenere un quadro esauriente della realtà studiata, attraverso l'utilizzo complementare di strumenti di ricerca quantitativi (che fotografano la situazione) e qualitativi (che approfondiscono alcuni aspetti specifici).

L'équipe di ricerca ha visto al suo interno esperti in prima persona impegnati anche nel mondo del volontariato e dei servizi alle persone.

La parte quantitativa è stata realizzata con la somministrazione di un questionario da parte di una quindicina di intervistatori a 112 organizzazioni di volontariato del settore handicap della provincia di Milano.

L'ambito dell'handicap, perlomeno di quello fisico, appartiene a quelli tradizionali dell'intervento del volontariato e del Terzo settore: in effetti il 42% delle organizzazioni ha iniziato l'attività da più di 15 anni, con tutti i problemi di adeguamento alla realtà sociale e alla nuova legislazione che questo può comportare.

Dopo aver descritto le caratteristiche del campione, la ricerca indaga la struttura organizzativa di questo, le caratteristiche dei volontari delle organizzazioni, la tipologia degli utenti, la dimensione motivazionale, i percorsi formativi, il ruolo delle Federazioni e dei Coordinamenti, fino alla qualità dei rapporti con le istituzioni e il territorio.

La parte qualitativa è articolata in cinque studi di casi, fondati sulla raccolta di documentazione e 20 interviste in profondità (quattro per ciascuna organizzazione analizzata) e si è basata sui dati acquisiti nella parte quantitativa, approfondendo l'indagine. Nell'esposizione dei risultati si è seguita la stessa impostazione per temi suddividendone l'esposizione in due parti: la prima centrata sulla dimensione organizzativa, la seconda sulla dimensione motivazionale e formativa.

## 2. I risultati della ricerca

Nel commento che segue si fa riferimento ai dati acquisiti, sia nella parte quantitativa, che nella parte qualitativa della ricerca, in modo da fornire una visione complessiva del fenomeno del volontariato, o meglio dei volontariati, quale è emersa dallo studio effettuato.

### 2.1 La dimensione organizzativa

L'aspetto organizzativo assume un'importanza fondamentale in ogni realtà economica, istituzionale e associativa: nell'ambito delle organizzazioni di volontariato questa dimensione riveste però valenze complesse perché la maggior parte di esse è sorta con l'obiettivo di fornire servizi ad un'utenza specifica in un'ottica relazionale, il che non si presta immediatamente a discorsi di strutturazioni e di inquadramento giuridico. Per questo motivo una buona parte delle associazioni di volontariato ha trascurato a lungo la dimensione organizzativa, sia per quanto riguarda la selezione e la formazione del personale, che gli aspetti amministrativi e direttivi. Questa diffidenza nei confronti della formalizzazione del proprio operato è stata necessariamente superata, almeno in parte, negli ultimi anni, visto il ruolo crescente delle associazioni di volontariato nell'ambito del terzo settore, per la crisi del Welfare State e l'emergere di nuove povertà, che gli Enti Pubblici non sono sempre in condizione di seguire con prontezza ed efficacia.

### 2.1.1 - I modelli adottati

La ricerca ha evidenziato che attualmente vi sono almeno due diversi modi di concepire l'organizzazione:

1) Alcune associazioni si sono date una struttura formalizzata, con figure direttive ben definite, processi decisionali determinati da uno statuto e da un regolamento, meccanismi di selezione del personale volontario o comunque attenzione alle caratteristiche e alle competenze delle persone, una qualche forma di verifica delle attività svolte, talvolta anche una crescente attenzione per nuove modalità di finanziamento, come giornate particolari e specifiche modalità promozionali nel territorio.

Questo modello organizzativo è stato adottato in molti casi per soddisfare le disposizioni previste dalla legge 266/91 e potersi così iscrivere al Registro regionale del volontariato (accedendo così ai finanziamenti pubblici e alle Convenzioni), ma in alcune circostanze si è anche raggiunta la consapevolezza che una struttura organizzativa adeguata non possa che migliorare la qualità e l'efficacia dell'intervento, senza per questo «tradire» lo spirito originario e la ragion d'essere dell'associazione.

Certo vi è il rischio che un eccesso di procedure burocratiche, dovuto ai rapporti più frequenti con gli Enti Pubblici, rallenti le attività di queste organizzazioni e comporti una progressiva spersonalizzazione degli interventi, con tutte le conseguenze negative nel rapporto con gli utenti. Si tratta quindi di semplificare alcuni passaggi formali e di decentrare le pratiche a livello dei singoli capoluoghi di provincia, onde evitare che la principale preoccupazione di un'associazione di volontariato sia quella di tipo amministrativo-fiscale. Sembra dunque opportuno trovare un equilibrio tra la giusta introduzione e applicazione di modelli organizzativi «aziendalistici» e il costante riferimento alle motivazioni valoriali e ideali che hanno portato alla nascita e allo sviluppo dell'organizzazione. Non è un equilibrio facile da raggiungere, ma da qui deriva la salvaguardia della specificità e dell'importanza del volontariato.

Nell'ambito delle organizzazioni più formalizzate esiste un sottogruppo di particolare importanza, cioè quello delle associazioni dei familiari degli utenti, che sono nate inizialmente per soddisfare i bisogni dei figli portatori di handicap e in seguito hanno avuto uno sviluppo rilevante, coinvolgendo volontari non familiari e, in qualche caso, anche operatori in qualità di consulenti nel settore medico e pedagogico. Le attività di queste associazioni sono rivolte al raggiungimento dell'autonomia dei soggetti assistiti, in un'ottica promozionale dei valori e delle capacità da loro possedute; le attività tradizionali per i portatori di handicap, come la gestione del tempo libero e i laboratori, sono finalizzate all'integrazione nel gruppo dei pari e/o alla socializzazione fra gli utenti, in vista di un'eventuale convivenza in Case alloggio, per un'esistenza il più possibile autonoma. Sono già sorte alcune interessanti esperienze in questo senso, con Comunità di quattro-sei persone, che permettono ai soggetti di essere relativamente indipendenti, anche nella prospettiva di un'eventuale morte dei genitori.

Le organizzazioni di familiari costituiscono un riferimento significativo nella ridefinizione delle politiche sull'handicap, anche se alcune di esse non sono state «accolte» nel Registro regionale, perché non riconosciute come associazioni di volontariato, prestando aiuto ai soli familiari.

2) L'altro gruppo di organizzazioni che emerge dalla presente ricerca ha invece adottato un modello organizzativo molto informale e «leggero». Sono associazioni in genere piccole o medio-piccole in quanto a numero di volontari e interventi effettuati per gli utenti, che non riescono o non vogliono iscriversi al Registro regionale, non essendo in grado di rispettare tutte le condizioni previste dalla legge 266/91 oppure preferendo restare autonome da ogni possibile condizionamento degli Enti Pubblici. Talvolta poi sono presenti entrambi i motivi appena esposti, anche se è difficile cogliere con precisione quale dei due influenzi l'altro.

Queste associazioni generalmente denotano grosse carenze sul piano organizzativo, come la mancanza della selezione e della formazione dei volontari, un rapporto con

il territorio abbastanza precario per la quasi totale assenza di iniziative autopromozionali, una programmazione delle attività di corto respiro per la costante difficoltà di finanziamento, un futuro incerto per la mancanza di ricambio generazionale.

In alcuni casi però riescono a conservare con maggiore forza le motivazioni ideali alla base della loro nascita e quindi a mantenere anche i legami con il territorio, riuscendo anche a individuare l'emergere di nuove povertà e di nuovi bisogni.

### *2.1.2 - Le Federazioni, le istituzioni, il territorio*

#### *FEDERAZIONI*

La ricerca ha mostrato che sia le organizzazioni formalizzate e tanto più, visto le caratteristiche specifiche, quelle meno strutturate traggono indubbi benefici e vantaggi dall'essere affiliate a qualche (o a più) Federazione o Coordinamento a livello nazionale e/o regionale.

L'appartenenza a questi organismi permette di poter svolgere una migliore promozione delle proprie attività specifiche e delle problematiche del mondo dell'handicap, di organizzare corsi di formazione per i volontari di più associazioni, di essere aggiornati sulle più recenti norme legislative e fiscali, di essere sensibilizzati sull'importanza dei percorsi formativi, in sostanza di avere un punto di riferimento per ogni ambito di intervento.

Si è peraltro notato anche un atteggiamento eccessivamente strumentale da parte delle organizzazioni nei confronti di queste Federazioni e Coordinamenti, mentre sarebbe forse auspicabile da parte loro un maggiore confronto sulle singole esperienze associative per fornire un contributo di esperienze e una conoscenza più approfondita delle eventuali problematiche.

#### *ISTITUZIONI*

Del resto una certa strumentalità si nota anche nel rapporto con le istituzioni, in particolare a proposito dell'iscrizione al Registro regionale del volontariato: per alcune associazioni l'iscrizione è stata una conquista importante che ha portato finanziamenti significativi, per altre è stata invece una delusione e anzi un problema l'adeguamento strutturale necessario per rispettare le normative. L'impressione è che appunto il rapporto con il pubblico sia visto soprattutto in termini strumentali, cioè per avere finanziamenti, mentre solo alcune organizzazioni colgono l'importanza di una collaborazione nella programmazione e nella gestione delle politiche sociali.

#### *TERRITORIO*

Le grandi trasformazioni sociali che si sono succedute negli ultimi decenni hanno provocato l'estensione delle situazioni «a rischio». Il considerevole aumento della fascia più anziana della popolazione, l'impoverimento della convivenza nelle città, accompagnato dall'incremento dei tassi di devianza, di disadattamento e di solitudine, la crescente complessità nel mercato del lavoro sono le conseguenze più vistose di queste modificazioni. Questa realtà più problematica e complessa ha condotto ad una maggiore diffusione dell'emarginazione e del disagio, con i servizi sociali pubblici chiamati ad assistere con una vasta gamma di interventi un numero sempre più elevato di utenti. Si è così verificata la crisi finanziaria e culturale dello stato assistenziale, non più in grado di rispondere in modo efficace a tutti i bisogni espressi dalle fasce più deboli della popolazione.

Di fatto però è stata proprio questa crisi a stimolare un approfondito e vivace dibattito sull'impostazione delle politiche sociali e sulla revisione dei sistemi tradizionali di intervento. L'orientamento che sembra prevalere tra gli studiosi si fonda sull'intento di sviluppare politiche sociali che «intervengano dal basso», attraverso la responsabilizzazione dei cittadini-utenti, la promozione di iniziative solidaristiche e soprattutto la costruzione di una complessa rete di interventi.

Si tratta di intervenire secondo un'ottica di «rete» e all'interno di una prospettiva comunitaria, che veda l'integrazione delle risorse pubbliche, private e di volontariato e che sia caratterizzata da una forte flessibilità, differenziazione e personalizzazione delle prestazioni. È evidente che solo superando un atteggiamento strumentale le associazioni di volontariato potranno ricoprire questo ruolo importante nell'ambito della società civile e del nuovo Welfare. Naturalmente anche gli Enti Pubblici devono considerare in modo diverso il rapporto con il volontariato, stimolando la partecipazione a livello decisionale ed operativo e non attribuendo ad esso solo la funzione di «tappabuchi» delle proprie mancanze nei settori emergenti del disagio sociale.

La ricerca mostra infine che il rapporto con il territorio e con la popolazione è abbastanza complesso e problematico: segni di solidarietà e di condivisione si accompagnano ad atteggiamenti di indifferenza o di rifiuto: probabilmente, per molti motivi che in questa sede non possiamo esaminare, non vi è una situazione culturale particolarmente favorevole e sensibile ai temi del disagio e dell'emarginazione. Una responsabilità in più, dunque, per le associazioni di volontariato nella sensibilizzazione del territorio e nella creazione di una società solidale.

## 2.2 *Gli aspetti motivazionali e formativi*

### *LE DIFFERENTI MOTIVAZIONI AL VOLONTARIATO*

Una prima importante differenza tra le Associazioni intervistate sembra derivare dai valori che ispirano e guidano l'azione di volontariato e che, in qualche misura, si riflettono e connotano il tipo di intervento. In particolare, essi rilevano nella modalità di selezione dei volontari, nelle competenze e nel ruolo che i volontari assumono, nella metodologia usata nella promozione e nel reperimento dei volontari, nella previsione o meno di strumenti di verifica del loro operato, nell'importanza data alla formazione.

### *LA FORMAZIONE*

Si è riscontrata una molteplicità di modi di intendere la formazione. Quando si interpellano le Associazioni di Volontariato rispetto alle loro esperienze ed idee di formazione, in realtà si comprende che i diversi interlocutori hanno in mente una loro particolare traduzione e/o interpretazione del termine.

Un obiettivo guida di questo studio sui Volontariati era quello, attraverso le interviste, di cogliere eventuali domande formative, a partire dalle singole e particolari esperienze. È risultato tuttavia evidente come il raggiungimento di questa finalità sia prematuro, almeno per una parte delle realtà incontrate: quelle per cui formazione significa solo trasmissione di conoscenze tecniche o, come abbiamo visto, quelle che concepiscono la formazione come «evento intrapsichico» e non sociale.

L'appartenenza a forme di coordinamento può assumere un'importanza significativa anche nell'ambito formativo, laddove esistono diversi problemi a livello di consapevolezza del ruolo strategico della formazione e di capacità realizzativa di percorsi adeguati alle necessità dei volontari. Alcune organizzazioni, ad es., intendono la formazione come trasmissione di saperi, cioè come preparazione di tipo tecnico, mentre altre hanno un concetto più ampio e articolato dei cammini formativi, comprendendo argomenti come la dimensione motivazionale, l'appartenenza al gruppo, la gestione dei conflitti, la relazione di aiuto, ecc. In sostanza una buona parte delle associazioni investe molto sul saper fare e in modo insufficiente sul saper essere: appare dunque prioritario predisporre e attuare corsi di formazione che tengano conto in modo equilibrato di entrambi gli aspetti, fondamentali per la buona riuscita dell'azione volontaria.

Un altro elemento importante è quello della formazione permanente per i soggetti che da più tempo sono volontari, in un percorso di crescita costante nella relazione con l'utente e nella conoscenza delle dinamiche della vita sociale e culturale

del territorio di appartenenza. Si tratta di non dare mai nulla per scontato e di vincere eventuali resistenze da parte di chi si sente in qualche modo un «esperto» nel proprio ambito di servizio volontario.

Naturalmente la dimensione formativa può essere più facilmente compresa se il meccanismo di selezione dei volontari avviene secondo criteri e valutazioni che tengono conto delle loro competenze e delle loro capacità relazionali, nonché della disponibilità ad un impegno serio e costante nel tempo: vi sono però ancora troppe associazioni che trascurano il momento della selezione, come molte sono pure le realtà che non hanno previsto una verifica delle attività e dell'operato del personale volontario. Nasce dunque l'esigenza di una maggiore attenzione a questi processi di selezione e valutazione, che può riguardare sia le organizzazioni più strutturate, che quelle a carattere informale, visto che la qualità dell'intervento e della relazione con l'utente rappresenta la specificità dell'azione volontaria.

## Conclusioni

La ricerca ha fatto emergere oltre ad alcune conferme, anche aspetti che non erano stati previsti.

Riguardo le conferme, la differenziazione tra associazioni ben strutturate e formalizzate e associazioni più informali (vedi sub 3.1.1) rende opportuna l'introduzione di una normativa più articolata dell'attuale, che da un lato consideri anche le forme meno strutturate e l'azione individuale ed episodica di *volunteering* (che si diffonderà sempre più, vista l'accentuazione del carattere espressivo del volontariato e lo sviluppo delle iniziative di *advocacy*), dall'altra eviti che le organizzazioni più formalizzate compromettano l'efficacia dei loro interventi per un eccesso di procedure burocratiche.

La ricerca mostra altresì che il rapporto con le parti istituzionali può essere meglio gestito appartenendo a Federazioni e Coordinamenti a livello regionale e nazionale, che permettono anche una migliore promozione delle iniziative attuate e una più efficace azione di *advocacy* riguardo alle problematiche del mondo dell'handicap e del Terzo settore in generale.

Ugualmente l'atteggiamento strumentale che è stato riscontrato in molte associazioni di volontariato nei confronti delle istituzioni, viste spesso solo come erogatrici di fondi e finanziatrici di progetti, riteniamo debba essere superato. Solo così le organizzazioni di volontariato potranno farsi davvero soggetto rilevante della società civile e svolgere un ruolo pubblico non statale nell'ambito del nuovo Welfare; altrimenti esse assumeranno gli aspetti più negativi e deteriori che hanno caratterizzato alcuni momenti dell'intervento pubblico nel nostro Paese. Naturalmente anche gli Enti Pubblici devono considerare in modo diverso il rapporto con il mondo del volontariato, stimolandone la partecipazione nei processi decisionali ed operativi e non attribuendo ad esso solo la funzione di «tappabuchi» delle proprie inefficienze e delle carenze di intervento nei settori più delicati ed emergenti del disagio sociale.

## INDAGINE SULLO SVILUPPO DEL VOLONTARIATO ITALIANO: IL CASO DEL MOVIMENTO DI VOLONTARIATO ITALIANO

---

### Premessa

Abbiamo dato un titolo provocatorio a questo lavoro. Contribuire a far luce su un volontariato che abbiamo volutamente chiamato sommerso.

Tutto ciò può sembrare una contraddizione, anche alla luce di un dibattito sul volontariato che negli ultimi anni è stato molto vivo sia a livello politico che sociale.

Infatti dalla legge 266/91, all'approvazione del decreto sulle ONLUS, alla firma del Patto di Solidarietà tra Governo e il 3° Settore alleati contro l'esclusione sociale e la disoccupazione, alla legge 285/97 «disposizioni per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», alla recente approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la cosiddetta Legge di riforma dell'assistenza, ...hanno mantenuto alta l'attenzione degli «addetti ai lavori» e non sul vasto mondo del volontariato.

Ma in questi anni proprio grazie al volontariato molti altri soggetti sono emersi nel territorio. La cooperazione sociale, l'associazionismo di promozione sociale, le imprese sociali più in generale, sono divenuti soggetti estremamente importanti nel rispondere in accordo con le Istituzioni a bisogni dei cittadini sempre più personalizzati e sofisticati.

Mentre negli anni 80, i servizi gestiti dalla solidarietà organizzata erano quasi tutti in mano al volontariato, per l'assenza appunto di altre componenti, oggi questo panorama è tutto cambiato.

Infatti le cooperative, l'associazionismo le mutualità e le fondazioni sono in grado di offrire servizi sociali continuativi di tipo «pesante», perché offrono pieno impiego nella giornata a dipendenti che non vivono secondo il parametro della gratuità ma che, giustamente, rispettano le leggi economiche che presidiano i principi dell'impresa, anche se non-profit.

Tutto ciò potrebbe provocare in molte organizzazioni di volontariato una sensazione di residualità, in quanto non sempre i possibili «servizi leggeri» del volontariato sono percepiti come importanti.

D'altro canto, anche particolarmente all'interno della Federazione Nazionale del Movimento di Volontariato Italiano, (oggetto principale del lavoro, in quanto campione particolarmente interessante per la sua presenza di organizzazioni di volontariato associate omogenea in tutto il territorio nazionale) negli ultimi cinque anni si è riscontrata una forte discussione sulla permanenza nel cosiddetto Terzo settore, proiettato sempre più su dinamiche di imprenditorialità sociale.

In questo contesto appare significativo il rapporto tra organizzazioni di volontariato e Istituzioni.

Rapporto che per il volontariato si concretizza inizialmente con l'iscrizione ai registri regionali istituiti in base alla legge 266/91. Esiste tuttavia un altro sommerso che silenziosamente è attivo nelle nostre città che non ritiene di iscriversi ai registri del volontariato. Cosa fanno, come si rapportano con il territorio. Tentare di far luce e di dare una prospettiva a questo sommerso è lo scopo di questo lavoro.

### Metodologia

Per poter fotografare questa realtà sommersa delle organizzazioni che decidono di non aver rapporti codificati con le Istituzioni e molto più difficilmente quelle che comunque si stanno avviando verso un sommerso perché si percepiscono residuali nei

confronti di ciò che oggi opera in forma diversa ma con i medesimi obiettivi (Cooperazione, Associazionismo di promozione sociale ecc) abbiamo operato in questo modo:

- realizzazione di una indagine su un campione di 500 organizzazioni di volontariato aderenti al Movimento di Volontariato Italiano.
- interviste a testimoni privilegiati
- seminario di studi per la predisposizione di una carta d'identità del volontariato.

### **Indagine su un campione di 500 organizzazioni di volontariato aderenti al Movimento di Volontariato Italiano**

La ricerca – al fine di ottenere dati omogenei e tra loro comparabili – è stata condotta attraverso un questionario a struttura chiusa, con possibilità di più risposte. Si è inoltre aggiunta la voce «altro» per ogni sottogruppo avendo presente la numerosa varietà di aree, di settori e di tipologie di servizi, presenti anche in una stessa organizzazione nella sua articolazione territoriale.

Il questionario è stato suddiviso in cinque parti:

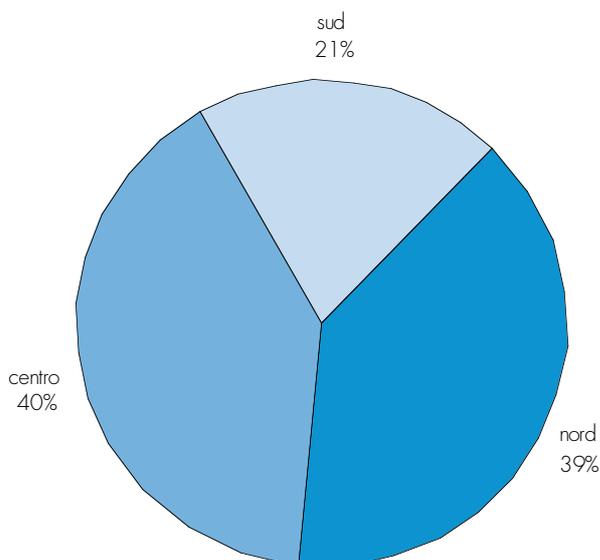
- la prima riguarda i dati logistici inerenti l'organizzazione, e la loro iscrizione al Registro Regionale del Volontariato ;
- la seconda prende in esame cinque macro aree e venti rispettivi settori, cinque aree specifiche e diciannove settori;
- la terza riguarda venticinque tipologie di servizi effettuati, i destinatari del servizio e il numero dei destinatari per ogni tipologia di servizio
- la quarta si riferisce alla struttura in cui si opera, al numero di volontari impegnati, di obiettori, di dipendenti, di consulenti;

#### **PRIMA PARTE**

In riferimento alle organizzazioni del campione, esse sono state aggregate in tre aree: nord, centro e sud.

NORD 39%    CENTRO 40%    SUD 21%

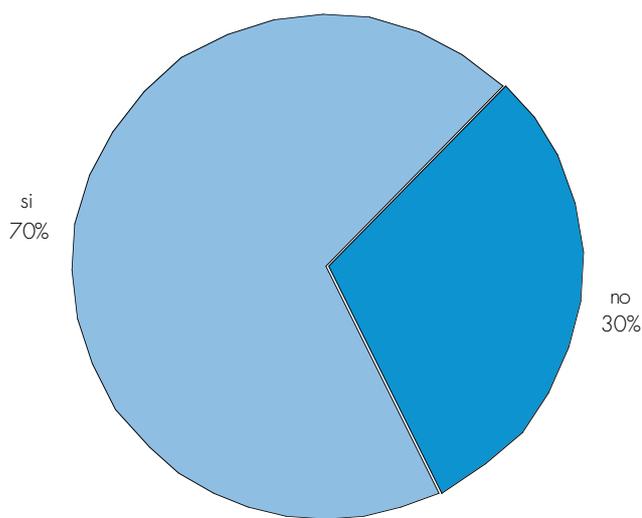
**Grafico n. 1. - Risposte per area geografica**



Per quanto riguarda la iscrizione al Registro Regionale del Volontariato, (grafico n. 2), si riscontra come il ben 30% delle organizzazioni del campione abbiano fatto la scelta di non iscriversi al registro regionale.

Ciò è particolarmente interessante, in quanto proprio il Mo.VI. è stato uno degli attori fondamentali nell'approvazione della legge quadro 266/91, ed è quello che in questi anni più si è speso nell'incentivare rapporti di collaborazione con le Istituzioni.

**Grafico n. 2. - Iscrizione ai Registri Regionali**



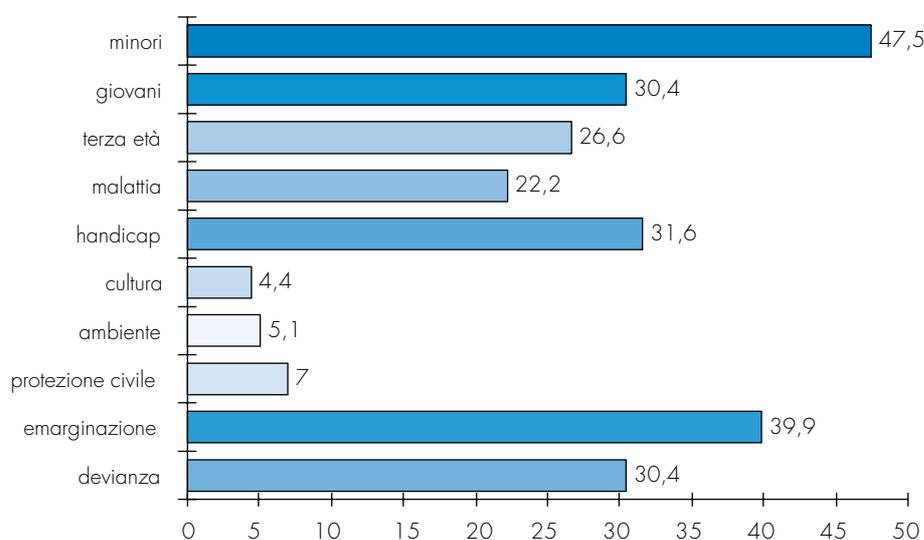
Questo è un dato che pone degli interrogativi sulla non attendibilità o sulle procedure burocratiche in cui molte Regioni stanno gestendo i Registri del volontariato, forzando la legge. Questo aspetto è già stato ampiamente analizzato nella ricerca realizzata dal Mo.VI: sul «Monitoraggio della legge 266/91» per conto dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato.

## SECONDA PARTE

### Aree e settori di intervento

1) Suddividendo la presenza globale delle iniziative del Movimento nel Paese in cinque macro aree, si può notare come la percentuale delle sue attività si trovi nell'area dell'emarginazione con il 39%, subito seguita dall'area della devianza che raggiunge il 30,4%. Seguono poi con valori nettamente distaccati la protezione civile 7%, l'impegno ambientale 5,1% e ultima l'area della cultura con il 4,4%, dato, quest'ultimo, che è riferito esclusivamente ai settori beni culturali, archeologia, patrimonio artistico ed etnico e non alla sua accezione più ampia; è invece di notevole rilievo l'impegno di promozione culturale, come verrà sottolineato in seguito, nell'esame di alcune voci riguardanti le prestazioni.

2) Proseguendo l'analisi dell'istogramma nelle aree specifiche, si evidenzia che gli interventi maggiori sono nell'area minori con il 47,5%, nell'handicap con il 31,6% e nell'area giovani con il 30,4%. Questi dati, correlati con i precedenti dell'emarginazione e della devianza, rivelano un forte impegno delle organizzazioni nelle aree più a rischio che da sempre ha caratterizzato gli obiettivi del Movimento. Seguono di notevole rilievo, l'area della terza età con il 26,6% e l'area della sanità con il 22,2%

**Grafico n. 3. - Aree di intervento**

3) Inoltre, entrando nel dato emarginazione, i settori più specifici sono: Famiglie in difficoltà e contesti territoriali a rischio. I settori maggiormente significativi nel dato devianza sono: devianza in generale che acquista un particolare significato se correlato con il precedente dato minori; la tossicodipendenza e il carcere. Con un certo grado di attendibilità è possibile dire che le organizzazioni, contestualmente presenti sul proprio territorio, sono particolarmente attente non soltanto a dare risposte a situazioni sociali purtroppo note, ma all'emergere ai bisogni nuovi quali l'immigrazione, l'usura, la prostituzione. Ciò induce a ritenere che c'è una continua evoluzione nelle organizzazioni, le quali devono acquisire competenze e metodologie diverse di intervento.

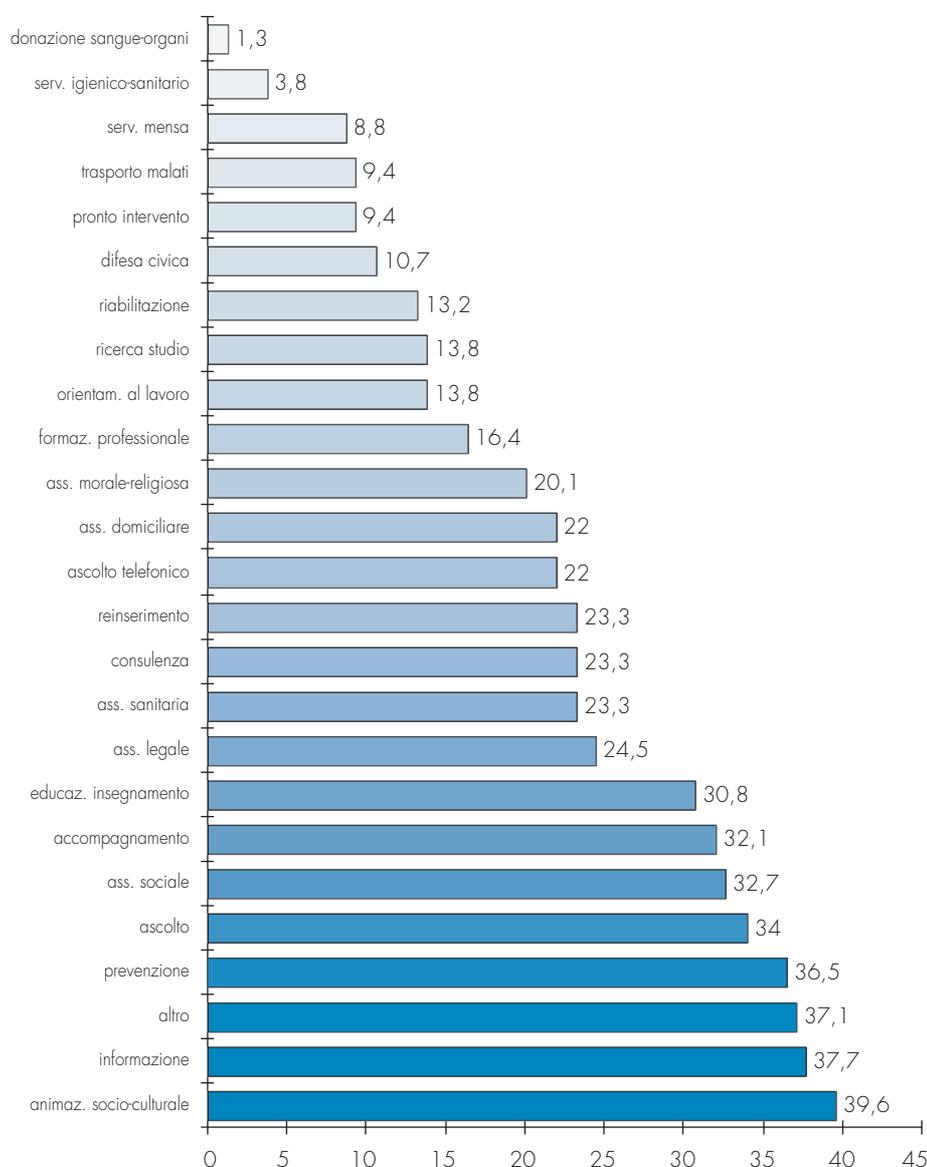
## TERZA PARTE

### Servizi attivati

Nel grafico n. 4 Tipologia di servizi attivati, si riscontrano tre fasce di servizi che vanno dall'1,3% al 16,4% la prima, dal 20,1% al 24,5% la seconda e dal 30,8% la terza.

Quest'ultima fascia, con l'animazione socio-culturale con 39,6%, l'informazione con 37,7% la prevenzione con 36,5%, l'ascolto con il 34%, l'assistenza sociale con il 32,7%, sostanza e meglio specifica i dati precedenti riguardanti i contesti territoriali a rischio, le famiglie in difficoltà, i minori e i giovani. L'item altro con 37,1% comprende prioritariamente soggiorni estivi per minori, per persone disabili fisiche o psichiche e attività diverse di espressione artistica.

Dalle seriazioni del grafico si potrebbe individuare una azione svolta dalle organizzazioni nel dare, sì risposte concrete al bisogno emerso, ma contestualmente in una ottica di promozione delle persone e prevenzione del disagio. A conferma di ciò si potrebbero leggere i dati riferiti alle voci assistenza legale 24,5%; consulenza 23,3%; reinserimento 23,3%; formazione professionale 16,4%; orientamento al lavoro 13,8%; difesa civica 10,7%

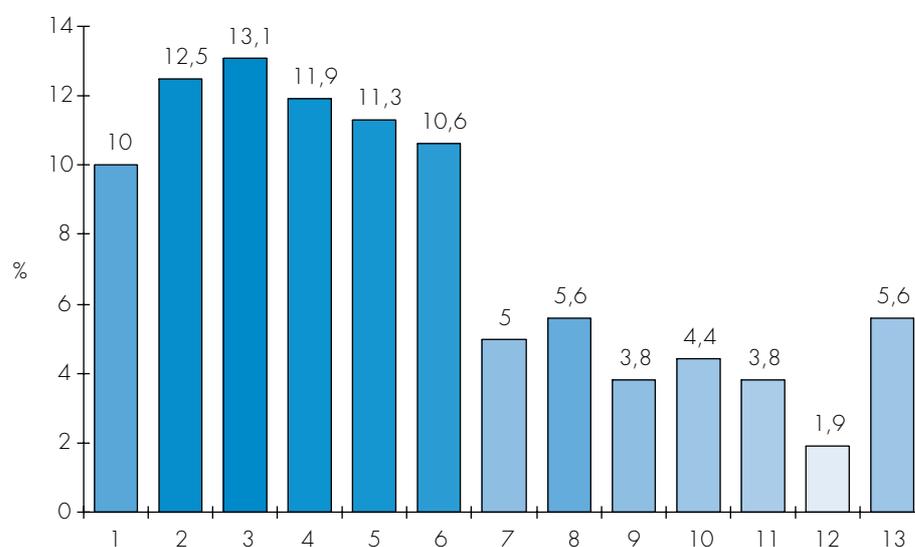
**Grafico n. 4. - Tipologia di servizi attivati**

Di una certa rilevanza anche il dato di 13,8% riferito alla voce ricerca e studio che potrebbe far supporre un esame della attività svolta in relazione al mutarsi delle situazioni per una rielaborazione più coerente ed incisiva degli interventi. Questa voce si ritrova specialmente nelle organizzazioni più articolate territorialmente, con un numero maggiore di volontari, con la presenza di esperti, di dipendenti, di obiettori e che svolgono una pluralità di servizi.

### Servizi effettuati

Nel grafico n. 5 si riporta il numero di servizi effettuato dalle organizzazioni. È stato considerato un numero massimo di tredici servizi, anche se alcune organizzazioni hanno dichiarato di effettuare.

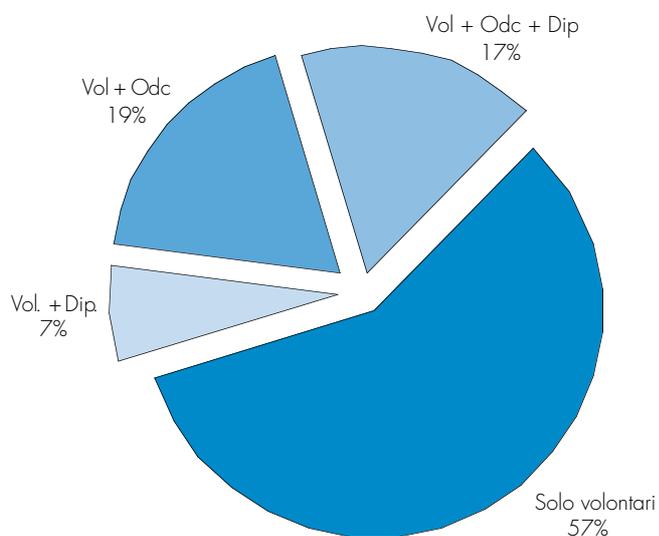
**Grafico n. 5. - Numero di servizi attivati**



Dall'analisi dei dati si evince come solo il 10% delle organizzazioni svolge un solo servizio; la percentuale più alta delle organizzazioni, il 68,4% si attesta tra uno e sei servizi con la punta massima di tre servizi con il 13,1%; le rimanenti organizzazioni svolgono da sette a tredici servizi, quest'ultimi con ben il 5,6%.

La riflessione su questi dati può indicare una grande mobilitazione di risorse umane, come appare chiaramente dal grafico successivo, di capacità organizzative e una incidenza sul territorio con il coinvolgimento di numerosi destinatari dei servizi.

**Grafico n. 6. - Membri dell'organismo**



Il 57% delle organizzazioni è formato da soli volontari, che quasi certamente sono da correlarsi con la fascia che ha attivato da uno a sei servizi; il 19% è formato da volontari con la collaborazione degli obiettori di coscienza in servizio civile; il 17% delle organizzazioni dispone di obiettori e di dipendenti; il restante 7% è formato da volontari e dipendenti; i consulenti, anche se numerosi, dalla lettura dei questionari risultano interni all'organizzazione o esterni, ma sempre come volontari. Per quanto riguarda il numero dei soli volontari presenti nelle organizzazioni, sono state formate tre fasce: la prima da 0 a 11, la seconda da 12 a 30, la terza oltre i 31 volontari, avendo presente che alcune organizzazioni hanno dichiarato di avere, un numero di volontari che va dai 70 del *Club Alcolisti in trattamento* di Gorizia, ai 100 di *Emergenza Radio* di Scanzano Ionico, ai 200 di *Angela Giorgetti* di Milano, ai 228 di *Genoveffa Troia* di Foggia, ai 1050 dell'*Unione Samaritana* di Milano, ed altri ancora fino ai 6714 (di cui 4570 solo nell'assistenza domiciliare a malati gravi ed anziani) della *Società S. Vincenzo De Paoli* di Milano

Chiaramente si tratta di organizzazioni con una presenza territoriale ampia e diversificata come del resto era già emerso dai dati riguardanti la Tipologia di servizi attivati e si conferma dall'analisi del grafico relativo alla Strutture operative.

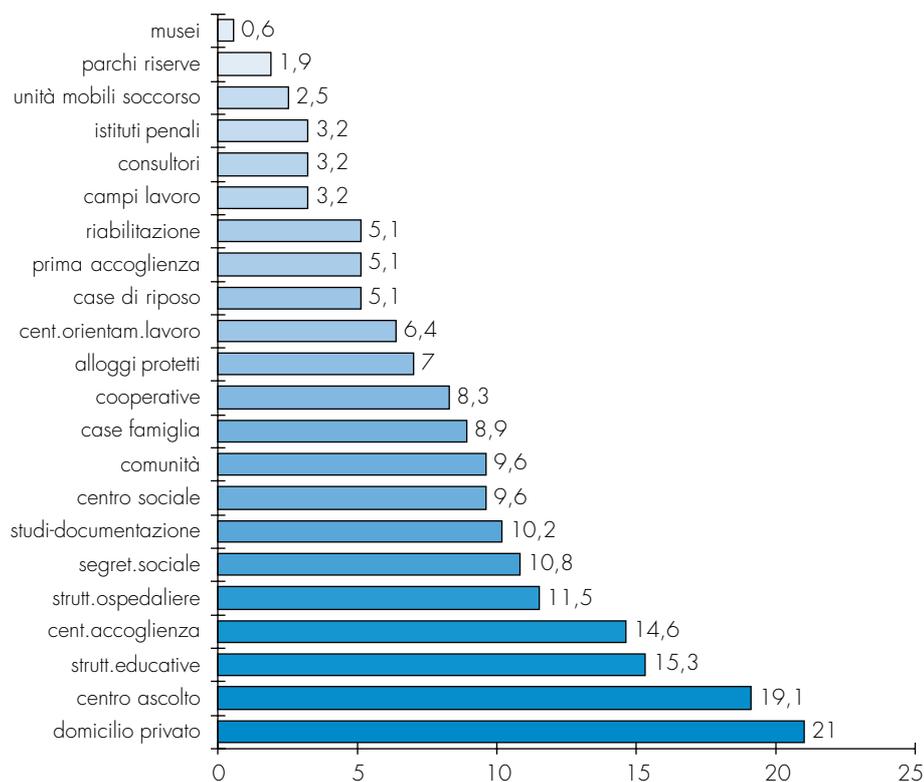
Da 1 a 12 = 27,6% // da 13 a 30 = 43,4% // da 31 e oltre = 29%

## QUARTA PARTE

### Le strutture operative

I 22 items che compongono il grafico della struttura operativa avevano la finalità di individuare i luoghi fisici dove si sviluppa l'attività di volontariato delle organizzazioni. Considerando a parte l'item **altro** (presente in ognuna delle parti in cui

**Grafico n. 7. - Struttura operativa**



è stato suddiviso il questionario) per l'animazione e l'attività nei quartieri viene specificato che ci si avvale di sedi a rotazioni diverse, tutti gli altri possono suddividersi in tre sottogruppi.

Anche per gli items riguardanti la struttura operativa in cui viene svolto il servizio, erano previste risposte multiple.

La frequenza più alta si ha con Domicilio privato 21,06%, dato che si potrebbe correlare con la voce assistenza domiciliare (grafico n 4). Queste due voci possono insieme denotare una attenzione alla persona – in sintonia con una tendenza legislativa di deistituzionalizzazione – con un servizio che, sostenendo anche la famiglia, ne difende non soltanto la salute, ma gli affetti, le amicizie, i ricordi

## I risultati delle interviste a testimoni privilegiati

Dall'indagine emerge che le organizzazioni aderenti al Movimento di Volontariato Italiano per un 30% non sono iscritte ai registri regionali istituiti in base alla legge 266/91.

Il dato, in questo contesto, assume un rilievo particolare, in quanto il patto federativo e aggregativo del MOVI, mette al primo posto i rapporti collaborativi con le Istituzioni.

Infatti il MOVI negli anni 80 fu l'attore sociale principale nell'elaborazione della legge 266/91.

Si rileva inoltre che anche su questo 30% del campione i servizi messi in atto sono comunque molto complessi, con una attenzione rilevante ai temi dell'accompagnamento, ascolto, prevenzione e informazione. Si può affermare comunque che i servizi attivati da questo volontariato sono i tipici servizi leggeri che più si addicono alle piccole organizzazioni.

È proprio la paura di una «istituzionalizzazione» del proprio operare che spinge molti gruppi e associazioni a scegliere di non iscriversi agli albi istituiti con la Legge 266/91.

Ed è proprio da queste piccole organizzazioni che parte una spinta per un ritorno all'origine, e per riaffermare il contenuto etico dell'esperienza volontaria. Il ritorno all'origine, spinge a tramutare in servizi leggeri tutte le attività. Servizi leggeri, cioè quei servizi che si addicono alla tutela dei diritti, alla difesa di quelli costituzionali e di cittadinanza, all'educazione alla legalità, alla solidarietà alla partecipazione responsabile.

Per tentare un'analisi del fenomeno del volontariato cosiddetto «sommerso» ci siamo a questo punto rivolti ad alcuni rappresentanti dell'associazionismo e del volontariato. Le persone da noi interpellate sono responsabili di associazioni e coordinamenti attivi e presenti da tempo nel territorio e per questo interpreti significativi della sensibilità, delle opinioni e dei problemi di centinaia di persone che hanno scelto di impegnarsi attivamente sul fronte sociale.

Dalle risposte ad alcuni nostri quesiti sono emerse chiaramente due posizioni rispetto al rapporto volontariato e istituzioni e una denuncia rivolta a un associazionismo che trae vantaggio nell'operare nel più completo anonimato.

Vi è la posizione di quanti vedono nei registri regionali un importante strumento di conoscenza e di concertazione con il mondo istituzionale; la possibilità di progettare interventi partecipando a richieste di finanziamento per lo svolgimento delle attività.

L'iscrizione diviene quindi un modo per ufficializzare con criteri di trasparenza il proprio operato e il mezzo per rendersi visibili non solo alle istituzioni ma anche ai cittadini. Riportando quanto detto da un referente «il dialogo con le istituzioni se è costruttivo e non si trasforma in delega ridisegna il volto di uno Stato»

D'altro canto l'iscrizione agli albi del volontariato e la conseguente collaborazione con le istituzioni può essere vista come una burocratizzazione della propria at-

tività che porta alla perdita di quelle che sono considerate le due caratteristiche basilari del volontariato: la spontaneità e la flessibilità. Sono queste le due peculiarità che permettono all'associazionismo volontario di rispondere con immediatezza ai bisogni che emergono nella società. Visto che «l'azione di queste realtà è molto orientata sul «fare» gli adempimenti previsti dalla legislazione sul volontariato vengono ottemperati solo nella strettissima misura in cui si riconosce che essi tornano effettivamente e concretamente utili al fare; diversamente vengono vissuti con una certa insofferenza, come una inutile perdita di tempo».

Accanto al timore di essere omologati e controllati dalle istituzioni è presente anche la percezione che l'istituzione stessa voglia delegare l'espletamento di alcune funzioni operative cui non è più in grado di far fronte riservandosi però il potere decisionale.

Emerge anche una voce di denuncia verso forme ambigue di volontariato che non vogliono rendersi visibili all'unico scopo di evitare controlli, operando senza trasparenza e democrazia.

L'idea diffusa è che il volontariato sommerso può essere aiutato a «emergere» utilizzando campagne informative che facciano comprendere i vantaggi che derivano da un corretto lavoro di rete, soprattutto per i destinatari degli interventi. A tal fine un ruolo centrale dovrebbero avere i Centri di servizio. Questi ultimi, con il loro modo di operare, devono allontanare il pericolo che le associazioni si vengano a trovare di fronte ad un ulteriore sbarramento burocratico, rappresentando invece realmente dei punti d'informazione e di ausilio nella programmazione delle loro attività.

Ponendo l'enfasi sul ruolo dei Centri di Servizio emerge chiara l'esigenza che il rapporto diretto volontariato-istituzioni venga decentrato, delegando competenze ora proprie degli Uffici regionali per il volontariato ai Centri stessi, riducendo così tempi e lungaggini burocratiche che spesso ostacolano e limitano il monitoraggio sull'effettiva azione svolta dalle organizzazioni (che purtroppo spesso avviene solo sulla carta).

Dalla lettura attenta del materiale raccolto emergono esperienze eterogenee talvolta distanti talvolta vicine ma con una propria identità e autonomia che non dimenticano di essere un costante spunto di riflessione per gli attori che disegnano le politiche sociali del nostro contesto territoriale; fautori di un dibattito che arricchisce sempre più l'immagine di un volontariato che proprio dalle sue diversità riesce a trarre la sua originalità.

## Conclusioni

Il materiale dell'indagine e quello raccolto dalle interviste con i testimoni individuati è stato oggetto di attenta riflessione in un seminario nazionale svoltosi nel mese di giugno del 2000.

Obiettivo del seminario, quello di predisporre un documento Carta d'Identità del Volontariato MOVI.

Una carta d'identità che rappresentasse l'inizio di un più lungo lavoro teso alla predisposizione di un Codice Etico del Volontariato. Lavoro che contiamo di concludere entro il 2001.

Riportiamo di seguito il documento che ha permesso di ripuntualizzare il patto aggregativo nel MOVI.

Con questa Carta d'Identità, sia le organizzazioni più piccole e informali sia quelle più sofisticate nelle loro azioni e nella loro organizzazione, hanno trovato una convergenza. Un modo per avviare progettualità comuni tra i volontariati e con tutto il Terzo settore.

Riteniamo che il seguente documento, pur fortemente connotato, possa rappresentare un lavoro utile a tutti i volontariati.

## L'Obiettivo del Mo.V.I.

In questi anni l'obiettivo del MoVI è stato quello di promuovere e di favorire una cultura della solidarietà attuando un collegamento, e quando fosse richiesto un coordinamento fra gruppi di volontariato, diversi per matrici culturali, per ambiti di interventi, metodologia, processi formativi, accomunati attorno ad alcuni grandi valori e scelte costituzionali, tradotte in linguaggio sociale dagli articoli 1 2 e 3 del nostro Statuto<sup>i)</sup>

Resta altrettanto chiaro che potranno gravitare, attorno alle nostre Federazioni, altri gruppi che, pur non accettando l'invito all'aggregazione, o pur non essendo da noi accolti per deficienza delle caratteristiche richieste, troveranno sempre nel Movimento - così come stabilisce lo Statuto - un aiuto disinteressato per qualsiasi necessità esse manifestino al fine di contribuire - insieme a tutte le altre forze sociali - alla rimozione delle cause di emarginazione<sup>ii)</sup>, di esclusione sociale, alla costruzione di una comunità solidale, attraverso la promozione di un volontariato quale agente di cambiamento.

La gratuità, il disinteresse, lo spirito di servizio, la condivisione, infatti, non devono essere soltanto lo «specifico» dei singoli aderenti ai gruppi, *ma il modo di agire di tutta la struttura del Movimento.*

È questa la scelta fondamentale che il Mo.V.I. ha fatto e che intende perseguire.

La vita del Movimento non ha, infatti, alcun valore in sé, se non è concepita in funzione della diffusione di un costume di legalità, di solidarietà, di servizio centrato sulla persona, e sul valore della sua originalità ed irripetibilità.

## Una strategia culturale e storica

La strategia del Movimento si fonda culturalmente ed operativamente, sul moderno principio della sussidiarietà.

Per questo principio la società civile, dinanzi ai problemi della normalità e soprattutto delle emergenze, ha il compito di affrontare per prima e con tutti i suoi mezzi, attraverso le organizzazioni intermedie tra comunità e Stato, tutti i problemi di carattere sociale che si presentano nella quotidianità a livello socio politico.

Secondo il principio di sussidiarietà lo Stato, continuando a vigilare e garantire i diritti umani e costituzionali di ogni cittadino, interverrà con una «politica sussidiaria» in un secondo tempo incentivando, completando, integrando l'azione della società civile quando essa avrà compiuto il suo primo intervento.

La comunità civile diventa *protagonista e non residuale* nella creazione del nuovo stato sociale. Il volontariato può così esprimere tutta la sua vitalità ed il suo ruolo come animatore etico, educativo e politico di questa mobilitazione diventandone coprotagonista.

Questa è la strategia complessiva scelta dal Movimento.

In questo quadro di riferimento il volontariato del MoVI assume tutta l'efficacia del suo ruolo innovativo.

## Il Soggetto volontario

Il volontario è colui che esplica una qualsiasi attività di servizio, in modo personale, spontaneo e gratuito, nella logica di un «dono» che supera gli stessi doveri inderogabili di una cittadinanza attiva. *È agente di cambiamento.* Lo svolgimento di una attività, anche di carattere etico, senza questi requisiti minimi indicati, non può essere considerata volontariato.

Il volontario può intervenire con la sua azione direttamente, oppure partecipando all'organizzazione di un qualunque organismo, senza perdere la connotazione di «volontario». Può operare, infatti, nelle attività:

- di cooperazione dell'Italia con i Paesi europei e in via di sviluppo, tenendo, però presente che esso non deve essere soggetto stipulante un contratto con trattamento economico, previdenziale ed assistenziale;
- di volontariato all'interno di cooperative sociali;
- di volontariato all'interno di associazioni riconosciute e non, fondazioni e comitati con o senza personalità giuridica;
- previste dalla legge quadro sul volontariato;

Nel momento in cui il volontario opera all'interno di strutture, sia in quelle già esistenti, sia in quelle ove egli abbia concorso alla costituzione, è necessario fare distinzione fra gli organismi in cui il personale volontario contribuisce alla presa di decisioni e quelli nei quali è il solo personale volontario ad assumere le decisioni. Nel primo caso si hanno organismi che «utilizzano» il personale volontario; nel secondo caso si hanno organismi costituiti da solo personale volontario secondo la Legge n. 266/91.

Il Movimento di Volontariato Italiano è interessato per le sue finalità statutarie e per la sua struttura federativa a promuovere, sviluppare, sostenere il ruolo del volontariato sia all'interno delle organizzazioni pubbliche o private, sia in quelle costituite esclusivamente da volontari.

In particolare, per quelle che utilizzano il volontariato il compito del MoVI dovrà essere quello di far emergere i contenuti valoriali costitutivi di questo apporto e non esclusivamente la loro valenza economica. È da sottolineare, infatti, che non essendo il volontario portatore di alcun interesse economico esso non mira a rendere meno efficaci le prestazioni per ottenere un contenimento dei costi, ma tende piuttosto a fornire servizi diretti al migliore soddisfacimento dei bisogni delle persone; ciò senza contare che lo stesso personale volontario può essere chiamato anche a cogestire la struttura in cui opera, dando, così, uno specifico apporto di gratuità e disinteresse di alto valore etico e relazionale.

Questa è una delle grandi scommesse e sfide per il Movimento nei confronti delle Istituzioni e della Società civile.

Le scelte di base del Movimento sul volontariato:

– *Il volontario vive uno stile unitario di vita.* Non ha una doppia morale nella normalità e nelle emergenze. La stessa organizzazione in cui è aggregato deve vivere la stessa capacità di sintesi e di tensione etica nella solidarietà. Il servizio agli esclusi polarizza tutte le nostre scelte. Il volontariato aggiunge iniziativa e ricchezza umana alla vita sociale e politica della comunità civile.

– *Il volontariato agisce disinteressatamente.* Ciò significa agire senza secondi fini. Si tratta di andare incontro ad una persona in difficoltà rispondendo – o aiutandola a rispondere – a quei bisogni che la rendono povera, emarginata, dipendente. Il protagonista è ogni persona esclusa dalla fruizione dei diritti costituzionali. I secondi fini possono essere molteplici:

- Economici, se dall'attività che si svolge si traggono profitti diretti o indiretti.
- Strettamente professionali, se le situazioni vissute e affrontate servono solo per sperimentare una certa ipotesi di lavoro.
- Ideologici, se è più o meno evidente che chi riceve l'aiuto o beneficia del servizio dovrebbe sposare le idee di chi lo aiuta.
- Religiosi, se non si è a servizio dell'uomo così come è, ma di come si vorrebbe che fosse.
- Personali, se si pretende qualche forma di contraccambio.

Agire disinteressatamente, anche per una organizzazione, presuppone l'accoglienza, il rispetto totale della individualità dell'altro, della sua avventura umana,

della ricchezza che emerge da uno stile di pari dignità e reciprocità, infine dalla capacità di staccarsi dalla propria opera, una volta che si è compiuta.

– *Il volontariato opera a servizio della comunità.* Non fa quindi assistenzialismo, ma promozione. Anche le buone opere rientrano nel suo intervento, ma non ne costituiscono la specificità caratterizzante. Il volontariato rappresenta soprattutto un cambiamento di mentalità rispetto alle forme di assistenza privata tradizionale. Oggi vi sono, vicino al volontariato, molte nuove organizzazioni che con competenza e professionalità rispondono con servizi «pesanti» ai bisogni dei cittadini. Esse possono essere condotte con priorità da soggetti che per le loro condizioni possono mettere la totalità della giornata nella realizzazione di tali compiti.

– Nessuna forma di servizio continuativo alla collettività dovrebbe ricadere normalmente sulle spalle di singoli cittadini o di organizzazioni di volontariato. Il volontariato, costituito da cittadini che normalmente svolgono la loro attività professionale nel corso della giornata può invece offrire il proprio tempo, la propria competenza professionale. I servizi privati, ma di pubblica utilità, anche se gestiti da volontari, devono essere sostenuti economicamente dal denaro pubblico, salvo restando il diritto da parte dell'ente pubblico di vigilare sul raggiungimento delle loro finalità e sull'uso corretto del denaro erogato.

– *Il volontariato agisce secondo la logica del bisogno e non secondo la logica dell'offerta.* Non sono gli «assistiti» a doversi adattare alle strutture, ma sono le strutture che devono essere funzionali alle persone. Il volontariato quando progetta e realizza servizi «leggeri» ha idee chiare: le strutture siano ridotte alle dimensioni essenziali; i nuclei di convivenza assumano proporzioni familiari; nei centri di accoglienza ci si preoccupi essenzialmente dei rapporti personali; tutto ciò per intervenire soprattutto sulle cause del bisogno e rimuoverle attraverso un'azione di prevenzione, di promozione culturale che rappresenta il primo impegno di «servizio leggero» delle nostre aggregazioni di volontariato.

– *Il volontariato mette a disposizione prima di tutto se stesso.* Prima di offrire capacità, competenza, tempo, mezzi, il volontariato offre se stesso integralmente. Un uomo si pone a servizio di un altro uomo senza invaderne lo spazio di intimità e senza lasciarsi ricattare e strumentalizzare. Ciò che essenzialmente giustifica il servizio volontario è il rapporto, la solidarietà umana che unisce chi dà e riceve. In questo contesto il volontario è attento alla situazione di bisogno e si lascia guidare da essa. Talvolta gli sarà richiesta la sola presenza di condivisione. Altre volte sarà necessaria anche una capacità professionale di base. Altre volte ancora sarà sufficiente collaborare con chi è professionalmente preparato. La cosa importante è che il volontario non si senta «primadonna», «un cittadino eroe», non viva l'esigenza interiore di vedere riconosciuto quanto fa. Egli opera nella logica della gratuità assoluta. Quando incontra l'uomo politico o il cittadino per «sensibilizzarli» alle esigenze della comunità non rappresenta se stesso. Il volontario parla con l'umiltà e il coraggio di uno che rappresenta – sempre in modo insufficiente – il dolore di altri, di chi è stato privato della voce per dire la propria sofferenza. Se non ascoltato nella difesa dei diritti umani e di cittadinanza, denuncia con coraggio l'insufficienza sia delle istituzioni, sia della società civile, adempiendo ad una sua originale funzione profetica per la realizzazione di una società solidale.

POSSONO ADERIRE AL Mo.V.I. i gruppi e le organizzazioni di volontariato locale, nazionale, internazionale che si riconoscono, per spirito e prassi, nel contenuto degli art 1, 2 e 3 dello Statuto.

### *In particolare i gruppi*

– che siano concreta espressione della libera iniziativa di ogni fede, cultura, formazione, mossi dal proposito di rendere operante il principio della solidarietà e concordi sulla scelta unificante del Servizio alla Persona;

- Che abbiano una origine privata, nelle motivazioni e nella forma organizzativa prescelta e offrano un servizio reso da privati, ma di utilità pubblica dal momento che si pongono a gratuita e disinteressata disposizione della comunità;
- Che diano prova di essere veramente pluralistici e democratici, garantendo al loro interno, nelle relazioni tra le associazioni e nelle modalità di attuazione dei servizi, il rispetto della dimensione etica, culturale, sociale, spirituale e religiosa della persona;
- Promossi non soltanto per tutelare con una politica di mutuo aiuto gli interessi dei propri aderenti, ma che si aprano alle esigenze dei cittadini nella comunità in cui vivono;
- Nati spontaneamente dal basso o promossi da enti o da associazioni, i gruppi che chiedono l'adesione al MoVI devono essere in ogni caso costituiti in forma autonoma, cioè con un proprio atto costitutivo e con un proprio regolamento e Statuto.

#### *Sulla qualità del servizio*

- Svolgano attività per realizzare il diritto-dovere di solidarietà riconosciuto dalla Costituzione e per promuovere i diritti costituzionali di libertà, giustizia, legalità, equità, parità di opportunità garantiti a tutti i cittadini;
- secondo il metodo della condivisione, del disinteresse, della gratuità;
- capacità di garantire la continuità di un servizio qualificato - anche se leggero - e l'impegno a contribuire alla liberazione delle persone dalle situazioni di bisogno, nel superamento di un tradizionale intervento assistenziale, episodico e discontinuo;
- disponibilità a dedicarsi allo studio delle cause dei fenomeni di disadattamento e di emarginazione, alla denuncia delle inadempienze, alle iniziative in campo preventivo, al di là del solo impegno riparatorio;
- conduzione della propria azione senza dipendenze o collateralismi di alcun genere.

#### *Sulla modalità operativa sul territorio*

- in piena autonomia, con creatività e dinamismo, nel quadro del pluralismo democratico e nel rispetto della legislazione vigente;
- in grado di promuovere e gestire servizi prioritariamente di carattere formativo ed educativo per dare risposte adeguate ai bisogni tradizionali e a quelli emergenti, individuati o recepiti autonomamente sul territorio;
- capaci di favorire una concreta sperimentazione di servizi sul territorio, privilegiando i bisogni delle fasce sociali più deboli, non adeguatamente soddisfatti dalle strutture pubbliche e dall'intervento privato;
- in grado di svolgere un'opera di comunicazione sociale attraverso tutti i mass media per raggiungere, aggiornare, chiarire presso la più larga opinione pubblica il ruolo del volontariato nella società attuale.

#### *Sulla collaborazione con le istituzioni*

- disposti a collaborare, in condizioni di pari dignità, con i responsabili degli organismi pubblici e privati interessati all'azione del volontariato, e con le altre realtà associative territoriali impegnate nel sociale;
- in grado di offrire un servizio sempre e solo integrativo, mai sostitutivo dei compiti delle pubbliche istituzioni e delle competenze attribuite al loro personale dipendente.

## Movimento di Volontariato Italiano



### <sup>9</sup> Art. 1. (Costituzione)

1) Ad opera di gruppi, organizzazioni e organismi di volontariato, che agiscono a livello locale nazionale ed internazionale, mediante servizi ed iniziative di solidarietà aperte a tutti i cittadini, è costituito il Movimento di volontariato italiano (Mo.V.I.).

2) Il Movimento si fonda:

- 2.1 sulla condivisione delle situazioni di bisogno della persona e dei gruppi sociali anche nei Paesi in via di sviluppo;
  - 2.2 sul disinteresse e la gratuità nello svolgimento delle attività e nella prestazione dei servizi, senza strumentalizzazione alcuna e nel pieno rispetto della dimensione umana, culturale, spirituale e religiosa della persona;
  - 2.3 sulla necessità politica di denunciare le situazioni di ingiustizia e di lottare per rimuovere le cause che generano circuiti di emarginazione e discriminazione sociale, attraverso una puntuale opera di prevenzione ed una costante ricerca di nuove forme di intervento;
  - 2.4 sulla esigenza di perseguire, attraverso il metodo della nonviolenza e della educazione allo sviluppo e alla pace, condizioni per la effettiva liberazione dell'uomo;
  - 2.5 su un diretto impegno nel civile e la disponibilità a forme di collaborazione con l'iniziativa pubblica e con le forze sociali, che non violino i fini statuari, l'originalità e l'autonomo patrimonio culturale dei gruppi e delle organizzazioni di volontariato.
- 3) I contenuti e la struttura del Movimento sono democratici.  
Esso promuove, aggrega, sostiene e collega gruppi e organizzazioni di volontariato, che sono concreta espressione della libera iniziativa dei cittadini ed è autogestito.
- 4) Il Movimento, associazione giuridicamente costituita, è apartitico, non persegue finalità di lucro, ha durata illimitata e sede in Roma.

### Art. 2. (Finalità)

1) Le finalità del Movimento sono:

- 1.1 operare per la promozione e la difesa dei diritti umani;
- 1.2 impegnarsi per la coscientizzazione dei cittadini sui doveri della solidarietà nazionale ed internazionale;
- 1.3 promuovere un volontariato che veda protagonisti tutti i cittadini, inteso a ricercare e realizzare quanto occorre per un nuovo progetto di società;
- 1.4 stimolare il processo di democratizzazione delle strutture pubbliche e il loro corretto funzionamento anche al fine di evitare che il volontariato assuma ruoli di supplenza;
- 1.5 contribuire allo sviluppo di una comunità pluralistica nella quale le componenti sociali vedano riconosciuti - dallo Stato e dalle istituzioni pubbliche - autentici spazi di libertà d'azione;
- 1.6 favorire la crescita culturale, il coordinamento dell'azione e l'efficacia operativa dei gruppi e organizzazioni di volontariato;
- 1.7 collegare e rappresentare a livello locale, nazionale ed internazionale i gruppi e le organizzazioni aderenti.

**Art. 3. (Impegni)**

- 1) Per la realizzazione delle proprie finalità, il Movimento si impegna a:
- 1.1 sensibilizzare l'opinione pubblica, anche attraverso una documentata informazione, sui problemi di giustizia sociale e di solidarietà;
  - 1.2 favorire l'autopromozione e la partecipazione democratica alla vita sociale, per conquistare - insieme agli emarginati - quello spazio e quel potere politico che incidono sulla conduzione della vita collettiva;
  - 1.3 diffondere in ogni ambiente i valori del volontariato sostenendo le iniziative esistenti e stimolando la nascita di nuove, a livello locale, nazionale, internazionale;
  - 1.4 condurre e stimolare una concreta sperimentazione di servizi territoriali, di progetti e di iniziative di solidarietà, comprese quelle di protezione civile, privilegiando i bisogni delle fasce sociali meno garantite e delle persone più deboli;
  - 1.5 garantire un contributo di cultura e di esperienza nella elaborazione della legislazione e nell'approntamento degli strumenti organizzativi e operativi;
  - 1.6 offrire occasioni e ricercare strumenti e modalità di qualificazione, aggiornamento e formazione permanenti di volontari;
  - 1.7 promuovere forme di collegamento, informazione consultazione, oltre l'ambito dei singoli gruppi, movimenti, organizzazioni favorendo così la spontanea aggregazione, la crescita del ruolo socio-politico ed educativo del volontariato;
  - 1.8 effettuare, in proprio o per conto terzi, studi, ricerche, indagini, pubblicazioni in funzione del perseguimento degli scopi del presente statuto;
  - 1.9 collaborare, in particolare, con la cooperazione sociale, l'associazionismo e altre componenti del «terzo sistema» per conseguire comuni obiettivi di politiche sociali, promovendo forme stabili di collegamento;
  - 1.10 assumere iniziative dirette di livello internazionale, nazionale, regionale, locale per la realizzazione di progetti e servizi alla persona e alla comunità;
- 2) per il perseguimento delle proprie finalità e la realizzazione delle attività, il movimento si avvale delle prestazioni personali, volontarie e gratuite degli aderenti.

**ii) - Costituzione Italiana**

**Art.2** - La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

**Art.3** - Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

**Art. 4** - ..... Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

PARTE II

## **LE MISURE DI SOSTEGNO AL VOLONTARIATO**

---



## LA VALUTAZIONE DEI PROGETTI FINANZIATI CON LA LEGGE 266/91

---

Con la legge nazionale 266/91, regolante il funzionamento delle attività di volontariato in Italia, è stato anche previsto all'articolo 12 un finanziamento annuale per progetti presentati da organizzazioni di volontariato. In particolare tale articolo regola innanzitutto al comma 1 il funzionamento dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, fra i cui compiti vi è quello di «approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri ... per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate» (lettera d). A tale fine il comma 2 dello stesso articolo di legge prevede che venga istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, un Fondo per il volontariato per sostenere finanziariamente tali progetti.

Ne deriva che nel corso degli anni '90 un flusso relativamente consistente di risorse provenienti da tale Fondo, superiori ai 12 miliardi, è stato destinato al sostegno economico di alcuni progetti, presentati da realtà del volontariato sparse sul territorio nazionale e volti ad affrontare emergenze sociali tramite metodologie di intervento innovative. Circolari annuali hanno definito le modalità di domanda, di selezione e di accesso a tali risorse.

Se nel corso del decennio si è provveduto tramite tale Fondo a sostenere numerosi progetti, è mancata fino ad oggi una attenta ed approfondita valutazione di quanto sia stato effettivamente realizzato dalle organizzazioni di volontariato e di quale sia stato l'impatto di tali progetti su queste stesse realtà e sugli ambienti nei quali operano.

Attualmente la selezione dei progetti presentati viene effettuata da una Commissione istituita dall'Osservatorio nazionale per il volontariato. La Commissione è formata da valutatori scelti dal Ministero ed esterni alle organizzazioni, da un membro dell'Osservatorio con compiti e poteri puramente consultivi, e da un funzionario del Ministero. La scelta dei progetti da finanziare avviene utilizzando indicatori relativi ad una molteplicità di aspetti (innovatività del progetto, sua trasferibilità, emergenza sociale affrontata, capacità di attivazione di reti locali di intervento con altre organizzazioni non-profit ed enti pubblici, etc.). In tal modo si cerca di selezionare le proposte potenzialmente più efficaci e congruenti con lo spirito dell'articolo 12 della l. 266/91. Si opera infine un'analisi della rendicontazione economica e dei risultati conseguiti, sulla base della documentazione spedita a fine progetto dalle organizzazioni finanziate.

Tali due strumenti, seppur importanti, sono solo parzialmente in grado di offrire risposte soddisfacenti al problema della valutazione di quanto realizzato dalle realtà che hanno ricevuto finanziamenti: la selezione ex-ante infatti non può chiaramente assicurare circa l'effettiva bontà di quanto poi effettivamente compiuto dalle organizzazioni; la rendicontazione d'altro canto è in grado di offrire solo informazioni parziali, frammentate e spesso poco generalizzabili fra loro, in quanto non necessariamente tutte le realtà finanziate restituiscono dati con lo stesso livello di accuratezza. Inoltre i criteri preposti alla rendicontazione lasciano troppi margini di discrezionalità alle organizzazioni.

A partire da tali considerazioni si è quindi deciso di effettuare una analisi più approfondita sui risultati conseguiti ed i processi attivati in questi anni tramite i finanziamenti erogati con l'articolo 12 della l. 266/91.

Ciò ha significato una analisi sia di *come* e di *che cosa è stato realizzato dalle organizzazioni di volontariato* con i finanziamenti pubblici, sia di *come si è articolato*, sotto questo specifico profilo, *il rapporto fra soggetto pubblico finanziatore e realtà di volontariato*, cercando quindi di valutare non solo i singoli progetti ma anche complessivamente le modalità pubbliche di finanziamento tramite il Fondo.

## La struttura della ricerca

L'analisi è stata articolata in tre parti, relative alla gestione complessiva dei finanziamenti, alle modalità di rendicontazione delle attività svolte da parte delle organizzazioni ed ai tipi di impatto che tali risorse hanno avuto sugli utenti indicati nei progetti e sulle realtà che li hanno realizzati.

Una prima parte dello studio è pertanto dedicata alle modalità complessive di regolazione del Fondo durante gli anni '90, con una ricostruzione delle caratteristiche assunte dai flussi finanziari attivati ed una successiva analisi delle organizzazioni di volontariato che hanno ricevuto tali risorse. Nello specifico gli obiettivi che si cerca di perseguire in questa fase della ricerca sono quelli di verificare:

- quali cambiamenti si sono avuti (e con quali conseguenze) nei criteri di regolazione della erogazione di tali finanziamenti, analizzando le eventuali variazioni nel tempo nel numero totale di progetti finanziati, nel loro importo totale e nel loro importo medio per organizzazione, così come nelle modalità di selezione delle organizzazioni, di controllo e di rendicontazione dei progetti;

- quali sono stati i settori (sanitario, socio-assistenziale, etc.), le aree specifiche (anziani, minori, etc.) e le modalità di intervento (relazionali, socio-ricreative, di prima accoglienza, etc.), che hanno principalmente beneficiato di tali finanziamenti;

- quali sono le differenze, se presenti, in termini di progetti finanziati e di importi relativi, fra i diversi territori, individuando se nel corso del decennio si è verificata o meno una distribuzione relativamente omogenea delle risorse destinate dal Fondo per il volontariato;

- quali sono le caratteristiche delle organizzazioni di volontariato che hanno ricevuto finanziamenti e quanto tale loro identikit sia simile a quello del più generale mondo del volontariato italiano degli anni '90, che emerge ad esempio dalle rilevazioni effettuate durante lo scorso decennio dalla Fondazione Italiana del Volontariato e da altri istituti di ricerca e documentazione; l'obiettivo è quello di valutare se i finanziamenti per progetti siano andati a vantaggio di un tipo specifico di organizzazione, ad esempio quelle con più risorse, o invece abbiano interessato un insieme più eterogeneo di realtà.

Una seconda parte dello studio è stata invece dedicata ad un'analisi delle rendicontazioni che le organizzazioni presentano a conclusione del progetto. Un'attenzione particolare in merito a tale aspetto è necessaria in quanto, come già sottolineato, rappresenta la principale modalità ordinaria (annuale) di controllo e di valutazione da parte pubblica di quanto le realtà del volontariato abbiano effettivamente realizzato con i finanziamenti ricevuti. Verificare quindi quanto può essere ricavato ed è stato ricavato da tali documenti è utile per comprendere la bontà informativa di tale strumento. Se, in base all'analisi svolta, le modalità attuali di rendicontazione risultassero poco efficaci, sarà compito della presente ricerca suggerire forme di raccolta dati ex-post maggiormente in grado di assicurare una serie di elementi per monitorare con più attenzione i progetti finanziati.

Tale seconda parte dell'analisi verte su due aspetti:

- la presenza delle rendicontazioni: va per prima cosa verificato se effettivamente le organizzazioni interessate dai finanziamenti spediscono documenti, alla conclusione del progetto, che informano su quanto è stato realizzato e come;

- i contenuti delle rendicontazioni: occorre verificare che cosa viene riportato e trasmesso al Dipartimento Affari Sociali; un elemento centrale da analizzare è relativo alla presenza e alla accuratezza di informazioni sia sugli aspetti di carattere economico, relativi alle spese effettive sostenute, che su quelli concernenti gli aspetti processuali e qualitativi del progetto, in termini di impatto sugli utenti e sull'organizzazione, di attivazione di reti e di risorse per la sua realizzazione, etc..

Un'ultima parte dello studio è infine dedicata ad un'analisi più approfondita di una serie di progetti finanziati. Oltre alle informazioni, più o meno specifiche, rac-

colte tramite lo studio delle rendicontazioni, si cercherà di offrire un quadro esauritivo sui seguenti aspetti:

- effettiva realizzazione di quanto previsto dal progetto approvato in sede nazionale (in termini di utenti coinvolti, risorse umane e finanziarie mobilitate, etc.) ed eventuali ragioni degli scostamenti verificatisi;
- impatto sociale immediato dei progetti finanziati rispetto agli utenti ed agli altri attori coinvolti (famiglie, altre organizzazioni di volontariato, enti pubblici, etc.);
- impatto di medio periodo dei progetti finanziati, ovvero la continuazione nel tempo delle attività e delle esperienze promosse con i contributi nazionali, andando oltre l'anno previsto dal finanziamento;
- capacità di «gemmazione» e di trasferibilità delle singole iniziative all'interno degli stessi contesti ed in contesti diversi;
- impatto sulla struttura e sull'insieme delle attività delle organizzazioni, che hanno visto finanziati i loro progetti, in termini di creazione di ulteriori interventi a partire da quelli promossi tramite i finanziamenti nazionali.

## Metodologia

La presente ricerca prevede una serie di modalità differenti di raccolta e rielaborazione dei dati riferiti ai progetti finanziati a partire dall'articolo 12 della l. 266/91. In particolare si cerca da un lato di offrire un quadro complessivo di quanto avvenuto durante l'intero decennio, a partire dai primi finanziamenti nel 1991, dall'altro di procedere con un'analisi più in profondità che prenda in considerazione singoli progetti. A tal fine gli strumenti metodologici utilizzati sono molteplici:

- la raccolta e l'analisi della documentazione concernente i flussi finanziari, la loro modalità di regolazione e le caratteristiche basilari dei progetti (settore di intervento, importo, etc.), che sono stati finanziati durante l'intero decennio di applicazione delle disposizioni dell'articolo 12 della l. 266/91;

- la raccolta e l'analisi delle rendicontazioni presentate dalle organizzazioni i cui progetti sono stati finanziati negli anni 1996 e 1997: volendo procedere con uno studio anche più specifico, si è scelto di analizzare in particolare questo biennio per una serie di ragioni, fra le quali è importante ricordare il mutamento nelle forme di regolazione che si è realizzato proprio in quel periodo, con il passaggio da forme di finanziamento parziale dei progetti da parte del Fondo per il volontariato al finanziamento del progetto per intero (fermi restando i limiti fissati dalla Circolare ministeriale);

- un'intervista telefonica a tutte le organizzazioni che hanno ricevuto risorse pubbliche, sempre nel biennio 1996-97, sull'efficacia e sull'impatto sociale del progetto finanziato;

- alcuni studi di caso, selezionati fra le realtà interessate nel biennio 1996-97, onde raccogliere informazioni di tipo più processuale su quanto effettivamente sia stato realizzato ed avvenuto grazie alle risorse messe a disposizione dal Fondo per il volontariato.

## Brevi osservazioni conclusive

Il presente studio si pone quindi una molteplicità di obiettivi conseguibili tramite strumenti che differiscono a seconda delle necessità conoscitive.

Ci si è posti innanzitutto finalità descrittive e valutative circa quanto è stato realizzato tramite tali finanziamenti; l'obiettivo tuttavia è anche quello di offrire suggerimenti onde migliorare le modalità di gestione di tali fondi in termini di selezione, rendicontazione e rapporto fra soggetto pubblico e organizzazioni finanziate.

A conclusione di questa presentazione si possono riportare le prime rielaborazioni effettuate, a partire dai dati di carattere generale sull'andamento nel tempo dei finanziamenti e dei progetti accolti.

<b>Risorse e progetti finanziati a partire dal Fondo per il volontariato</b> (art. 12 legge 266/91)			
<b>Anno</b>	<b>Progetti approvati</b>	<b>Importo totale finanziamenti</b>	<b>Finanziamento medio per progetto</b>
1991	5	650.000.000	130.000.000
1992	16	1.409.006.690	88.062.918
1993	34	1.170.564.000	34.428.353
1994	82	1.210.000.000	14.756.098
1995	65	1.139.000.000	17.523.077
1996	36	913.619.900	25.378.331
1997	42	1.963.265.970	46.744.428
1998	41	1.780.438.400	43.425.327
1999	39	1.993.164.800	51.106.790
2000	24	1.997.930.000	83.247.083
<b>Totale</b>	<b>384</b>	<b>14.226.989.760</b>	<b>37.049.453</b>

Come si può notare dalla lettura dei dati riportati in tabella, dal 1991 al 2000 sono stati finanziati 384 progetti, per un importo totale di poco superiore a 14.2 miliardi e con in media circa 37 milioni per progetto.

A partire dal 1997 si è verificato un aumento delle risorse stanziato da poco più di un miliardo (con l'eccezione del 1992) a circa due miliardi.

Nel tempo sono inoltre variati il numero di progetti finanziati e soprattutto l'importo medio del finanziamento per progetto. A tale riguardo si è passati indicativamente attraverso quattro fasi:

- nel primo biennio (1991-1992) il rapporto finanziamenti/progetti è stato in media il più alto in assoluto;

- nel periodo fra il 1993/96 esso si è abbassato sensibilmente, non tanto in conseguenza di un aumento delle risorse a disposizione, quanto in seguito all'aumento dei progetti finanziati (si è passati ad esempio dai 34 del 1993 ai 65 del 1995);

- nel periodo 1997/1999 tale rapporto si è assestato attorno a valori intermedi fra quelli registrati nei due periodi precedenti; ciò si è verificato sia a seguito di un aumento delle risorse erogate dal Fondo, sia per via di una riduzione del numero di progetti finanziati rispetto al quadriennio precedente;

- il 2000 si presenta con caratteristiche diverse da quelle registrate negli anni precedenti, visto il forte aumento del finanziamento medio per progetto.

Complessivamente quindi si evince come nel corso del decennio un numero relativamente consistente di progetti e di organizzazioni di volontariato sia stato interessato dalle risorse messe a disposizione tramite l'articolo 12 della l. 266/91. È tuttavia cambiata la regolazione di tali flussi finanziari, il cui importo complessivo è stato sostanzialmente raddoppiato: l'Osservatorio ha inoltre deciso negli ultimi anni di finanziare i progetti per intero.

Accanto a questa prima ricostruzione generale dei flussi di risorse complessivi, si possono svolgere alcune riflessioni sulla *distribuzione territoriale dei fondi* e sui *settori/tipi di utenza* interessati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'analisi ha permesso di evidenziare i seguenti aspetti.

– La ripartizione dei fondi è stata relativamente indirizzata più verso il Sud (43%), ed in maniera meno accentuata verso il Nord (29%) ed il Centro (28%).

– Tale ripartizione non rispetta la distribuzione sul territorio delle organizzazioni di volontariato che risultano invece così presenti nelle varie aree d'Italia: Nord (53%); Centro (20%); Sud (28%) (Fivol, 1997)<sup>1)</sup>.

– Sembra quindi emergere una volontà specifica di sostenere tramite tali finanziamenti quelle realtà di volontariato che operano nelle aree più disagiate e dove il terzo settore stenta maggiormente, in termini relativi, ad affermarsi.

– Se si analizza l'andamento nel tempo dei finanziamenti nelle tre macro-aree, si possono individuare due fasi:

- 1991-1995: vi sono forti scostamenti fra un anno e l'altro sia nell'ammontare di risorse indirizzate ad ogni singola macro-area, che nella distanza del totale dei finanziamenti fra Nord, Centro e Sud;

- 1996-2000: si verifica un processo di convergenza, sotto tali due aspetti, dell'ammontare di risorse indirizzate sia ad ogni singola macro-area, che nella distanza fra queste.

– Dall'analisi dell'andamento nel tempo dei finanziamenti emerge anche un grado differente di continuità e di importanza delle risorse indirizzate alle tre macro-aree:

- il Centro è l'area che ha visto oscillare di meno nel periodo 1991-2000 il livello complessivo di finanziamenti ricevuti (variato da un minimo di 15% ad un massimo del 38%);

- il Sud mostra ampie variazioni (dal 10% al 50%) che tendono ad attenuarsi in parte solo recentemente;

- il Nord si pone in una posizione intermedia fra le due precedenti.

– All'interno delle tre macro-aree sono inoltre individuabili delle regioni che hanno ricevuto molti più finanziamenti delle altre: la Lombardia nel Nord con 43 progetti (10%); la Toscana nel Centro con 55 (15%); la Puglia nel Sud con 36 (11%).

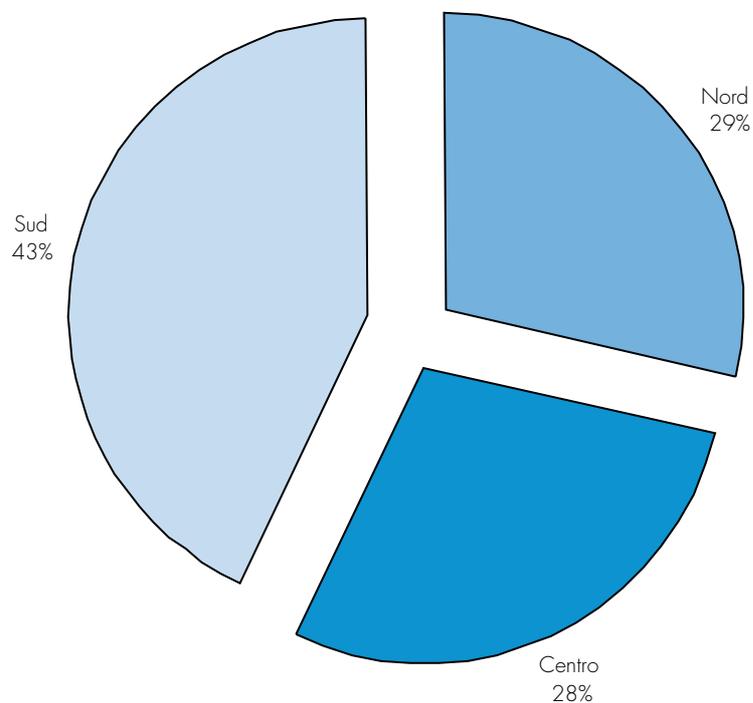
– Ve ne sono altre invece che hanno ricevuto relativamente meno fondi: Valle d'Aosta, Friuli V.G., Trentino Alto Adige, Abruzzo, Molise e Sardegna.

Per quanto infine riguarda le *aree di intervento*, i settori<sup>2)</sup> maggiormente scelti nell'arco temporale 1991-2000 sono stati: i disabili (17%), il socio-sanitario (15%) (pronto soccorso, Aids, assistenza oncologica, etc.), anziani (12%), giovani (10%) e minori (9%). Accanto a questi settori e tipi di utenza ne sono stati finanziati comunque molti altri, impiegando circa la metà del totale dei fondi messi a disposizione, quali ad esempio la lotta allo sfruttamento della prostituzione, l'aiuto a tossicodipendenti ed alcolizzati, interventi in favore di persone senza fissa dimora ed immigrati.

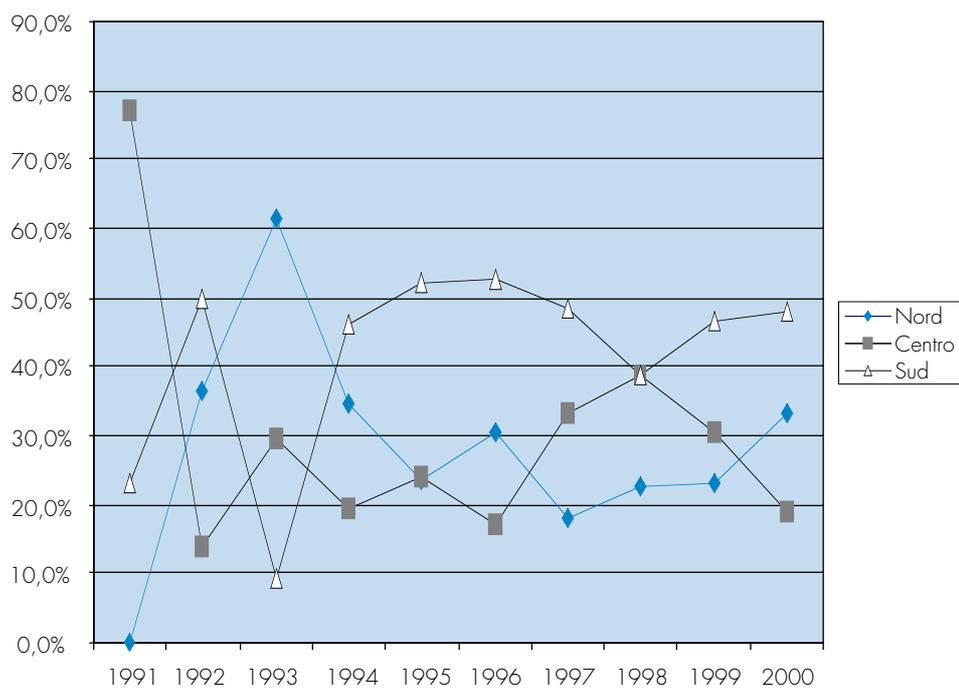
<sup>1)</sup> Dati riferiti al solo settore socio-assistenziale.

<sup>2)</sup> I dati riportati in merito ai settori non sono valori ancora definitivi.

### Ripartizioni finanziamenti 1991-2000 per macro aree



### Andamento nel tempo dei finanziamenti per macro-aree



**Ripartizione dei progetti finanziati fra le singole regioni (V.A.)**

Regione	Anno finanziamento										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totale
Abruzzo				2	3	1	1	1			<b>8</b>
Basilicata		1		4	2	1	2		4		<b>14</b>
Calabria		2		7	3	4	2			1	<b>19</b>
Campania		1		2	8	3	3	1	3	2	<b>23</b>
Emilia Romagna	1		3	8	5	1	3	3	4	1	<b>29</b>
Friuli V. G.				3			1		1	1	<b>6</b>
Lazio	1			9	8	3	4	3	1	3	<b>32</b>
Liguria			1	5	4	2	1	3	2	1	<b>19</b>
Lombardia		2	9	10	4	5	4	4	2	3	<b>43</b>
Marche				3	1	1	2	4	2	2	<b>15</b>
Molise				1	2	1					<b>4</b>
Piemonte		2	5	10	2	1	2	4	4	1	<b>31</b>
Puglia		2	2	6	8	4	4	5	3	2	<b>36</b>
Sardegna		1					1		1		<b>3</b>
Sicilia						2	1	1	3	3	<b>10</b>
Toscana	3	3	9	4	8	2	6	10	6	4	<b>55</b>
Trentino A. A.				1	2						<b>3</b>
Umbria				2	2	4	3	1	1		<b>13</b>
Valle d'Aosta				1							<b>1</b>
Veneto		2	5	4	3	1	2	1	2		<b>20</b>
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>34</b>	<b>82</b>	<b>65</b>	<b>36</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>24</b>	<b>384</b>

**I principali settori di intervento dei progetti (1992-1999)**

Aree di intervento:	%
Disabili	17
Socio-sanitario	15
Anziani	12
Giovani	10
Minori	9
Emarginati	6
Disagio Mentale	5
Donne	5
Immigrati	5

## *Sintesi del 6° Rapporto*

### AGGIORNAMENTO DEL QUADRO NAZIONALE<sup>9)</sup>

#### 1. L'istituzione e il finanziamento dei Centri di servizio

Previsti dall'art.15 della legge quadro per il volontariato 266/91 e regolati dai decreti applicativi del 21 novembre 1991, del 2 dicembre 1994 e dell'8 ottobre 1997, i Centri di servizio sono strutture per il sostegno e lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato e sono finanziati da «fondi speciali» a livello regionale alimentati da «una quota non inferiore ad un quindicesimo»<sup>1)</sup> dei proventi delle Fondazioni bancarie.

Oltre ai fondi ripartiti dal Comitato di gestione, da dedicarsi esclusivamente alle associazioni di volontariato e per i quali va predisposta una rendicontazione specifica, le organizzazioni che gestiscono i Centri di servizio possono svolgere anche altre attività, sostenute ovviamente dalle necessarie entrate, in particolare servizi per altre organizzazioni del Terzo settore, o esercitare un'azione di supporto agli enti locali e alle istituzioni pubbliche, assumendo così un ruolo di snodo operativo tra volontariato e istituzioni.

Non a caso una legislazione così innovativa ha incontrato sul suo cammino varie difficoltà. La Corte costituzionale ha dovuto pronunciarsi per ben tre volte sull'art.15 della l. 266 e tutte le volte dando sostanzialmente ragione al legislatore. La Corte ha così ribadito che il volontariato è «*la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale che è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico*» ed ha inoltre sottolineato la necessità di prevedere *interventi di sostegno* a favore delle organizzazioni di volontariato, non soltanto in ottemperanza delle «*finalità giustificative della legge stessa, ma anche [di] quei valori costituzionali sottesi allo sviluppo e al riconoscimento del volontariato*».

A seguito dei ricorsi presentati dai diversi soggetti interessati al provvedimento, regioni, fondazioni, associazioni, l'attuazione dell'art. 15 è così avvenuta con forte ritardo e solo nel 1996 è iniziato l'insediamento di una parte dei Comitati di gestione dei fondi per il volontariato che istituiscono e finanziano i Centri.

Appena si è potuto dare attuazione all'art. 15 della l. 266/91 si sono evidenziate le numerose incongruenze presenti nel D.M. 21 novembre 1991, che conformemente a quanto stabilito dall'art. 15 stesso dettava le norme per l'istituzione e la gestione dei fondi. Una prima modifica relativa alle forme dell'accantonamento è stata introdotta con il D.M. 2 dicembre 1994. Modifiche più rilevanti al decreto in questione sono state elaborate da un gruppo di lavoro voluto dalle associazioni di volontariato e dagli enti locali. Il nuovo D.M. dell'8 ottobre 1997 ha tra le altre cose stabilito che:

- i Centri possono essere gestiti solo da enti costituiti a maggioranza da associazioni di volontariato (oltre che da una singola associazione di volontariato come precedentemente previsto);
- per il secondo biennio di esercizio del Centro, possono essere utilizzati tutti i fondi sino a quel momento accumulatisi a causa del ritardo con cui sono stati istituiti i Centri;

<sup>9)</sup> Dati aggiornati a fine 2000 sino al capitolo 3.1 compreso, i dati contenuti nei successivi capitoli si attestano all'ultimo monitoraggio particolareggiato svolto nell'autunno del 1998, mentre ora è in corso una nuova rilevazione.

<sup>1)</sup> Art. 15 Legge quadro per il volontariato 266/91.

– nelle regioni dove è stato istituito più di un Centro è necessario provvedere ad un coordinamento che «miri all'utilizzo ottimale delle risorse disponibili quanto a costi-benefici, alla collaborazione tra i centri, alla qualificazione e circolazione delle esperienze»;

– i Comitati di gestione dei fondi sono composti da 15 e non 14 membri, oltre agli otto rappresentanti delle Fondazioni bancarie, ai quattro del volontariato, al rappresentante della Regione e del Ministro per la solidarietà sociale, si viene ad aggiungere anche un rappresentante degli enti locali.

Oltre alle resistenze dovute al carattere innovativo del provvedimento, si devono aggiungere difficoltà e ritardi imputabili alla complessità delle procedure che regolano i meccanismi di finanziamento e funzionamento. Basti pensare che le risorse finanziarie sono amministrare da un comitato composto da 15 membri, nella gran parte dei casi tutti appartenenti ad enti diversi e nominati da tre entità: stato nazionale, fondazioni bancarie e regioni. Le Regioni, in particolare, si sono rivelate come *l'anello debole* di questa catena; alla loro responsabilità infatti vanno ascritti tutti i ritardi accumulati, una volta avviata la macchina statale nel 1995.

Un'altra questione che emerge con nettezza dalla vicenda dell'istituzione dei Centri di servizio è la *frattura tra nord e sud Italia*, frattura che si evidenzia sia dal punto di vista delle risorse che di quello dell'organizzazione istituzionale, della società civile e quindi del volontariato:

– la presenza di gran lunga inferiore di istituti bancari pubblici al sud (casse di risparmio soprattutto, che a seguito dei processi di privatizzazione voluti dai governi negli ultimi dieci anni si sono trasformate in fondazioni bancarie) ha fatto sì che le *risorse disponibili* fossero in alcune regioni meridionali *di gran lunga inferiori*;

– la maggiore fragilità della società civile e al più recente sviluppo delle associazioni di volontariato al sud ha fatto sì che esse si siano presentate disunite e spesso in conflitto e concorrenza, ciò non ha permesso di esercitare sollecitazioni efficaci nei riguardi delle regioni inadempienti, mentre ha creato problemi a quelle regioni, come la Basilicata o il Lazio, che pur essendosi comportate in maniera sollecitata ed efficiente si sono trovate di fronte ad *associazioni non in grado di avanzare progetti unitari* di gestione come era avvenuto nel resto d'Italia.

Il forte sviluppo delle associazioni di volontariato al Sud negli ultimi anni, il ruolo che l'associazionismo sociale ha svolto in diverse occasioni, ad esempio nell'educazione alla legalità e nel rinnovamento della società civile, non consentono tuttavia di recuperare in un breve periodo storico gravi ritardi proprio dal punto di vista dello sviluppo della rete di partecipazione sociale e democratica.

## 2. Insediamento e rinnovo dei Comitati di gestione

I fondi sono gestiti a livello regionale dal Comitato di gestione dei fondi speciali composto da 15 rappresentanti: 8 delle Fondazioni finanziatrici, in proporzione alle somme accantonate nei due anni considerati; 6 nominati secondo le disposizioni regionali in materia, di cui 4 tra le «organizzazioni di volontariato - iscritte nei registri regionali - maggiormente presenti nel territorio regionale», 1 rappresentante degli enti locali, 1 rappresentante della Regione stessa, 1 rappresentante del Ministro della solidarietà sociale.

L'insediamento dei Comitati di gestione regionali, presupposto necessario per l'istituzione dei Centri di servizio, è stato attuato nella gran parte del territorio nazionale (mancano la Campania e la Calabria, che hanno provveduto alla nomina dei componenti di propria competenza), con ritardi mediamente di sei mesi, salvo i casi di Emilia e Veneto (entro due mesi) e i casi di ritardo più grave (oltre un anno) di Lazio, Puglia e Sardegna.

Oltre ai ritardi nell'insediamento dei Comitati di gestione dovuti a motivi diversi (giustificato il caso della Val d'Aosta dove mancavano i fondi del primo bien-

nio), *rilevanti ritardi si rilevano anche nel rinnovo delle cariche* che, come dispone il D.M. dell' 8/10/1997<sup>2)</sup>, devono essere rinnovate ogni due anni. In caso contrario i Centri rischiano di interrompere le attività di servizio ed i progetti previsti. Dunque, se da una parte i Centri stanno consolidando la struttura operativa ed i servizi, sul piano economico però subiscono le decisioni ed i ritardi dei rispettivi Comitati di gestione rimanendo così in una situazione di precarietà finanziaria.

**Tabella 1. - Data di insediamento del primo e secondo Comitato di gestione**

REGIONE	Primo insediamento	Secondo insediamento	Terzo insediamento
Valle d'Aosta	30 settembre 1998	Non ancora rinnovato	—
Piemonte	22 luglio 1996	Dicembre 1998	Non ancora rinnovato
Lombardia	22 maggio 1996	20 novembre 1998	Non ancora rinnovato
Trento	15 ottobre 1998	Non ancora rinnovato	—
Bolzano	27 giugno 1996	30 marzo 1999	27 luglio 2000
Veneto	14 maggio 1996	20 luglio 1998	Non ancora rinnovato
Friuli V. G.	novembre 1999	—	—
Liguria	11 marzo 1996	25 gennaio 1999	16 novembre 2000
Emilia Romagna	1 marzo 1996	20 aprile 1998	23 giugno 2000
Toscana	8 marzo 1996	7 settembre 1998	2 ottobre 2000
Marche	23 aprile 1996	29 ottobre 1998	Non ancora rinnovato
Umbria	8 giugno 1996	6 febbraio 1999	Non ancora rinnovato
Lazio	30 gennaio 1997	5 luglio 2000	—
Abruzzo	8 maggio 1996	13 aprile 1999	24 ottobre 2000
Molise	26 settembre 1996	22 marzo 1999	—
Campania	29 marzo 2000	—	—
Puglia	29 aprile 1996	Non ancora rinnovato	—
Basilicata	7 ottobre 1996	23 marzo 1999	Non ancora rinnovato
Calabria			
Sicilia	8 ottobre 1998	Non ancora rinnovato	—
Sardegna	4 agosto 1996	Agosto 1999	Ottobre 2000

N.B. la Regione Calabria ha nominato nel mese di dicembre 1998 i componenti del Comitato di gestione ma il Comitato non si è ancora riunito.

### 3. I Centri di servizio istituiti

A otto anni dalla legge nazionale sul volontariato - che li istituisce e ne delinea le funzioni essenziali, gli enti gestori ed i destinatari dei servizi - i Centri di servizio per il volontariato sono oggi una realtà in 16 regioni italiane (le più ricche di popolazione e risorse, dove risiedono oltre i due terzi della popolazione italiana e dove è più attivo il mondo del volontariato) ma non ancora in tutto il territorio nazionale.

<sup>2)</sup> D.M. 8/10/1997 dei Ministri del Tesoro e della Solidarietà sociale, *Modalità per la costituzione di Fondi speciali per il volontariato presso le Regioni, articolo 2, comma 3*: «Il Comitato di gestione di cui al comma 2 resta in carica per un biennio, decorrente in ogni caso dal giorno successivo alla scadenza del mandato previsto per il comitato precedente».

**Tabella 2. - Centri di servizio istituiti dai Comitati di gestione (novembre 2000)**

REGIONE	Data di istituzione	Ambito di competenza territoriale	Numero centri
Val d'Aosta	Giugno 1999	Regionale	1
Piemonte	Giugno – luglio 1997	Regionale e interprovinciale	3
Lombardia	Ottobre 1997 Dicembre 1997	Provinciale e interprovinciale	9
Pa.Trento	Settembre 1999	Provinciale	1
Friuli V.G.	Luglio 2000	Regionale	1
Veneto	27 gennaio 1997	Provinciale	7
Liguria	27 agosto 1997	Provinciale	4
Emilia Romagna	10 gennaio 1997	Provinciale	9
Toscana	16 luglio 1997	Regionale con delegazioni provinciali e circondariali	1
Marche	14 febbraio 1998	Regionale con delegazioni provinciali	1
Umbria	1 giugno 1998	Provinciale	2
Lazio	30 giugno 1998	Regionale	2
Abruzzo	Marzo 1998 - giugno 1999	Provinciale	4
Molise	10 novembre 1997	Provinciale e circondariali	3
Basilicata	1 dicembre 1997	Regionale	2
Sardegna	4 febbraio 1998	Regionale con sportelli locali	1
			<b>51</b>

### 3.1. Ambito territoriale di competenza e caratteristiche dell'ente gestore

La gestione dei Centri istituiti è stata affidata in 13 regioni ad associazioni di associazioni, formatesi dall'aggregazione di numerose associazioni su base locale, provinciale o regionale. In 3 regioni sono stati affidati parte o tutti i Centri a singole associazioni.

Nelle regioni dove il volontariato è storicamente strutturato con insediamenti associativi consolidati ma con *deboli strutture a rete*, si è optato per Centri di servizio con ambito di competenza provinciale affidati ad associazioni di associazioni di livello corrispondente.

Nelle regioni dove il volontariato è storicamente strutturato con forti insediamenti associativi e con *forti organizzazioni a rete*, si è optato per Centri di carattere interprovinciale o regionale con strutture delegazioni provinciali e circondariali, affidati ad associazioni di associazioni, rappresentative di tutto il volontariato regionale.

Nelle regioni dove il volontariato ha un *insediamento meno consistente* e dove manca una presenza di organizzazioni regionali, si è optato per Centri di livello regionale senza il vincolo istituzionale dell'articolazione territoriale, delegazioni provinciali e circondariali (strutture aperte alla partecipazione e corresponsabilizzazione delle associazioni locali).

Oltre alla *sede operativa* centrale molti Centri di servizio hanno attivato *sportelli*, o *nuclei operativi* nel territorio di competenza.

Rispetto all'ambito di competenza territoriale:

– 10 Centri (20%) sono di carattere *regionale* così suddivisi: 5 sono l'unico Centro presente in regione (Toscana, Marche, Sardegna e Val d'Aosta, Friuli V. G.); 5 operano contestualmente ad altri Centri (1 in Piemonte, 2 in Lazio, 2 in Basilicata);

– 35 Centri (68%) sono di carattere *provinciale* (Emilia Romagna 9, Veneto 7, Lombardia 7, Liguria 4, Umbria 2, Molise 1, Abruzzo 3, Trento 1);

– 4 Centri (8%) sono di carattere *interprovinciale* (2 in Piemonte e 2 in Lombardia);

– 2 Centri (4%) sono di carattere *subprovinciale* (Molise).

Relativamente all'ente gestore:

– 44 Centri (86%) sono *gestiti da associazioni di associazioni*, di cui 40 sono associazioni di associazioni di carattere unitario, rappresentative di tutti gli orientamenti e i settori del volontariato presenti nel territorio; tra i 4 rappresentanti solo un'area o un settore delle associazioni del territorio da segnalare i due della Basilicata che, sulla base di una valutazione critica sui limiti della loro istituzione, si stanno consorziano per la gestione comune dei servizi di base e delle strutture territoriali

– 7 Centri (14%) sono *gestiti da un'unica organizzazione* (3 in Molise, 3 in Abruzzo, Sardegna<sup>3</sup>).

Per comprendere e trarre delle indicazioni di lavoro dai dati qui esposti relativi agli enti gestori dei Centri, necessitano alcune considerazioni.

La prima considerazione è relativa alla *natura unitaria dell'ente di gestione e alla differenziazione Centro-Nord e Centro-Sud*.

A partire da Toscana, Umbria e Marche sino alle Alpi, tutti i Centri istituiti in quest'area d'Italia sono associazioni di associazioni rappresentanti unitarie di tutti i settori e gli orientamenti culturali e ideali presenti nel mondo del volontariato. Indubbiamente è questo il tipo di ente gestore meglio in condizione di poter raggiungere i fini previsti dalla legge. In questo caso c'è un solo centro sul territorio che rappresenta l'insieme del mondo del volontariato, cosa che facilita notevolmente il rapporto con le istituzioni locali e con i diversi soggetti sociali. Indubbiamente un Centro di questo tipo gode di un'immagine e di una posizione di partenza forte.

Dal Lazio all'Abruzzo sino alla Sardegna la gestione dei Centri è invece affidata a singole associazioni di volontariato o ad associazioni che rappresentano solo una parte del mondo del volontariato, con tutti gli svantaggi, le difficoltà e le conseguenze che è possibile immaginare. Una simile situazione è da addebitare più alla fragilità e alla divisione tra le associazioni di volontariato, che alla responsabilità dei Comitati di gestione, i quali dovendo affidare la gestione dei Centri al volontariato stesso<sup>4</sup>, erano vincolati dai progetti presentati dal mondo del volontariato locale.

La seconda considerazione è relativa alla *differenziazione tra Centri provinciali e Centri regionali o interprovinciali*. Bisogna rilevare che anche in questo caso la determinazione del diverso ambito territoriale non nasce come un'imposizione del Comitato di gestione alle associazioni, ma in genere la decisione del Comitato è preceduta da un dibattito tra le associazioni di volontariato e l'istituzione, così che aderisce effettivamente alle diverse peculiarità delle regioni italiane. Peculiarità relative sia alla diversa tradizione istituzionale (ci sono regioni che hanno più una tradizione di carattere municipalistico, altre più di carattere regionale), che alla rete delle associazioni.

Infine una precisazione è necessaria per quanto riguarda i Centri di servizio del Veneto. Nella gran parte dei casi alla fondazione non è stata costituita un'associazione di associazioni per la gestione del Centro, ma più semplicemente, secondo quanto stabilito dal bando, un organismo simile ad un comitato, eletto dalla *Consulta provinciale del volontariato*, che, fra tutte le regioni italiane, solo in Veneto è presente in tutte le province. Una struttura di questo tipo non è solo priva di personalità giuridica come tutti gli altri Centri in Italia, ma è anche priva di soggettività giuridica,

<sup>3</sup> L'associazione *La strada* a cui è stata affidata la gestione del centro ha però accolto nel proprio organismo direttivo tre membri in rappresentanza delle associazioni (il DM 8/10/97 prevede che siano almeno 5) che avevano presentato il progetto del Centro al Comitato di gestione.

<sup>4</sup> Secondo il DM 8/10/1997, articolo 3 comma 3, possono gestire il Centro o «un'organizzazione di volontariato» o «un'entità giuridica costituita da organizzazioni di volontariato o con presenza maggioritaria di esse».

con le conseguenti difficoltà a siglare contratti di lavoro, od ogni altro tipo di contratto essenziale alla vita del Centro. Questo problema ha nuociuto non poco a più di un Centro in Veneto, rallentandone l'avvio.

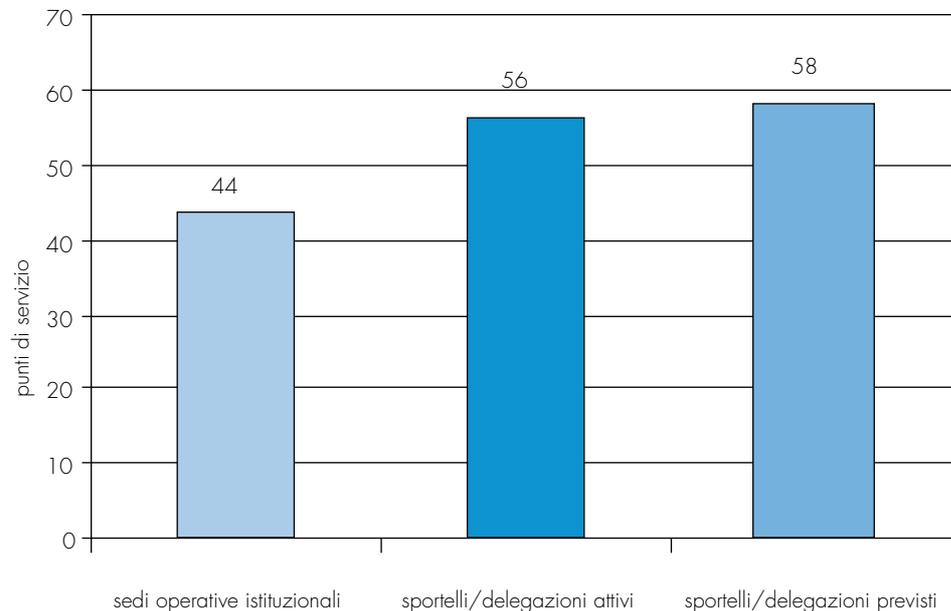
### 3.2. Sedi e sportelli dei Centri di servizio

I Centri non hanno operato in modo uniforme nell'articolazione del loro presidio sul territorio: la maggior parte di essi oltre alla sede operativa e istituzionale ha aperto sportelli decentrati, ma molti Centri (Lombardia e Veneto) non hanno ancora progettato e/o attivato l'articolazione territoriale.

Tra sedi operative e sportelli territoriali dei Centri di servizio si possono considerare attualmente 100 punti di servizio sul territorio nazionale e in previsione ve ne sono altri 58 (per un totale di 158). Entro la fine del 1999 il 64% dei Centri (27 su 42) prevede di realizzare sportelli territoriali.

Le sedi operative dei Centri sono tutte in capoluoghi provinciali o regionali, mentre la collocazione degli sportelli corrisponde ai comuni con il maggior numero di abitanti. In generale i Centri hanno la tendenza ad essere presenti in modo capillare nel territorio «avvicinandosi» alle associazioni. I Centri regionali e interprovinciali hanno aperto delegazioni e/o sportelli, mentre solo una parte dei Centri provinciali ha avviato e reso operativi sportelli sul territorio (10 su 31).

**Sedi e sportelli dei Centri di Servizio**



### 3.3. Soci fondatori e aderenti delle associazioni enti gestori dei Centri di servizio, le modalità di ampliamento della base associativa

All'operazione di costituzione dei soggetti giuridici per la gestione dei Centri hanno partecipato fin dalla fondazione 648 organizzazioni di volontariato di differente livello (regionali, provinciali e locali) in rappresentanza di numerose altre organizzazioni di volontariato (come nel caso delle Associazioni di associazioni delle

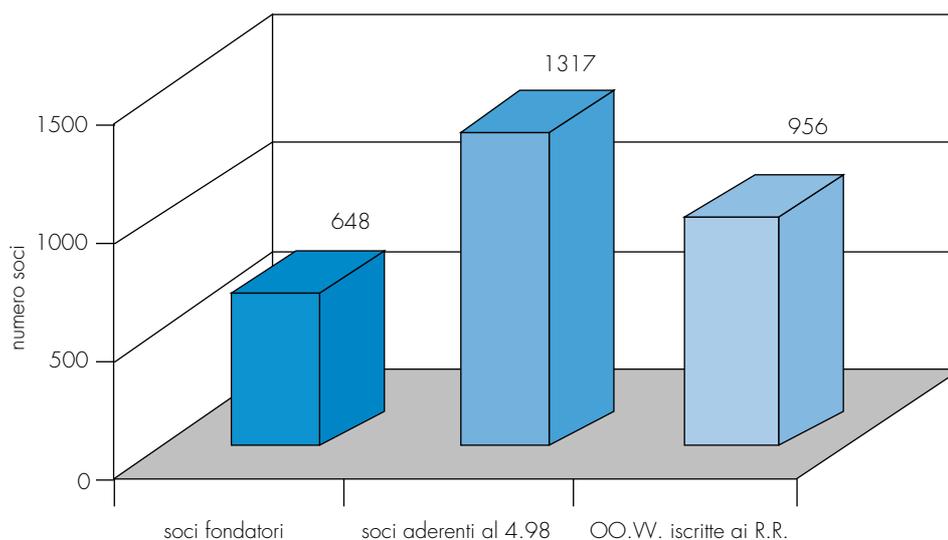
Marche e della Toscana). Un fenomeno di grande rilievo che si è ulteriormente sviluppato con nuove e continue adesioni dopo l'avvio dei Centri (1.317 sono le associazioni aderenti nel settembre 1998 e molte altre successivamente si sono aggiunte). Facendo riferimento sia alle rilevazioni dell'Istat, come a quelle della Fivol, le associazioni che aderiscono ai Centri costituiscono più del 10% del totale, di cui i due terzi (956) sono iscritte agli albi regionali del volontariato. Ma in realtà i dati effettivi relativi al coinvolgimento delle associazioni locali sono più alti se si considera che spesso i soci sono consulte, coordinamenti di associazioni regionali o associazioni rappresentative del volontariato regionale o provinciale.

Il 73% delle associazioni che compongono gli enti gestori dei Centri sono iscritti ai Registri Regionali del volontariato, in molti casi la totalità o quasi dei soci è iscritta ai registri (p. es. Cespim Imperia, VSSP Torino, CSV di Venezia).

Il limitato numero di associazioni fondatrici per alcuni Centri è dovuto anche al fatto che in molte regioni il percorso di istituzione dei Centri è stato rapido a causa del poco tempo a disposizione tra la pubblicazione del bando e l'elaborazione dei progetti e statuti, rendendo difficoltoso il processo di comunicazione, partecipazione e coinvolgimento delle associazioni.

L'adesione e la partecipazione delle associazioni alla vita dei Centri sono in costante aumento. *Le modalità di ampliamento* della base associativa delle associazioni che gestiscono i Centri di servizio sono essenzialmente due: *a)* su richiesta delle organizzazioni<sup>5)</sup>. Le modalità sono definite dallo statuto e dal regolamento interno di ogni Centro: *b)* per iniziativa del Centro: il Centro di Servizio promuove iniziative mirate per far aderire nuovi soci (p. es. la festa/giornata del volontariato), in molti casi vengono valorizzate le iniziative in corso (convegni e corsi, gruppi di lavoro, progetti...) per sollecitare l'interesse e l'eventuale iscrizione. Molti Centri promuovono forme di collegamento territoriale tra le associazioni o coordinamenti dei settori d'intervento.

#### Le associazioni aderenti ai Centri ad aprile '98



<sup>5)</sup> Le risposte a questa domanda sono state codificate nelle due risposte principali: 1) su richiesta di adesione delle OO.VV; 2) per iniziativa del Centro.

#### 4. La programmazione dei servizi istituzionali e integrativi e la loro attivazione

«I centri di servizio hanno lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato. A tal fine erogano le proprie prestazioni sotto forma di servizi a favore delle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte nei registri regionali. In particolare, tra l'altro: a) approntano strumenti ed iniziative per la crescita della cultura della solidarietà, la promozione di nuove iniziative di volontariato ed il rafforzamento di quelle esistenti; b) offrono consulenza ed assistenza qualificata nonché strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività; c) assumono iniziative di formazione e qualificazione nei confronti degli aderenti ad organizzazioni di volontariato; offrono informazioni, notizie, documentazione e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale»<sup>6)</sup>.

La programmazione dei servizi rappresenta un momento importante perché mostra secondo quale progetto chi dirige il Centro intende muoversi per qualificare e promuovere il volontariato. Tutti i bandi regionali, inoltre, esigevano un progetto dettagliato per essere approvati.

La prima programmazione dei servizi è stata fatta dai Centri nei servizi di base e istituzionali richiesti e necessari alla gran parte delle associazioni: la consulenza di tipo legale, fiscale e amministrativa, l'informazione e la formazione sono i settori che i Centri hanno attivato per primi elaborando strumenti operativi (circolari informative, dispense, vademecum...) ed individuando professionalità specifiche per rispondere alle richieste delle associazioni.

I Centri stanno progressivamente diventando un punto di riferimento indispensabile per i problemi di gestione che le associazioni non riescono a svolgere in proprio. Le recenti modifiche di riordino della gestione fiscale introdotte dal decreto legislativo 460/97 relativo alle Onlus, la legge quadro sui minori, sull'emigrazione, la legislazione regionale che programma e finanzia le politiche sociali ed altre innovazioni sollecitano le associazioni a chiedere servizi specifici e informazioni sulle attività che solo qualche anno fa affrontavano da sole.

L'area informazione è attiva in tutti i Centri sin dalla loro apertura, spesso collegata con i servizi di prima risposta e consulenza. Solo in rari casi c'è un piano per l'area informazione (p. es. Bologna) mentre, nella maggior parte dei Centri, questa area è inserita nel piano di comunicazione. La quasi totalità dei Centri ha previsto e attivato il servizio di informazione e consulenza (93%) e ciò mostra che questi servizi sono i più urgenti.

L'area comunicazione è attiva nella metà dei Centri e assolve un duplice scopo in quanto da un lato i Centri hanno dovuto investire risorse e realizzare iniziative per farsi conoscere dalle associazioni locali ed avviare i primi servizi, dall'altro le associazioni di volontariato si rivolgono ai Centri per ottenere servizi e consulenze per comunicazione e promuovere le loro iniziative.

L'area documentazione è attiva nel 47% dei Centri attraverso la realizzazione di servizi di biblioteca ed emeroteche.

Un settore ancora poco diffuso tra i Centri è quello della ricerca infatti solo il 38% dei Centri ha progettato iniziative in questa area. Le attività di ricerca descritte dai Centri sono, per la maggior parte, poco pianificate, non sono articolate in progetti di ricerca specifici (p. es. analisi dei bisogni tramite consultazione diretta delle associazioni durante assemblee o gruppi di lavoro).

I Centri di servizio considerano la *formazione un settore d'intervento strategico* rispecchiando un'opinione diffusa nel mondo del volontariato, che si ritrova in molti documenti recenti legati al nuovo ruolo che il volontariato sta assumendo nel con-

<sup>6)</sup> D.M. 8/10/97, art. 4.

testo sociale del nostro paese. Per questa ragione l'86% dei Centri ha tempestivamente redatto un piano di formazione e attivato corsi e seminari in tempi brevi.

Sulle aree di consulenza, comunicazione, rapporti e progetti con l'Unione europea, formazione e informatica sono stati istituiti Gruppi di lavoro nazionali a cui partecipano diversi Centri e con una programma di attività definito.

La gamma delle prestazioni e dei servizi dei Centri comprende sia attività di base e istituzionale, prevista per legge, che attività integrative, decise autonomamente dagli enti gestori dei Centri.

Tra i servizi più diffusi c'è la realizzazione di banche dati delle associazioni locali, provinciali o regionali a disposizione di cittadini, associazioni ed enti pubblici, servizi informatici; l'ufficio stampa, diversi servizi logistici e di segreteria per le associazioni. Alcuni Centri infine hanno attivato servizi particolari su sollecitazione delle associazioni o in quanto collegati con le specializzazioni: l'informazione europea è presente in tre Centri, la progettazione è in due.

In sintesi i Centri attualmente hanno attivato complessivamente una gamma di oltre 12 tipi di servizi, di cui alcuni sono consolidati e riconosciuti come rilevanti per le associazioni, altri sono delle sperimentazioni in atto rispetto alle risorse, alle competenze e alle caratteristiche del contesto e del volontariato locale. Nell'attivazione dei servizi vi è molta disparità ed in media ogni Centro ha attivato 6 servizi.

## 5. Le figure volontarie e retribuite coinvolte nella gestione dei servizi

Sul piano delle figure retribuite è possibile fare le seguenti distinzioni:

- coordinatore/direttore: è la figura che coordina e supervisiona i servizi e le attività del Centro, è il trait d'union tra il Consiglio direttivo e gli operatori, i consulenti ed i volontari, segue direttamente alcuni dei settori del Centro, tiene i rapporti con l'esterno. Fa riferimento al Presidente o al Consiglio direttivo;

- segretario/a amministrativo/a: è la figura che svolge le classiche funzioni di segreteria di un ufficio, servizio di prima risposta alle richieste di informazioni e servizi, fa riferimento al coordinatore/direttore. Le persone che svolgono questa mansione sono generalmente assunte;

- operatori: gli operatori seguono determinate aree (formazione, informazione, comunicazione) o lavorano su progetti. Possono avere contratti a tempo parziale o pieno ma in genere non sono assunti. Fanno riferimento al coordinatore/direttore;

- consulenti: sono professionisti (commercialisti, notai, avvocati) o volontari con esperienze pluriennali di associazionismo e volontariato che mettono a disposizione del Centro le competenze acquisite.

I volontari si possono distinguere nel modo seguente:

- membri del Consiglio direttivo: molti Centri hanno adottato un modello organizzativo in cui ogni membro del Consiglio segue un settore di intervento collaborando con l'operatore ed eventuali gruppi di lavoro. È inoltre accaduto in più casi che membri del Consiglio direttivo abbiano dato le dimissioni per assumere ruoli retribuiti;

- volontari di associazioni aderenti al Centro di servizio: persone che prestano un numero limitato di ore al Centro svolgendo mansioni diverse a seconda delle necessità;

- volontari professionisti o esperti di un settore specifico che mettono a disposizione la loro competenza in un determinato settore (es. commercialisti, notai, assicuratori);

- obiettori di coscienza.

È inoltre possibile che i Centri coinvolgano degli stagisti: giovani che al termine del percorso di studio (università, corsi post-diploma o corsi sul non profit) svolgono un periodo di stage di alcuni mesi presso il Centro<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La figura degli stagisti non è stata prevista nel questionario, tramite le informazioni raccolte dal Cesiav sappiamo però che in almeno tre Centri ci sono stagisti: Cevot Toscana, Cevov Varese e Ciesevi Milano.

Dalla fondazione ad oggi i Centri hanno creato occupazione per 187 persone che con difficoltà operano al fine di creare le condizioni per un reale sviluppo di queste strutture.

È da rilevare lo stato di precarietà in cui operano queste figure, la continuità del lavoro è condizionata dai Fondi speciali a disposizione dei Comitati di gestione e dalla puntualità con cui vengono erogati. I fattori di precarietà del lavoro di chi opera nei Centri sono: *a)* l'incertezza della durata dei Fondi speciali per i prossimi anni; *b)* la prevalenza di contratti a tempo determinato; *c)* la prevalenza di contratti che prevedono un impegno settimanale parziale (e di conseguenza spingono gli operatori a mantenere più lavori contemporaneamente).

È infine da rilevare che, in media, ogni Centro coinvolge tra dirigenti, operatori e volontari 11 persone: la gestione quotidiana dei Centri è dunque una realtà complessa in cui i livelli di comunicazione ed i ruoli diversi devono essere ben gestiti e resi complementari.

**Tabella 3. - Persone coinvolte nella gestione dei Centri di servizio**

CENTRO	Direttore coordinatore	Segretario	Operatore	Consulenti	Tot. figure retribuite	Volontari	Totale persone coinvolte
CELIVO GENOVA			1	1	2	9	11
CESPIM IMPERIA	1				1	1	2
CESAVO SAVONA	1				1	1	2
VIVERE INSIEME LA SPEZIA			1		1	1	2
CSV BRESCIA	1		2	3	6	4	10
CIESSEVI MILANO	1	1	1	5	8		8
CDS PAVIA		1		1	2	5	7
CISVOL CR-LODI	1		3	3	7	3	10
CESVOV VARESE	1	1		3	5	1	6
BOTTEGA DEL VOLONTARIATO BG	1	1	1		3	25	28
AVC-CSV COMO			2		2		2
SOLEVOL LECCO-SONDRIO	1		1	1	3		3
CSV MANTOVA	1		1	2	4	10	14
VSSP TORINO	1				1	12	13
CSV BL-NO-VC-VB			2	1	3	2	5
UNIVOL (interprov.)	1	1	1	3	6	5	11
CSV TREVISO	1				1	1	2
CSV PADOVA	1		1	1	3	2	5
CSV BELLUNO	1	1	1	1	4	5	9
CSV VICENZA	1				1	1	2
CSV ROVIGO				1	1	2	3
CSV VENEZIA		1		1	2	1	3
CSV MODENA	1	1	3	4	9	6	15
CSV FORLÌ-CESENA			2	6	8	1	9

Segue: **Tabella 3. - Persone coinvolte nella gestione dei Centri di servizio**

CENTRO	Direttore coordinatore	Segretario	Operatore	Consulenti	Tot. figure retribuite	Volontari	Totale persone coinvolte
SVEP PIACENZA	1	1	2	3	7	1	8
CESEVOBO BOLOGNA	1	1	2		4	8	12
PER GLI ALTRI							
RAVENNA	1		2	4	7	6	13
VOLONTARIMINI	1		1	1	3		3
CSV FERRARA	1	2			3	5	8
DAR VOCE							
REGGIO EMILIA			3	1	4	4	8
E SOLIDARIETA	1	1		4	6	4	10
CESV ROMA	1	1		6	8	9	17
AVM MARCHE				1	1	1	2
SARDEGNA SOLIDALE			2	10	12	100	112
CESVOT TOSCANA	1	4	14		19	12	35
CESVOL PERUGIA	1	1	1	2	5	12	17
CESVOL TERNI	1		3	5	9	2	11
POLIS PZ (REG.)		1		3	4	5	9
CESVIT PZ (REG.)	1				1	6	7
IL MELOGRANO							
LARINO	1	1			2	13	15
CESVIP ISERNIA		1	1	1	3	12	15
ACESVO CAMPOBASSO		1			1	1	2
<b>TOTALE CENTRI</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>42</b>	<b>38</b>	<b>42</b>
<b>TOTALE PERSONE</b>	<b>29</b>	<b>23</b>	<b>54</b>	<b>78</b>	<b>183</b>	<b>299</b>	<b>482</b>

## 6. Considerazioni conclusive: aspetti positivi e problemi aperti

Già da oggi si può dare un giudizio positivo sulla funzionalità dei Centri, anche se in molte regioni siamo ancora in una fase di avvio. Il percorso sinora svolto è già un grande risultato, se si considera che è il frutto di un lavoro avviato a livello nazionale solo dal 1994 e da dal 1995 a livello regionale. Non bisogna dimenticare che tutti sono dovuti partire da zero: le associazioni di volontariato hanno dovuto sollecitare l'istituzione dei Comitati di gestione, contribuire in maniera determinante alla definizione dei criteri e dei Bandi a livello regionale, hanno dovuto costituire l'organismo unitario di gestione, reperire le sedi, selezionare e formare gli operatori, definire ed attuare i programmi relativi ad attività spesso del tutto nuove.

Dal monitoraggio sulla realtà attuale dei Centri di servizio per il volontariato emerge un quadro positivo, che presenta ancora - come accade in tutte le fasi di avvio di istituzioni ed esperienze innovative - problemi e difficoltà da superare.

Gli aspetti positivi più evidenti sono:

- La diffusa e riconosciuta rappresentatività degli enti gestori nei confronti del mondo del volontariato e l'effettiva partecipazione del volontariato al processo di attuazione della legge 266/91. Da questo punto di vista i Centri sono stati una sfida che ha fatto maturare il volontariato. Rispetto alle consulte, che per gli scarsi poteri hanno spesso ingenerato delusioni, nel costruire i Centri (nella gran parte dei casi di carattere unitario), le associazioni di volontariato hanno lavorato in-

sieme, confrontandosi non con astratti problemi, ma con la necessità di progettare, programmare e gestire, e ciò ha fatto sorgere rapporti ben più solidi, oltre a selezionare gruppi dirigenti con una visione unitaria del volontariato sperimentata nel concreto.

– La realizzazione di strutture e l'offerta di servizi effettivamente rivolti a tutto il volontariato, iscritto e non iscritto ai registri regionali. Le associazioni enti gestori dei Centri hanno realizzato una presenza a rete nel territorio, sia istituendo delegazioni (in alcune regioni) aperte alla partecipazione delle associazioni che aprendo sportelli per avvicinare tutte le associazioni, particolarmente le più piccole, alle risorse e agli strumenti disponibili.

– L'avvio di un processo di comunicazione e di scambio delle esperienze fra tutte le componenti del volontariato e la messa in rete - anche se ancora in misura limitata rispetto alle potenzialità ed ai bisogni - delle competenze più avanzate presenti in alcuni settori del volontariato e nel territorio. Diffusa è comunque la consapevolezza di contribuire alla costruzione di un intreccio di abilità e di solidarietà, che supera gli ambiti locali, proiettandosi in un contesto provinciale, regionale e nazionale al servizio di tutto il volontariato attraverso un'articolazione territoriale con presidi (sedi, delegazioni, sportelli, nuclei operativi) sempre più diffusi e adeguati.

– La disponibilità di risorse professionali e finanziarie, che consentono di porre progressivamente tutto il volontariato - mediante l'impiego di tecnologie e attrezzature aggiornate - alla pari, almeno sotto questo profilo, con gli altri settori della società civile.

– L'avvio della collaborazione con altri soggetti della società civile e le istituzioni che operano nel sociale.

– L'apprendimento e la sperimentazione di modelli gestionali, che garantiscano un oculato e produttivo uso delle risorse (apparati leggeri, costi fissi molto contenuti sia per quanto riguarda sedi e attrezzature; ma anche convenzioni per collaborazioni professionali) e che al tempo stesso valorizzino le competenze maturate all'interno dei diversi settori del volontariato.

Al superamento delle difficoltà di avvio certamente sta contribuendo il lavoro in comune avviato, con la collaborazione del Dipartimento affari sociali, attraverso gruppi di lavoro a carattere nazionale sulle seguenti tematiche: formazione e ricerca, reti telematiche e comunicazione, informazione e progettazione europea, consulenza legale ed organizzazione dei Centri.

Restano in questo quadro positivo ritardi, debolezze e problemi aperti.

– Lo squilibrio nelle risorse regionali, che è un'offesa alla cultura della solidarietà. È comprensibile che da parte delle fondazioni si evidenzino un attaccamento alla propria realtà locale; ciò che è meno comprensibile è che non vi sia stata per ora una forte presa di posizione delle associazioni di volontariato per modificare la situazione. Era stato proposto in sede di Dipartimento degli affari sociali uno schema di decreto per l'istituzione di un fondo di solidarietà nazionale, sul quale non è stata condotta una seria discussione. Si sono avanzate in contrapposizione forme di gemellaggio tra il volontariato in diverse regioni. In realtà non sono proposte in contrapposizione, anzi! Occorre discuterne e affrontare seriamente un problema che non può essere più rinviato.

– L'istituzione dei Centri di servizio in tutte le regioni e in particolare nel meridione. Come era prevedibile i Centri sono stati istituiti là dove il volontariato era più sviluppato e organizzato e dove l'amministrazione regionale era più efficiente. Emerge ancora una volta la frattura tra nord e sud Italia, che è qui evidenziata dalla *differente entità delle risorse destinate ai diversi fondi regionali*. Grazie alle proteste da parte del mondo del volontariato una parziale inversione di tendenza si è avuta solo negli ultimi due accantonamenti, grazie a più oculate assegnazioni da parte delle fondazioni più grandi. Inoltre, al sud, il limitato sviluppo delle associazioni di volontariato non ha permesso di esercitare sollecitazioni efficaci nei riguardi delle regioni inadempienti, mentre la mancanza di unità e il sorgere di conflitti tra le asso-

ciazioni in taluni casi hanno determinato scelte regionali non unitarie. Occorre quindi varare finalmente uno specifico progetto di intervento, sbloccando gli ultimi accantonamenti con specifiche modifiche al D.M. 8/10/1997 e coinvolgendo quei Centri e quei comitati di gestione che già hanno espresso una disponibilità a muoversi in questo senso.

– La continuità e la certezza dei flussi finanziari. Le difficoltà nel rinnovamento dei Comitati di gestione, le lungaggini burocratiche da parte degli organi preposti, creano una situazione di incertezza che potrebbe essere molto dannosa. Occorre provvedere un lavoro costante e interventi autorevoli al fine di rimettere in moto situazioni incomprensibilmente bloccate. Questa dovrebbe essere materia di un intervento coordinato tra i Centri a livello nazionale, Osservatorio nazionale per il volontariato e Dipartimento affari sociali.

Essenziale, se si vuole garantire un futuro ai Centri, è la diffusione di rapporti costruttivi sia con le fondazioni che con gli enti locali e le regioni. Ciò vale in particolare non solo per il lavoro di routine dei Centri, ma per sviluppare il lavoro a rete e la progettazione comune tra soggetti pubblici e del volontariato rispetto all'attuazione delle politiche e dei programmi sociali. Del resto, in questo senso, si sta muovendo la legislazione a livello europeo, nazionale e regionale.

– La difficoltà in alcuni casi a stabilire accordi unitari. Nei casi in cui le scelte istitutive sono state inadeguate (a causa del prevalere di singole parti del volontariato, o per volontà politica della regione) i Centri sono stati istituiti, ma hanno incontrato rilevanti difficoltà di funzionamento.

– La necessità di forme di coordinamento a livello regionale. Benché previsto dal D.M. 8/10/1997, il coordinamento a livello regionale tra i Centri non è stato istituito formalmente in nessuna regione. In alcune regioni si è formato un coordinamento di fatto, che provvede alla circolazione delle esperienze e alla ripartizione dei compiti tra i Centri quanto alla specializzazione. Nelle altre regioni, però, questi incontri sono per ora sporadici o discontinui.

– La necessità di forme di collaborazione a livello nazionale. Nella normativa che li istituisce non sono previsti organi deputati al coordinamento dei Centri e questo compito non è neppure assegnato all'Osservatorio nazionale per il volontariato o al Dipartimento affari sociali. Non è quindi data altra forma di coordinamento al di fuori di quella che liberamente i Centri intendono darsi. Da qui l'avvio di un Collegamento nazionale tra i Centri che però fatica a decollare e che andrebbe sostenuto. Mentre prosegue, in particolare per quanto riguarda la formazione e le tematiche europee, l'attività avviata presso il Dipartimento affari sociali ed ora autonoma, a cui il Cesiav ha dato un contributo determinante.

– La richiesta della personalità giuridica degli enti gestori. È una delle questioni che più frequentemente è sollevata nelle riunioni nazionali dei Centri e nelle riunioni dei Consigli direttivi dei Centri. Come è noto il problema non è solo dei Centri, ma di tutto l'associazionismo ed il volontariato. Il disegno di legge sull'associazionismo di promozione sociale, che dovrebbe essere finalmente approvato entro questa legislatura, prevede una soluzione al problema per queste ultime e per le associazioni di volontariato.

PARTE III

## I DATI DELLA RICERCA

---



## STRUTTURE, DIRIGENTI E CAMBIAMENTI NELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

---

### 1. Premessa

In questo contributo vengono illustrate alcune caratteristiche salienti delle organizzazioni di volontariato (OV) iscritte, alla fine del 1997, nei registri regionali istituiti grazie alla applicazione della legge 266/1991. I dati presentati sono stati raccolti nel 1999, nel corso della seconda rilevazione su queste organizzazioni condotta dall'Istat<sup>1)</sup>.

Alla fine di quell'anno il numero di organizzazioni iscritte era arrivato a 11.710, registrando una crescita di oltre il 40% rispetto al numero di organizzazioni presenti nei registri nel 1995. Inoltre, tale crescita aveva interessato in misura relativamente più consistente le organizzazioni residenti nelle regioni meridionali del Paese e che, soprattutto per ragioni di ordine organizzativo e di gestione dei registri, nel corso dei primi anni '90 non erano riuscite a inserirsi in questo nuovo contesto istituzionale. Tuttavia, analizzando la composizione territoriale dei registri si rileva che la maggior parte delle organizzazioni risultava ancora localizzata nelle regioni settentrionali del Paese, ed in particolare in quelle situate nel Nord Est, e che le regioni nelle quali la loro presenza assoluta era maggiore, erano la Lombardia (15,6%), Toscana (14,4%), l'Emilia Romagna (11,5%) ed il Veneto (8,5%).

L'obiettivo di questo contributo è duplice. In primo luogo si mira a qualificare in modo dettagliato una caratteristica centrale delle OV attive in Italia, la loro eterogeneità. In secondo luogo viene presentata un'analisi della eterogeneità che lega la diversificazione strutturale delle organizzazioni alle forme di cooperazione che esse ed i loro dirigenti riescono ad instaurare con altre organizzazioni esterne, pubbliche e private<sup>2)</sup>. L'analisi svolta mostra che, mentre alcune OV rimangono profondamente isolate dal contesto istituzionale esterno, altre sono capaci di operare all'interno di una fitta rete di relazioni interorganizzative e che, in questo caso, la capacità operativa delle organizzazioni stesse ne trae giovamento, rafforzando la loro capacità di dotarsi di risorse sociali ed economiche normalmente più consistenti che nei casi del primo tipo.

Il contributo è strutturato in quattro sezioni principali. La prossima è dedicata alla presentazione descrittiva delle caratteristiche morfologiche, sociali ed economiche delle OV; la successiva alla caratterizzazione sociografica dei dirigenti in esse attivi; nel quarto paragrafo vengono esposti alcuni dati sulle dinamiche e sul cambiamento organizzativo; nel quinto paragrafo verranno illustrati i risultati di un'analisi più complessa volta a rappresentare la capacità variabile delle OV di collaborare con altre organizzazioni. In particolare si cercherà di caratterizzare l'eterogeneità di questa popolazione organizzativa e, in relazione a ciò, di dimostrare il fatto che solo un sottogruppo di organizzazioni tende a collocare la propria azione all'interno di una rete, più o meno densa e articolata, di istituzioni cooperanti.

## 2. Le organizzazioni di volontariato

### 2.1 Verso un'analisi morfologica

Nel caso delle OV le differenze di localizzazione contano. Infatti, la loro distribuzione di queste organizzazioni sul territorio nazionale non è casuale. La maggioranza delle OV (59,9%) è localizzata nel Nord del Paese, il 22,3% opera nelle regioni del Centro e il rimanente 17,8% in quelle meridionali ed insulari.

<sup>1)</sup> Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 1997*, Informazioni, n.44, Roma, 2000.

<sup>2)</sup> Un'analisi qualitativa dello stesso tema si trova in: Carla M. Eastis, *Organizational Diversity and the Production of Social Capital*, *American Behavioral Scientist*, vol.42, 1, 1998, pp.66-77.

Per ottenere un indicatore migliore della diffusione territoriale delle OV, il loro numero può essere rapportato al numero di residenti nella stessa area di localizzazione. Tuttavia anche le differenze normalizzate si rivelano essere molto forti. Difatti, se per il complesso del Paese in numero di organizzazioni per 10.000 abitanti è pari a 2, esso tocca 2,7 nelle regioni del Nord, 2,4 in quelle del Centro ed è pari a 1 in quelle meridionali ed insulari.

Accanto a differenze rilevanti nella distribuzione territoriale, si riscontrano disomogeneità notevoli anche di natura demografica: il gruppo di organizzazioni più consistente (34,9%) ha un'anzianità inferiore ai 6 anni, il 30,9% è stata costituita tra il 1981 e il 1991 e del gruppo rimanente, contenente le organizzazioni costitutesi in precedenza, solo il 7,3% era nato prima del 1950.

Inoltre, considerando la distribuzione delle OV in base alla forma giuridica, si rileva che i due terzi ha adottato la forma di associazione riconosciuta (67,3%), che conferisce loro anche una responsabilità giuridica, mentre le associazioni non riconosciute, senza responsabilità giuridicamente rilevante sono molto meno numerose (29,1%). Le organizzazioni che hanno adottato la forma cooperativa o di fondazione (3,6%) sono ancor meno numerose.

In termini relativi non si rileva alcuna differenza saliente nella localizzazione o nell'anzianità rilevate, se queste caratteristiche delle organizzazioni vengono analizzate secondo la loro forma giuridica.

Le differenze strutturali delle OV possono esser analizzate, innanzitutto, distinguendo le organizzazioni che operano adottando una *struttura indipendente*, cioè organizzazioni che non sono situabili all'interno di un gruppo di unità controllate o apparentate tra loro, da quelle che invece si inseriscono in un *gruppo organizzativo*, cioè operando come unità (autonome o meno) di una organizzazione più grande, della quale condividono la missione e molto spesso anche il nome, che lega varie unità attraverso dispositivi di controllo. Le organizzazioni appartenenti a gruppi possono essere, a loro volta, distinte in capofila, intermedie o di base a seconda che abbiano o meno dipendenze organizzative ed appartengano o meno esse stesse ad un gruppo. Le organizzazioni indipendenti costituivano il 48,6% delle OV attive e iscritte nei registri regionali alla fine del 1997, le altre erano raggruppate e, in particolare, l'8,6% era capofila, il 6,3% intermedie e il 36,5% organizzazioni di base.

Le OV sono diverse anche per quel che riguarda la loro dimensione sociale, misurata in base al numero di volontari in esse attivi per lo svolgimento ordinario delle iniziative dell'organizzazione stessa. La metà delle OV opera ricorrendo ad un numero modesto di volontari (meno di 22), tuttavia il numero medio di volontari attivi è di 50 e si rilevano anche organizzazioni con oltre 60 volontari attivi (16,4%). Le organizzazioni localizzate nelle regioni settentrionali e centrali tendono a operare con un numero maggiore di volontari, con rispettivamente 51 e 55 unità in media, quelle localizzate nel mezzogiorno con un numero medio inferiore, 43 unità.

## 2.2 Le dimensioni economiche

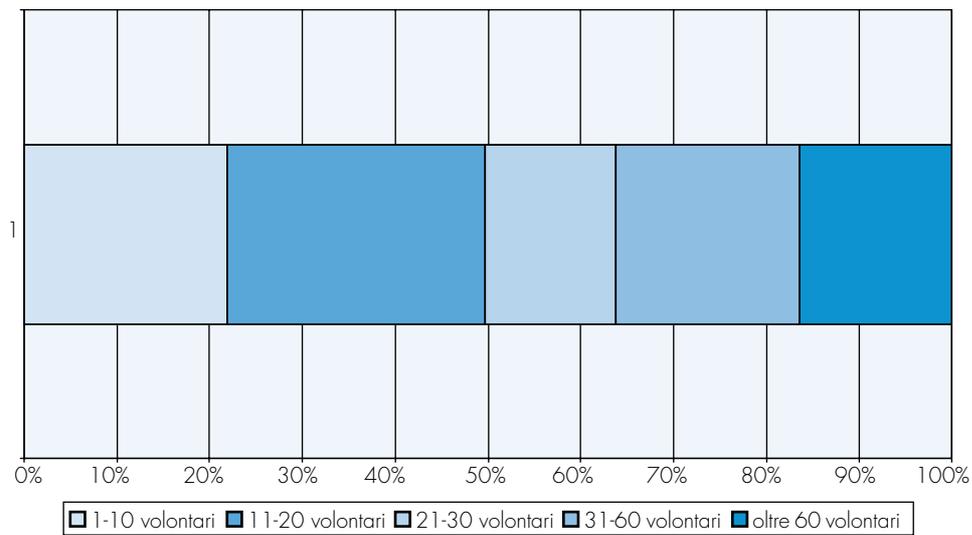
L'ammontare aggregato delle entrate registrate, nel 1997, dalle OV è stato pari a circa 1.300 miliardi di lire (671,4 milioni di Euro). Se si considera la dimensione economica delle OV, si rileva una disomogeneità nelle distribuzioni di dimensione analoga a quella sottolineata a proposito della distribuzione territoriale e della composizione sociale delle organizzazioni in esame.

La metà circa delle organizzazioni dichiara di avere un volume di entrate al di sotto dei 20 milioni di lire (circa 10.300 Euro). Tuttavia in media le entrate per organizzazione ammontano a 112 milioni di lire (57,800 Euro), mentre emergono anche organizzazioni (10,4%) con un volume di entrate superiore ai 200 milioni di lire (circa 103.300 Euro).

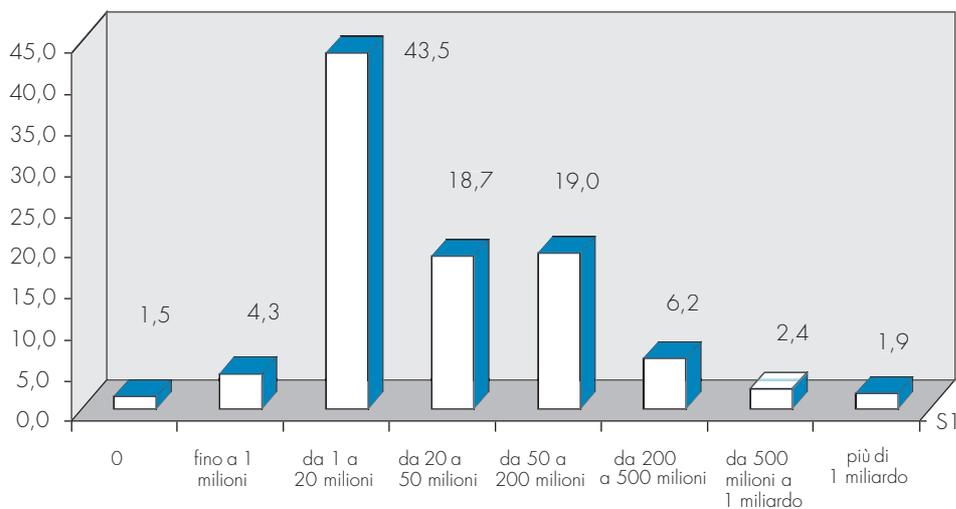
Le fonti di finanziamento delle OV sono piuttosto diversificate: il 19,8% dichiara di finanziarsi «esclusivamente con fondi privati»; il 33,7% «prevalentemen-

te con fondi privati»; il 35,8% «prevalentemente con fondi pubblici» e il 5,7% «esclusivamente con fondi pubblici»<sup>3)</sup>. Il finanziamento privato tende ad essere più rilevante nel settore dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle attività ricreative e culturali. Il finanziamento pubblico tende ad essere più rilevante per le organizzazioni che si occupano in prevalenza di sanità e di protezione civile. Inoltre il tipo di fonte si diversifica nettamente per area: le OV operanti nel Mezzogiorno traggono le entrate da fonti private in misura relativamente più frequente delle OV operanti altrove, nelle regioni centrali la frequenza relativa di organizzazioni che si basa esclusivamente su finanziamenti pubblici è la maggiore registrata nel Paese.

**Figura 1. - Organizzazioni di volontariato per dimensione sociale**



**Figura 2. - Organizzazioni di volontariato per dimensione economica**



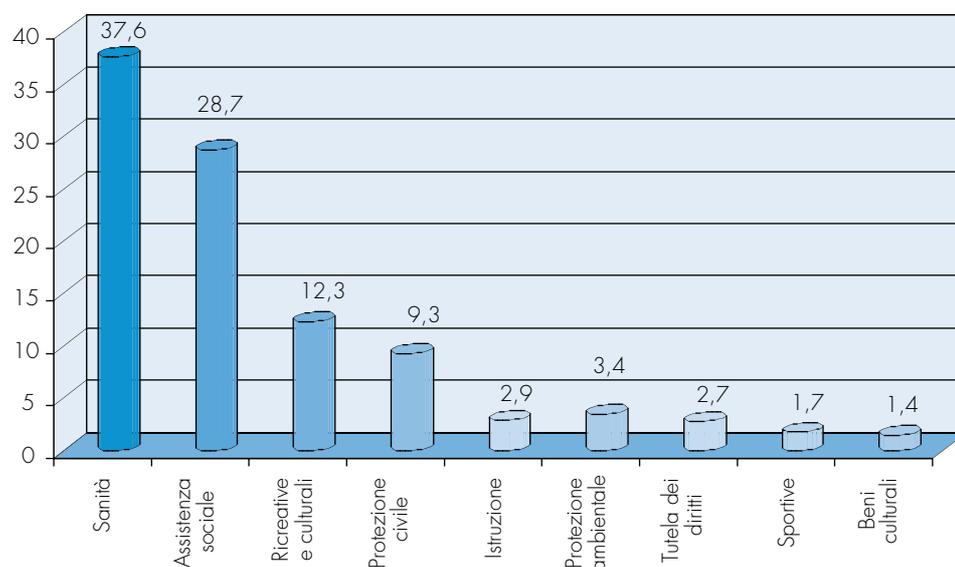
<sup>3)</sup> Sommando le percentuali, per toccare il 100% deve essere aggiunto un 5,1% di organizzazioni che non hanno risposto al quesito relativo a questa informazione.

Tale profilo delle fonti è almeno in parte distorto dalla percezione individuale. Infatti se si considerano i dati aggregati tratti dai bilanci riportati nei questionari somministrati, si scopre che il 48,4% delle entrate delle OV viene da fonti pubbliche<sup>4)</sup> e tale ammontare tende a crescere nel caso delle organizzazioni localizzate nelle regioni nordorientali e meridionali e per quelle che sono attive in prevalenza nei settori della cultura (72,7%), della tutela e protezione dei diritti (58%), della protezione ambientale (57,5%), delle attività sportive (54,5%), della protezione civile (52,4%) e delle attività ricreative (50,4%). Un contributo privato più elevato, invece, viene dato alle organizzazioni attive in prevalenza nei settori dell'istruzione (53,8%), sanità (52,1%) e assistenza sociale (51,8%).

La maggior parte delle OV opera nei settori della sanità (37,6%) e dell'assistenza sociale (28,7%). Circa il 60% delle OV è specializzata e opera in un solo campo d'attività, ma l'offerta di servizi che esse tendono a promuovere è più diversificata: i due terzi offrono più di un servizio.

Infine, la metà delle OV dichiara di assistere persone: nel complesso esse assistono 2,5 milioni di persone, in maggioranza malati, anziani e minori, e tendono a essere specializzate nell'offerta di servizi indirizzandoli, prevalentemente verso un unico *target* sociale. In particolare, mentre il 44,6% delle organizzazioni che assistono si occupa di un unico tipo di assistito, all'opposto, il 22% di esse dichiara di assisterne quattro o più tipi. Le organizzazioni che assistono sono localizzate prevalentemente nelle regioni meridionali (in quest'area opera il 60% delle OV di questo tipo).

**Figura 3. - Organizzazioni di volontariato per settore prevalente di attività**



### 2.3 I volontari: numerosità e tempo offerto

Nelle attività ordinarie delle OV sono coinvolti ben 597.000 volontari, ma solamente 6.028 dipendenti. Come ci si aspettava, in questo tipo di organizzazioni i dipendenti formalmente assunti sono davvero pochi: il numero medio di dipendenti è di 0,5 e cresce solamente a 4,9 considerando le organizzazioni con dipendenti

<sup>4)</sup> Da fonti private il 50,9%, mancate risposte 0,7%.

(1.228). I dipendenti sono presenti soprattutto nelle organizzazioni maggiori, localizzate principalmente nell'Italia centrale e attive prevalentemente nei settori della sanità e dell'assistenza sociale.

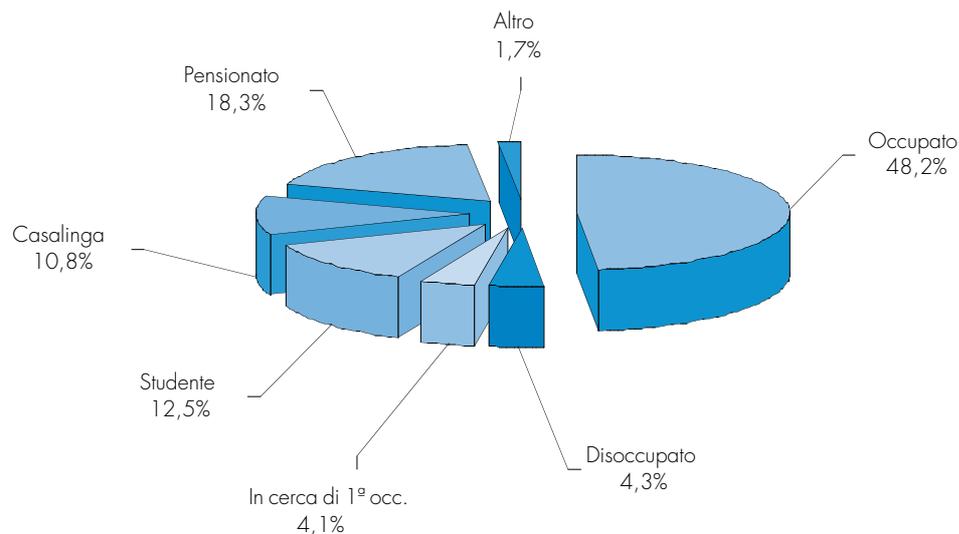
A differenza dei dipendenti, la distribuzione geografica dei volontari è simile a quella delle organizzazioni, dunque essa mostra una maggiore concentrazione nelle regioni settentrionali del paese piuttosto che altrove.

Allo scopo di normalizzare i dati sulla numerosità dei volontari, come nel caso delle organizzazioni, è possibile rapportarli alla popolazione residente. Nel complesso il rapporto è di 103 volontari ogni 10.000 residenti: nel Nord tale numero cresce fino a toccare quota 140, nelle regioni del Centro si attesta a quota 129, in quelle del Sud e delle isole scende a quota 43.

Le OV operano con volontari di tutte le classi di età, tuttavia la classe più comune è quella che raccoglie i volontari di mezza età (il 45,1% di essi ha un'età compresa tra i 30 e i 54 anni): tale addensamento è superiore a quello registrato, nella medesima classe di età, per la popolazione nel complesso (35,5%). I volontari con meno di 30 anni o con più di 50 anni sono relativamente meno numerosi, anche in relazione alla quota corrispondente rilevata per la popolazione nel suo complesso<sup>5)</sup>.

Nella distribuzione per classe d'età e genere, le differenze rilevate tra uomini e donne non sono salienti, sebbene si rilevi un numero relativamente maggiore di donne tra i volontari più anziani (+2,1% di donne rispetto agli uomini tra i volontari sopra i 54 anni) e un numero relativamente maggiore di uomini nelle classi intermedie d'età (+1,2% di uomini nella classe tra i 30 e i 54 anni). Relativamente allo stato occupazionale quasi la metà dei volontari sono già occupati (48,2), il 18,3% sono pensionati, il 12,5% studenti e il 10,8% casalinghe. I disoccupati (4,3%), in cerca di prima occupazione (4,1%) o in altra condizione (1,7%), tra i volontari attivi nelle OV sono molto meno rappresentati.

**Figura 4. - Volontari per condizione occupazionale**



<sup>5)</sup> Un peso analogo a quello rilevato nel complesso si può ottenere solo togliendo dal computo della popolazione i residenti con meno di 15 anni.

Passando ai dati relativi ai livelli di istruzione si può osservare che il 12,1% dei volontari è in possesso di un titolo di studio della scuola dell'obbligo, il 38% ha un diploma di scuola media superiore e l'11,1% è in possesso di una laurea. Da questo punto di vista il livello di istruzione dei volontari italiani sembra essere piuttosto basso, tuttavia se consideriamo il dato analogo disponibile per l'intera popolazione (escludendo dal computo coloro che hanno meno di 15 anni) si constata che la quota di italiani in possesso di un diploma inferiore a quello dato nella scuola superiore è del 70,4%, che la parte di popolazione con un diploma di scuola superiore è del 23,2% e in possesso di una laurea è solo del 6,4%. Così si può dire che i volontari italiani, in rapporto agli altri italiani con più di 14 anni considerati nel complesso, hanno un livello di istruzione solitamente più elevato.

Le donne, in particolare, hanno un livello di istruzione relativamente superiore a quello rilevato nel complesso, infatti esse sono in possesso, nel 12,6% dei casi di una laurea e nel 42,3% dei casi di un diploma di scuola superiore.

Infine è opportuno analizzare la partecipazione dei volontari alle attività delle OV distinguendo due modalità: la partecipazione *sistematica*, che consiste nell'essere attivi nell'organizzazione in modo regolare e programmato, e la partecipazione *saltuaria*, che si configura come una partecipazione occasionale, anche se ripetuta nel tempo. I volontari sistematici sono il 57,7% dei volontari attivi rilevati, la quantità a complemento misura la contribuzione dei saltuari. Essi sono omogeneamente distribuiti tra le diverse aree geografiche ad eccezione delle regioni meridionali nelle quali i sistematici sono sovra-rappresentati (62,3%). I sistematici, inoltre, sono utilizzati più frequentemente nelle organizzazioni ricreative e culturali (63,7%), sanitarie (62,7%) e in quelle attive in prevalenza nel settore socio assistenziale (61,4%).

Stimando le unità di lavoro equivalente, cioè trasformando la quantità di tempo dedicata dai volontari alla loro attività nelle organizzazioni nell'ammontare di lavoro che sarebbe necessario per ottenere i servizi da loro offerti, si calcola che esso sia pari a circa 66.800 unità di lavoro equivalente<sup>6)</sup>.

### 3. Profilo sociografico dei dirigenti

#### 3.1 Profilo interno

La condizione professionale di coloro che dirigono le OV è piuttosto articolata, tuttavia presenta degli addensamenti di frequenza altrettanto salienti. La condizione modale è quella di ritirato dal lavoro, nella quale si trova il 31,2% dei presidenti in carica nel 1997. Al secondo posto si trovano, con il 15,1%, i *leader*<sup>7)</sup> che dichiarano di essere occupati come impiegati. Seguono poi, ad una certa distanza, specialisti in scienze umane (6,4%), addetti dei servizi alla persona (sociali, sanitari e assistenziali) o artigiani, operai specializzati ed agricoltori (6%), casalinghe (5,2%), imprenditori e addetti alle professioni commerciali (3%).

Poco più dei 4/5 dei *leader* delle OV è di genere maschile: gli uomini tendono ad essere più numerosi nelle organizzazioni localizzate nelle regioni centrali, le donne, invece, tendono ad essere relativamente più numerose in quelle situate nelle regioni nordorientali. Nelle altre aree le percentuali rilevate sono analoghe a quelle riscontrate nell'intero Paese.

Se si collega la distribuzione dei *leader* per genere alle strutture organizzative si rileva che gli uomini sono relativamente più frequenti nelle organizzazioni raggruppate e,

<sup>6)</sup> M. Brunetti, B. Moreschi, *Voluntary Organizations in Italy: Toward a Morphologic Analysis*, relazione presentata alla 4<sup>a</sup> Conferenza Internazionale dell'ISTR, Dublino, Luglio, 2000.

<sup>7)</sup> I dati illustrati in questo paragrafo sono empiricamente riferiti ai presidenti delle organizzazioni di volontariato, ma sono trattati come sinonimi termini come presidente, dirigente, *leader* di una organizzazione di volontariato.

tra queste, soprattutto tra le capofila. Al contrario le donne sembrano ricoprire ruoli di vertice in misura relativamente più frequente tra le organizzazioni indipendenti.

Osservando la distribuzione per genere dei *leader* delle OV nei vari settori di attività prevalente, si rileva che gli uomini sono relativamente più presenti in quelle operanti in via principale nel settore della protezione civile (97,4%), delle attività sportive (87,3%), della sanità (82,3%) e dei beni culturali (78%), mentre le donne ricoprono incarichi di vertice più frequentemente nelle organizzazioni attive in prevalenza nei settori dell'assistenza sociale (34,8%), dell'istruzione (34,6%), della tutela dei diritti (31,9%) e delle attività ricreative e culturali (26,6%). Nelle OV prevalentemente attive nella protezione dell'ambiente i *leader* sono uomini o donne in percentuali analoghe a quelle registrate in ambito nazionale.

I *leader* di genere maschile sono relativamente più frequenti nelle organizzazioni con un numero maggiore di volontari attivi, a partire da quelle con più di 21 volontari. I *leader* donna, invece, tendono ad essere più frequenti nelle organizzazioni di dimensione minore: 1.469 delle 5.819 OV con meno di 21 volontari sono presiedute da una donna (il 54,4% delle donne che presiedono un'OV).

Una situazione analoga si riscontra incrociando il genere dei *leader* secondo la classe di entrate dell'organizzazione che presiedono. Gli uomini dirigono in prevalenza organizzazioni con entrate maggiori e, in particolare, quelle con entrate al di sopra dei 20 milioni. Le donne, invece, sono relativamente più presenti in quelle minori, con entrate che non eccedono i 20 milioni di lire. Inoltre, la quota di uomini dirigenti le OV cresce all'aumentare del volume delle entrate: nelle organizzazioni con entrate inferiori al milione di lire il 68,1% dei presidenti sono uomini e tale quota cresce regolarmente fino a toccare l'86,2% nel caso di organizzazioni con entrate superiori a 1 miliardo.

Una ulteriore caratteristica sociografica saliente dei *leader* delle OV è costituita dalla loro età. L'età media dei presidenti delle OV è di 52 anni. Nel complesso la classe d'età più frequente è quella dei 60 anni e oltre, nella quale si colloca il 29,5% dei presidenti, al secondo posto si trova la classe compresa tra i 50 e i 59 anni, nella quale si colloca il 27,2% dei *leader* e al terzo posto la classe compresa tra i 40 e i 49 anni, della quale fa parte il 23,2% dei presidenti di OV. I *leader* con età inferiore sono relativamente più frequenti nelle organizzazioni indipendenti e di base, gli altri in quelle intermedie e nelle capofila. In generale, mentre le donne tendono a ricoprire cariche di vertice più frequentemente nelle fasce d'età successive ai 40 anni, gli uomini tendono a ricoprirle in quelle precedenti, prima di aver raggiunto i 40 anni. Nelle regioni settentrionali e centrali del Paese i *leader* sono solitamente più anziani che in quelle meridionali ed insulari.

Una caratterizzazione interessante è quella settoriale. Si rileva, infatti, che nelle organizzazioni attive prevalentemente nei settori dell'assistenza sociale, della sanità, dell'istruzione e delle attività ricreative i *leader* tendono ad avere, in modo relativamente più frequente, o meno di 29 anni o più di 50 anni e che, in particolare, quest'ultima categoria è anche quella più rilevante in assoluto tra le organizzazioni di questo tipo. Invece nelle organizzazioni attive prevalentemente nei settori dell'ambiente, della protezione civile e delle attività sportive tendono a prevalere i *leader* situabili nelle classi di età intermedie (tra i 30 e i 49 anni).

Analizzati secondo il titolo di studio, i *leader* delle OV presentano dei tratti ben articolati rispetto al complesso dei volontari attivi, in confronto ai quali è soprattutto importante sottolineare che la presenza di laureati è, tra i presidenti, più che doppia (25,8% contro il 12,6%) di quella riscontrata tra i volontari e, inoltre, che le quote relative al tipo di titolo di studio posseduto tendono a variare in modo piuttosto netto secondo la localizzazione e la struttura delle organizzazioni, il loro settore di attività e la dimensione, sociale ed economica. Sinteticamente le differenze salienti rilevate sono le seguenti:

– i dirigenti delle OV localizzate nelle regioni meridionali ed insulari hanno in misura relativamente più frequente titoli di studio superiori o di livello universitario di quanto accada per le organizzazioni localizzate in altre aree del paese;

– nelle organizzazioni indipendenti e, in misura ancora più rilevante, nelle raggruppate intermedie o capofila, si registra una presenza nettamente superiore di dirigenti con titoli di studio elevati, quelli invece delle organizzazioni di base hanno titoli di studio in prevalenza medio-bassi;

– i dirigenti delle OV attive prevalentemente nei settori dell'istruzione, della tutela e protezione dei diritti, dei beni culturali, dell'assistenza sociale e della protezione dell'ambiente tendono ad avere un titolo di studio superiore o universitario più frequentemente di quanto accade per quelli operanti nelle OV attive prevalentemente nei settori della protezione dell'ambiente, delle attività sportive e della sanità;

– i presidenti laureati e/o diplomati sono relativamente più frequenti nelle organizzazioni con pochi e in quelle con molti volontari attivi, quelli con un titolo di studio inferiore nelle organizzazioni con un numero di volontari compreso tra 21 e 50;

– infine, nelle organizzazioni con un volume di entrate più elevato, relativamente più consistente è la presenza di presidenti con una laurea.

Nel complesso i presidenti delle organizzazioni analizzate sono stati nominati nel 62% dei casi a partire dal 1993 e, in particolare, il 35,6% delle OV dichiara di aver cambiato i propri dirigenti nel corso degli ultimi tre anni. I presidenti in carica da un periodo più lungo sono quelli attivi in OV localizzate nelle regioni centrali e nordorientali, invece quelli delle organizzazioni nordoccidentali, meridionali ed insulari sono più frequentemente di nomina più recente (soprattutto successiva al 1988). I presidenti di nomina relativamente più recente sono quelli attivi nelle organizzazioni indipendenti; al contrario nelle organizzazioni raggruppate tendono a prevalere presidenze di lunga durata. Nelle organizzazioni attive in prevalenza nel settore sanitario, soprattutto, ma anche in quello sportivo la carica risulta essere tenuta da un tempo più lungo che in quelle attive prevalentemente in altri settori. Nomine molto recenti (successive al 1992) prevalgono, rispetto al dato nazionale (62%), tra le organizzazioni attive nel settore della protezione dell'ambiente (73,8%), della tutela dei diritti (68,5%) e dell'istruzione (68,3%). Infine, se si considera la dimensione economica, misurata in base al volume delle entrate, i presidenti in carica da un maggior numero di anni sono sempre relativamente più numerosi nelle organizzazioni più grandi (entrate al di sopra dei 200 milioni di lire), quelli di nomina più recente, al contrario, sono più spesso attivi in OV piuttosto piccole e senza un profilo economico significativo (entrate assenti o comunque al di sotto dei 20 milioni di lire).

### 3.2 Profilo esterno

Le figure apicali delle OV possono svolgere, per conto delle organizzazioni che li hanno nominati, rilevanti funzioni di collegamento esterno tra le organizzazioni stesse. In questo modo, i dirigenti rafforzano la capacità delle organizzazioni stesse non solo di scambiare reciprocamente risorse, ma anche di confrontare esternamente e criticamente opinioni e propositi di azione, di creare sodalizi e coalizioni di interesse, più o meno stabili, al fine di promuovere le proprie iniziative, per suscitare l'attenzione pubblica e per catturare l'adesione sociale e istituzionale necessaria per mantenere la propria attività a regime.

Nel complesso i dirigenti dichiaratisi attivi all'esterno sono 3.628 (31% del totale) e il numero di altre organizzazioni con le quali operano sono 6.974, pari ad un rapporto di 1,9 organizzazioni per dirigente. In queste organizzazioni il 37% dei *leader* è attivo solo come volontario (soprattutto nel caso di *leader* di organizzazioni attive prevalentemente nei settori delle attività sportive, della protezione dell'ambiente, della sanità e delle attività ricreative e culturali), il 42,9% di essi vi opera come dirigente (soprattutto nel caso di *leader* di organizzazioni attive prevalentemente nei settori dei beni culturali, della tutela e della protezione dei diritti, dell'assistenza sociale e della protezione dell'ambiente) ed il 20% sia come volontario che come diri-

gente (e in questo caso spiccano i casi di dirigenti di organizzazioni della protezione civile e dell'istruzione).

Tuttavia non tutti i dirigenti delle OV sono attivi anche all'esterno delle loro organizzazioni, come volontari o in posizioni dirigenti in altre organizzazioni. Questo gruppo è costituito dal 69% dei dirigenti; dei rimanenti, invece, il 12,6% opera al di fuori come volontario, il 15% come dirigente in altre OV e nel 3,3% dei casi dichiara di operare sia come volontario sia come dirigente. La propensione a *non* operare al di fuori della propria organizzazione è relativamente più accentuata tra i presidenti delle organizzazioni localizzate nel Nord Ovest (71,2%), al Centro (69,9%), al Sud e nelle isole (73,5%). Nelle regioni del Nord Est si registra, invece, una propensione relativa che va in senso opposto: il 13,8% è attivo come volontario (+ 1,2 punti percentuali rispetto al dato nazionale), il 18,1% come dirigente (+3,1 punti percentuali rispetto al dato nazionale), il 4,2% in ambedue i tipi di ruolo (+0,9 punti percentuali rispetto al dato nazionale).

Sotto il profilo strutturale la propensione all'attivismo esterno appare essere più accentuato per i dirigenti *leader* delle organizzazioni raggruppate piuttosto che per quelli delle indipendenti. Tra i *leader* delle prime, quelli che operano nelle organizzazioni di base tendono in misura relativamente maggiore a svolgere un'attività esterna come volontario, quelli attivi nelle capofila tendono ad occuparsi più frequentemente di altre organizzazioni in veste di dirigente, quelli che dirigono le intermedie, quando operano al di fuori dei confini dell'organizzazione che presiedono, lo fanno in modo relativamente più frequente sia come volontari, sia come dirigenti di altre OV.

I settori di attività nei quali i dirigenti delle organizzazioni sono relativamente più attivi all'esterno sono quelli dei beni culturali (34,7% dei dirigenti), della attività sportive (34,3%), dell'istruzione (33,7%) e della tutela e protezione dei diritti (33,4%). I presidenti delle organizzazioni prevalentemente attive nei settori dei beni culturali e della tutela e protezione dei diritti (rispettivamente nel 25% e nel 20,2% dei casi), quando attivi al di fuori della loro organizzazione di riferimento, rivelano una propensione relativamente più spiccata degli altri a ricoprire, in queste altre organizzazioni, ruoli dirigenziali. Nei due settori di attività in cui maggiore è l'addensamento organizzativo rilevato la propensione all'intervento esterno è solo leggermente più frequente di quello rilevato per il complesso delle organizzazioni, ma per le OV attive prevalentemente nel settore sanitario i dirigenti più spesso si occupano di altre organizzazioni in veste di dirigente, per quelle del settore socio-assistenziale è più facile che i dirigenti svolgano attività supplementari in veste di volontario.

Considerando, infine, la dimensione economica delle OV, si può dire che la propensione dei *leader* a operare anche all'esterno:

- è relativamente inferiore nelle organizzazioni con un volume di entrate medio-alto (compreso tra i 20 e i 500 milioni);
- è relativamente più accentuata, ma in veste di volontario, tra quelli che presiedono le OV con un volume di entrate più piccolo;
- è relativamente più accentuata, ma in veste di dirigente, tra quelli che presiedono OV che registrano il volume maggiore di entrate.

#### 4. Il cambiamento organizzativo

Nel corso dell'ultimo triennio il 32,6% delle OV (3.822) ha provveduto a cambiare alcune delle sue modalità di azione o l'assetto di vertice tradizionalmente adottato. Le trasformazioni intervenute non sono univoche, né si sono registrate omogeneamente nella popolazione organizzativa di riferimento. I risultati della rilevazione mostrano che nel 35,6% dei casi si dichiara di aver cambiato in tutto o in parte il gruppo dirigente, inoltre il 22,4% sostiene di aver avviato nuovi servizi, il 18,4% indica di aver adottato nuovi obiettivi, il 12% di aver modificato la struttura organizzativa, l'11,7% di aver individuato nuovi gruppi sociali verso i quali indirizzare la propria azione.

Considerando le aree di localizzazione delle OV, si può dire che i cambiamenti registrati hanno interessato in misura relativamente più frequente:

- le regioni nordoccidentali per quel che riguarda l'adozione di nuovi obiettivi e l'avvio di nuovi servizi;
- le regioni nordorientali soprattutto per il ricambio dei dirigenti;
- le regioni centrali per il ricambio dei dirigenti e i mutamenti di struttura organizzativa;
- le regioni meridionali ed insulari per il cambiamento della struttura organizzativa, l'avvio di nuovi servizi e l'individuazione di nuovi gruppi sociali da servire.

Dal punto di vista delle strutture organizzative si constata che le organizzazioni indipendenti hanno adottato più frequentemente cambiamenti relativi a nuovi obiettivi organizzativi, avvio di nuovi servizi, mentre le organizzazioni raggruppate hanno trasformato in misura relativamente più frequente di quanto rilevato nel complesso delle OV un po' tutti gli aspetti della loro azione organizzativa e che, in particolare, nel caso delle organizzazioni di base il ricambio dei dirigenti è stato piuttosto intenso (ha interessato il 43,2% delle organizzazioni rispetto ad un dato complessivo del 35,6%).

I cambiamenti introdotti sono caratterizzabili settorialmente, sia in senso positivo che in senso negativo. Il ricambio dei dirigenti è stato più frequente che nel complesso soprattutto tra le organizzazioni attive in prevalenza nei settori della sanità, delle attività sportive e dei beni culturali; l'avvio di nuovi servizi ha interessato soprattutto le organizzazioni operanti nel campo dei beni culturali e dell'assistenza sociale. Si distinguono per aver adottato più di altri tipi di organizzazione nuovi obiettivi, le unità prevalentemente impegnate per la protezione dell'ambiente; mentre le organizzazioni impegnate nel campo dei beni culturali, si segnalano per aver modificato più di altre la loro struttura organizzativa. Infine, l'aver individuato nuovi *target group* ha interessato in particolare le organizzazioni operanti in prevalenza nel settore della istruzione ed in quello dell'assistenza sociale. Al contrario le organizzazioni che si occupano prevalentemente di iniziative ricreative e culturali ed anche quelle sportive non spiccano, nel triennio considerato, per aver trasformato qualche aspetto rilevante nella organizzazione della loro iniziativa.

Anche la dimensione economica sembra associata al tipo di cambiamento introdotto nel senso che, in generale, mentre le organizzazioni più piccole (con entrate al di sotto dei 20 milioni) sono interessate in misura relativamente maggiore da processi di ricambio del gruppo dirigente, quelle di dimensione economica maggiore (oltre i 200 milioni) sono più interessate dagli altri tipi di cambiamento.

## 5. Reti cooperative ed eterogeneità tra organizzazioni

### 5.1 Quadro di riferimento

Il 66,2% (pari a 7.752) delle 11.710 OV esaminate ha dichiarato di intrattenere rapporti *formali* di collaborazione con altre organizzazioni, pubbliche e private, *nonprofit* o *for profit*. Nel complesso, questi collegamenti hanno messo le OV in contatto operativo con 48.856 organizzazioni esterne, cioè un volume medio di 6,3 contatti esterni per organizzazione. Nel 53,6% dei casi si tratta di rapporti intessuti con istituzioni della pubblica amministrazione, nel 43,5% dei casi di relazioni intrattenute con altre istituzioni private nonprofit e solo nel 2,9% dei casi di rapporti con imprese private<sup>8)</sup>. Tra le istituzioni della pubblica amministrazione gli enti, con i quali le OV hanno relazioni più frequenti sono i comuni (47,5% delle unità della

<sup>8)</sup> Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, Nota rapida, 28 aprile, 2000.

pubblica amministrazione cooperanti) e al secondo posto ci sono le aziende sanitarie locali (27,6% delle unità); tra le istituzioni *nonprofit*, il 57,8% delle unità con cui i rispondenti dichiarano di avere sottoscritto degli accordi di collaborazione sono altre organizzazioni di volontariato, in un ulteriore 13,7% dei casi si tratta di accordi stipulati con enti religiosi e il rimanente 28,5% dei casi è distribuito tra vari tipi di organizzazione privata *nonprofit* (cooperative sociali, fondazioni, associazioni sociali, consulte, e così via).

Considerando ora gli accordi di collaborazione, a prescindere dalla numerosità di enti con i quali essi vengono sottoscritti, le OV interpellate dichiaravano di aver stipulato 20.154 accordi, di varia natura e rilevanza. Il 61,2% di essi è stato siglato con istituzioni della pubblica amministrazione, il 36,5% con istituzioni private *nonprofit* ed il 2,3% con imprese private. Le OV non raggruppate rivelano una propensione maggiore di quelle raggruppate a sviluppare accordi esterni con altre istituzioni *nonprofit*. Anche nel caso della distinzione tra organizzazioni federate e non, si rileva che la propensione agli accordi esterni non è omogenea tra le organizzazioni dei due tipi: il 64,9 degli accordi esterni sono sottoscritti da organizzazioni non federate, ma in questo caso esse tendono ad essere legate, in misura relativamente più accentuata, a istituzioni della pubblica amministrazione.

Sotto il profilo morfologico le linee di accordo sono più frequentemente stabilite nelle regioni nordorientali (31,7%), seguono le organizzazioni localizzate nelle regioni nordoccidentali (26,7%), nel Centro (23%), nel Sud e nelle isole (18,6%). Tendono a prevalere, sempre relativamente alla distribuzione nazionale, accordi con istituzioni pubbliche nelle regioni centrali, con le istituzioni private *nonprofit* nelle regioni nordorientali, con imprese private nelle regioni nordoccidentali, nel Sud e nelle isole.

Le organizzazioni attive in prevalenza nei settori dell'assistenza sociale e della sanità sviluppano, in assoluto, il numero maggiore di accordi rilevati (rispettivamente 6.404 e 6.151). Le OV soprattutto attive nel settore dell'assistenza sociale interagiscono più spesso di altre con le cooperative, sociali o d'altro tipo e con le IPAB (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza); nel caso delle OV di tipo sanitario spicca il loro raccordo con le ASL e con imprese private; collaborano con una frequenza ben superiore a quella complessiva con le cooperative, sociali o d'altro tipo, le OV attive in prevalenza nei settori delle attività ricreative e culturali, dei beni culturali, dell'istruzione, delle attività sportive, della tutela e protezione dei diritti; collaborano invece più frequentemente che in media con la pubblica amministrazione, ed in particolare con regioni e province, le organizzazioni della protezione civile e dell'ambiente.

Le OV che hanno assistito persone nel corso del 1997 (48,2% del totale) rivelano una propensione più che proporzionale a collegarsi con altre organizzazioni, infatti il 58,5% degli accordi dichiarati sono riconducibili ad organizzazioni di questo tipo. La composizione per tipo di accordo non varia vistosamente tra i due generi di organizzazione, però analizzando il tipo di ente con il quale gli accordi di collaborazione vengono stipulati, si scopre che le OV con assistiti si legano più frequentemente delle altre con cooperative, (sociali o d'altro tipo), IPAB, enti religiosi, cioè con altre organizzazioni *nonprofit*. Le organizzazioni che non assistono, invece, si legano in modo relativamente più frequente con istituzioni della pubblica amministrazione.

Analizzando la propensione a collaborare sotto il profilo della dimensione economica si può sottolineare che:

- le organizzazioni con un volume di entrate maggiore tendono a caratterizzarsi per una spiccata tendenza relativa a legarsi di più a imprese *for profit*;
- le organizzazioni di più modesta dimensione economica non si segnalano per avere comportamenti spiccatamente diversi da quelli registrati per il complesso delle organizzazioni.

Si poteva prevedere che le OV in cui i dirigenti non operano all'esterno fossero penalizzate nella loro volontà e forse anche capacità di stabilire rapporti esterni formalizzati di collaborazione. Si è invece, rilevato che, mentre i dirigenti non impegnati all'e-

sterno delle loro organizzazioni erano il 69% dei *leader* delle OV, queste hanno stabilito il 62,9% degli accordi indicati: dunque un numero inferiore a quello determinato dal peso numerico dei loro dirigenti, ma non notevolmente inferiore. Questo tipo di organizzazioni tende a privilegiare accordi stipulati con istituzioni pubbliche (amministrazioni comunali, ASL, IPAB, amministrazioni regionali). Le organizzazioni i cui *leader*, invece, tendono ad operare anche all'esterno, tendono in misura relativamente più frequente a collaborare con istituzioni del *nonprofit* o con imprese private.

## 5.2 Analisi e misurazione della eterogeneità organizzativa<sup>9)</sup>

La descrizione presentata nel paragrafo precedente ha consentito di sottolineare vari fattori di diversità o disomogeneità dei caratteri delle OV che partecipano a reti organizzative. Tuttavia, questa illustrazione è stata svolta analizzando, di volta in volta, la distribuzione di un singolo carattere saliente secondo altre variabili o attributi significativi delle organizzazioni stesse. In questo paragrafo si cerca di capire in che misura quella diversità o disomogeneità di caratteri può portare alla identificazione di tipi eterogenei di organizzazioni, nei quali le diversità rilevate tendono a presentarsi sistematicamente, connettendo tra loro attributi analoghi presenti in organizzazioni diverse.

A tale scopo sono state implementate due tecniche d'analisi statistica. La prima, chiamata analisi delle *corrispondenze multiple*<sup>10)</sup>, consente di delineare esplorativamente la vicinanza (omogeneità) o la lontananza (eterogeneità) tra alcune caratteristiche salienti delle organizzazioni in analisi. In generale si può dire che tanto maggiore è la vicinanza o omogeneità tra le organizzazioni, tanto più esse tenderanno a occupare posizioni vicine nello spazio utilizzato per la rappresentazione delle singole variabili, al contrario tenderanno ad occupare posizioni lontane le organizzazioni con caratteri molto eterogenei. La seconda tecnica d'analisi utilizzata è la *cluster analysis*<sup>11)</sup> e, in questo caso, lo scopo è stato quello di misurare quanto pesano i diversi tipi eterogenei di organizzazioni individuate in termini di unità organizzative ascrivibili nei diversi gruppi individuati.

I risultati dell'analisi delle corrispondenze multiple vengono illustrati nelle due pagine seguenti in riferimento 1) alle prime due dimensioni di analisi le quali rappresentano, nel complesso, il 22,34% dell'inerzia totale e 2) alla rappresentazione della seconda e della terza dimensione che, a loro volta rappresentano il 19,05% dell'inerzia totale.

La Dimensione 1, quella principale, è rappresentata dalla variabile socio-dimensionale (numero dei volontari attivi, che contribuisce per il 25,8% alla determinazione dell'asse orizzontale) e dalla variabile che misura quanto una organizzazione è aperta alla cooperazione esterna con altre organizzazioni (questa variabile contribuisce alla definizione dell'asse orizzontale per il 21,3%). La Dimensione 2 rappresenta invece la forma strutturale adottata dalla OV, ponendo da una parte le organizzazioni che sono collocate all'interno di gruppi organizzativi e, dall'altra, quelle che operano isolatamente (variabile che contribuisce al 37,6% nella composizione dell'asse verticale).

Come si può rilevare anche dalla presentazione grafica (figura 5), i punti determinati dalle variabili attive sono distribuiti sui piani quasi a formare una stella a quattro punte e consentono la identificazione preliminare di alcune tipologie distinte di organizzazioni di volontariato.

<sup>9)</sup> Una versione più sintetica dell'analisi presentata in questo paragrafo è stata già presentata in: N. Zamaro, *Social and Economic Size of Italian Voluntary Organizations*, relazione presentata, nella sessione sulla «Misurazione della pubblica amministrazione e delle altre istituzioni nonprofit», alla 26<sup>a</sup> Conferenza Generale della International Association for Research in Income and Wealth (IARIW), Cracovia, Agosto 2000 ([www.econ.nyu.edu/dept/iariw](http://www.econ.nyu.edu/dept/iariw)).

<sup>10)</sup> Lebart L., M. Morineau, M. Piron, *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, Dunod, Paris, 1995; Clausen, S.-S., *Applied Correspondence Analysis. An Introduction*, Beverly Hills & London, 1998; L. Fabris, *Analisi esplorativa di dati multidimensionali*, Cleup editore, 1991 (1<sup>a</sup> ed. 1983).

<sup>11)</sup> Lebart L. et al. (1995).

Seguendo la rappresentazione grafica sarebbe possibile individuare i seguenti gruppi distinti di organizzazioni:

1. nel quadrante in alto a sinistra, le organizzazioni con un volume di entrate minimo, con pochi volontari e senza alcun legame con altre organizzazioni esterne;

2. nel quadrante in basso a sinistra, le organizzazioni raggruppate, non legate a federazioni e con al massimo un legame con altre organizzazioni esterne;

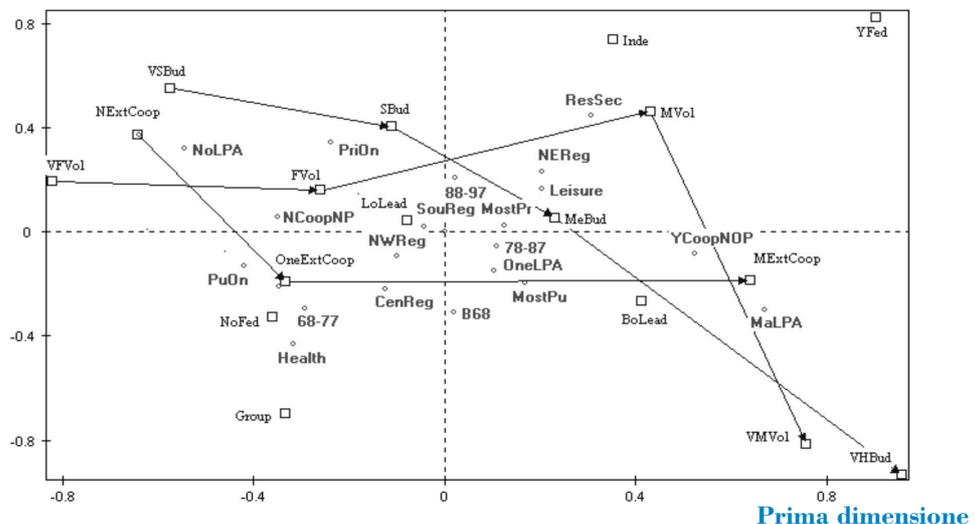
3. nel quadrante in basso a destra, le organizzazioni con un volume di entrate molto alto, con molti volontari attivi, con *leader* attivi in altre organizzazioni di volontariato e con molti legami con altre organizzazioni esterne;

4. nel quadrante in alto a destra, le organizzazioni indipendenti, con un volume di entrate medio ed un numero medio di volontari.

Seguendo le indicazioni delle variabili illustrative, nel primo gruppo tenderebbero a collocarsi le organizzazioni con un bilancio che si basa esclusivamente su entrate private, che non hanno rapporti con la pubblica amministrazione, operano nelle regioni meridionali del paese, non cooperano con altre istituzioni nonprofit e i cui leader limitano la loro partecipazione attiva alla organizzazione che dirigono. Nel secondo gruppo troviamo le organizzazioni attive nel settore della sanità, situate principalmente nelle regioni centrali e del Nord Ovest, il cui bilancio dipende unicamente da entrate pubbliche e che sono sorte 20-30 anni fa. Nel terzo gruppo sono individuabili le organizzazioni nate prima del 1968 o tra il 1978 ed il 1987, il cui bilancio dipende da entrate prevalentemente pubbliche altri tipi di organizzazione e che tendono a cooperare con varie amministrazioni pubbliche, con varie organizzazioni nonprofit. Nell'ultimo gruppo si trovano le organizzazioni prevalentemente collocate nelle regioni nordorientali del paese, il cui bilancio tende a derivare da entrate private, che operano in settori di attività dedicati alla cura del tempo libero, della cultura, dell'ambiente, della protezione civile e della tutela dei diritti, inoltre, si tratta di organizzazioni sorte prevalentemente nel corso dell'ultimo decennio.

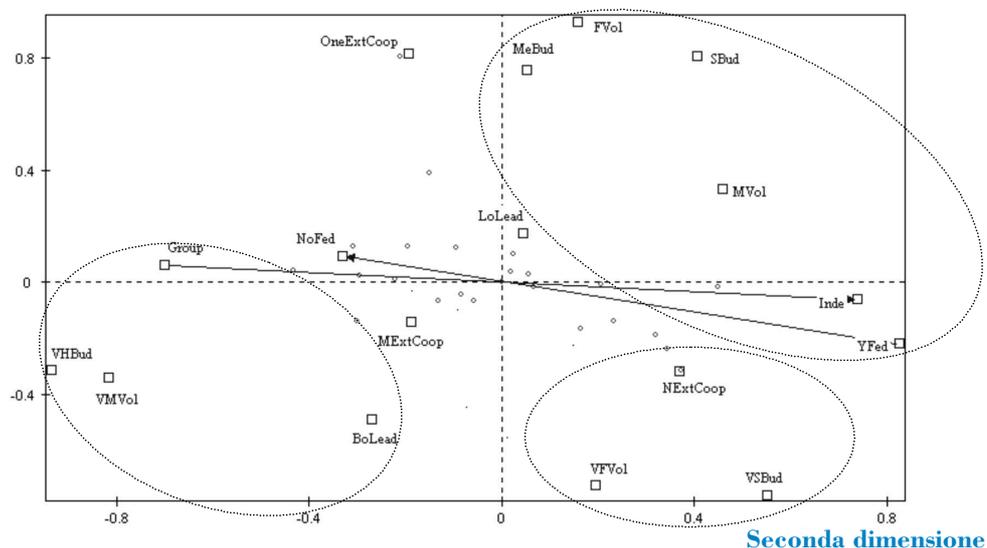
**Figura 5. - Rappresentazione grafica dei risultati dell'analisi delle corrispondenze multiple: prima e seconda dimensione** (le variabili supplementari sono indicate con una etichetta in grassetto, cfr. Allegato)

### Seconda dimensione



**Figura 6. - Rappresentazione grafica dei risultati dell'analisi delle corrispondenze multiple: seconda e terza dimensione** (le variabili supplementari sono indicate senza etichetta)

### Terza dimensione



Nella seconda analisi (figura 6) la dimensione principale, la seconda, pone in quadranti opposti le organizzazioni che, da una parte, sono raggruppate e tendono a non federarsi e, dall'altra, quelle che sono indipendenti e tendono a federarsi. La dimensione d'appoggio, definita dal terzo asse, è articolata, anche in questo caso, in modo graficamente polarizzato sulla base dei fattori dimensionali delle organizzazioni.

Questa seconda rappresentazione grafica, come viene messo in evidenza dai circoli tratteggiati, consente di precisare ulteriormente gli ambiti di tre diverse formazioni organizzative:

a) nella prima si collocano le organizzazioni raggruppate, i cui leader sono proiettati all'esterno soprattutto operando in altre unità come dirigenti, e che raggiungono i più elevati risultati in termini di volume di entrate e di numero delle adesioni di volontari (quadrante in basso a sinistra);

b) nella seconda si posizionano le organizzazioni che raggiungono livelli dimensionali intermedi o addirittura contenuti in tutti i parametri dimensionali e che spesso sono indipendenti e si legano ad altre organizzazioni in forma federata (quadrante in alto a destra);

c) nell'ultima si trovano le organizzazioni più piccole e più isolate dal contesto del mondo del volontariato istituzionalizzato (quadrante in basso a destra).

I gruppi individuati in base all'analisi appena presentata sono in buona parte confermati dalla *cluster analysis*. Essa consente, non solo di circoscrivere tre gruppi significativi di organizzazioni, ma anche di caratterizzarli in modo molto più dettagliato, anche nelle aree di parziale sovrapposizione tra le caratteristiche (Tavola 1). Questi gruppi possono essere così delineati:

– nel primo gruppo, il più numeroso (44%), si raccolgono le organizzazioni che presentano le seguenti caratteristiche salienti: non sono federate, mobilitano un numero modesto o modestissimo di volontari, sono legate o cooperano con al massimo un tipo e con una organizzazione esterna (ma mai con altre organizzazioni nonprofit), i loro leader sono isolati, sono nate tra il 1968 ed il 1977, non hanno relazioni con la

**Tav. 1. - Gruppi eterogenei di organizzazioni di volontariato**

Nel cluster %	Nella popolazione %	Item del primo cluster (44%)	Nel cluster %	Nella popolazione %	Item del secondo cluster (19%)	Nel cluster %	Nella popolazione %	Item del terzo cluster (37%)
97,41	71,46	Non federate	58,76	19,63	Classe di entrata: oltre i 25,000 Euro	71,39	28,54	Federate
49,61	28,38	Meno di 13 volontari	65,35	24,86	Più di 45 volontari	92,98	48,6	Indipendenti (non raggruppate)
51,82	33,80	No legami cooperativi formali con altre organizzazioni	72,63	44,98	Legami cooperativi formali diversificati con altre organizzazioni	42,48	24,09	22-45 volontari
52,05	34,05	Nessuna cooperazione con altre organizzazioni (numero)	77,54	50,61	Cooperazione con molte organizzazioni (numero)	50,11	30,78	Settore principale di attività: altri settori
59,56	41,03	Nessuna relazione con pubbliche amministrazioni	76,40	51,40	Raggruppate	41,84	31,31	Localizzazione: Nord est
69,72	51,40	Raggruppate	52,27	28,77	Molti legami cooperativi con pubbliche amministrazioni	50,5	39,96	Molti legami cooperativi con istituzioni nonprofit
77,20	60,05	Nessun legame cooperativo con istituzioni nonprofit	55,49	39,96	Alcuni legami cooperativi con istituzioni nonprofit	55,34	44,98	Legami cooperativi formali diversificati con altre organizzazioni
49,59	37,54	Principale settore di attività: sanità	81,75	71,46	Non federate	59,96	50,61	Cooperazione con molte organizzazioni (numero)
28,17	19,67	Classe di entrate: 0-2,500 Euro	27,50	18,38	Leader con relazioni esterne come dirigente	54,84	46,46	Anno di nascita: 1988-1997
29,75	22,68	13-21volontari	46,50	35,79	Fonte delle entrate: principalmente pubblica	26,29	19,74	Classe entrate: 2,501-6,500 Euro
27,45	21,22	Legami cooperativi formali solo con un'altra organizzazione	43,92	37,54	Principale settore di attività: sanità	25,73	19,62	Classe entrate: 6,501-25,000 Euro
20,39	15,34	Cooperazione solo con un'altra organizzazione	19,38	15,95	Anno di nascita: prima del 1968	33,17	28,77	Molti legami cooperativi con pubbliche amministrazioni
13,89	10,16	Anno di nascita: 1968-1977	27,76	24,00	Anno di nascita: 1978-1987	37,3	33,72	Fonte delle entrate: principalmente privata
8,32	5,67	Fonte delle entrate: solo pubblica	25,17	22,26	Localizzazione: Centro	22,2	19,76	Fonte delle entrate: solo privata
23,29	19,76	Fonte delle entrate: solo privata	36,88	33,72	Fonte delle entrate: principalmente privata	22,01	19,67	Classe di entrata:0-2,500 Euro
73,07	69,03	Leader senza network esterno	33,11	30,20	Un legame cooperativo con pubblica amministrazione	3,78	2,94	Settore prevalente di attività: ricreativo culturale
22,17	19,74	Classe di entrate: 2,501-6,500 Euro	30,55	28,75	Principale settore di attività: assistenza sociale			
24,73	22,26	Localizzazione: Centro						
31,24	28,64	Localizzazione: Nord Ovest						

pubblica amministrazione, sono raggruppate, operano nel settore della sanità, sono localizzate nelle regioni centrali o nordoccidentali e registrano un volume di entrate esiguo e indifferenziato, o privato o pubblico.

– il secondo gruppo, nel quale si colloca il 19% delle organizzazioni, è rappresentato dalle unità con il budget più elevato e che mobilitano il maggior numero di volontari; sono sorte o prima del 1968 o successivamente, tra il 1978 ed il 1987; sono localizzate nelle regioni centrali e sono anch'esse raggruppate, ma, in questo caso sono ricche di relazioni con più tipi di organizzazioni (soprattutto pubbliche e nonprofit) e più organizzazioni simultaneamente; operano nel settore della sanità e, in misura più limitata, in quello dell'assistenza sociale; dipendono da entrate più spesso prevalentemente pubbliche, in altri casi, prevalentemente private.

– il terzo gruppo, infine, raccoglie il 37 % delle organizzazioni ed è caratterizzato da unità federate; indipendenti; sorte negli ultimi dieci anni soprattutto nelle regioni nordorientali; con un numero consistente di volontari e con un budget modesto di fonte prevalentemente o esclusivamente privata; attive in settori disparati e molto legate con altri tipi di organizzazione.

## 6. Annotazioni conclusive

In questo contributo ho cercato di presentare alcune analisi sulla struttura, le attività e le *performance* delle organizzazioni italiane di volontariato. Ho cercato, in particolare, di illustrare non solo i risultati operativi ed economici di queste unità istituzionali, ma anche quelli di natura socio-organizzativa.

Come è noto, le organizzazioni di volontariato italiane costituiscono solo una piccola porzione, la meno cospicua sotto il profilo economico, dell'intera popolazione delle istituzioni nonprofit. Attualmente l'Istat sta conducendo un censimento su di loro e i dati provvisori mostrano che le organizzazioni di cui abbiamo trattato in questa sede costituiscono non più del 5% dell'intero universo delle istituzioni nonprofit italiane.

Accanto alla descrizione generale di alcune caratteristiche salienti delle OV italiane, ho provato ad analizzare, utilizzando due tecniche multivariate di analisi statistica, il grado di omogeneità strutturale di questa popolazione organizzativa. È stato dimostrato che almeno tre gruppi distinti di organizzazioni di volontariato possono essere individuati e che, in particolare, la loro caratterizzazione viene qualificata su due dimensioni principali. La prima è determinata dal grado di apertura delle organizzazioni e dei loro leader all'ambiente organizzativo esterno. La seconda è determinata dalla caratterizzazione della struttura organizzativa in termini di appartenenza o meno a gruppi e di collegamento o meno a federazioni.

Nel complesso un'associazione significativa è stata individuata tra numerosità e intensità dei rapporti interorganizzativi all'interno dei quali un'organizzazione e i suoi leader sono posizionati a dimensioni economiche e sociali maggiori. Inoltre, queste aperture comportano una più frequente vicinanza delle organizzazioni di volontariato alle pubbliche amministrazioni che spesso sono anche le acquirenti dei servizi erogati da queste organizzazioni.

Caratteri di segno opposto tendono a configurare associazioni di natura opposta. Però, in questi casi, si deve sottolineare che le organizzazioni di più modeste dimensioni tendono ad essere anche quelle che sono più frequentemente inquadrare all'interno di gruppi organizzativi altamente gerarchizzati, molto specializzati, che offrono servizi come la donazione di sangue, che sono altamente istituzionalizzati e che vengono erogati, solitamente, direttamente all'interno di strutture sanitarie diffuse in tutto il paese. In altri termini, sono quelle organizzazioni che tendono ad operare con tecnologie e all'interno di ambiti messi a disposizione da altre istituzioni.

## 7. Allegato

Lista delle variabili e delle etichette utilizzate nell'analisi delle corrispondenze multiple:

A) Lista delle variabili che contribuiscono alla definizione degli assi (etichette e dichiaratoria)

VSBud	Entrate di bilancio [VSBud: molto piccole (fino a 2.500 Euro); SBud: (comprese tra 2.500 e 6.000 Euro); MeBud: medie (comprese tra 6.000 e 25.000 Euro); VHBud: grandi (oltre 25.000 Euro)]
SBud	
MeBud	
VHBud	
VFVol	Numero di volontari [VFVol: pochissimi (fino a 12); FVol: pochi (13-21); MVol: molti (22-45); VMVol: moltissimi (più di 45)]
FVol	
MVol	
VMVol	
LoLead	Legami dei leader con l'esterno (LoLead: senza legami; BoLead con legami)
BoLead	
NextCoop	Tipo e numero di collaborazioni con l'esterno [(NextCoop: nessuna collaborazione con altre organizzazioni; OneExtCoop: solo una collaborazione con altre organizzazioni; MextCoop: più di una collaborazione con altre organizzazioni)]
OneExtCoop	
MextCoop	
Inde	Strutture organizzative (Inde: organizzazioni indipendenti; Group: organizzazioni raggruppate)
Group	
YFed	YFed: Organizzazioni aderenti a federazioni (gruppi di interesse); NoFed: Organizzazioni non aderenti a federazioni (gruppi di interesse)
NoFed	

B) Lista delle variabili supplementari che non influenzano la determinazione degli assi (etichette e dichiaratoria)

NoLPA	Organizzazioni collaboranti con: nessuna (NoLPA), una (OneLPA) e più di una (MaLPA) amministrazione pubblica
OneLPA	
MaLPA	
PrOn	Fonte delle entrate: solo private (PrOn); prevalentemente private (MostPr); prevalentemente pubbliche (MostPu); solo pubbliche (PuOn)
MostPr	
MostPu	
PuOn	
NCoopNP	Organizzazioni non collaboranti (NCoopNP) o collaboranti (YCoopNP) con altre istituzioni nonprofit
YCoopNP	
Health	Settore di attività prevalente: Health (Sanità); Leisure (Attività ricreative e culturali); ResSec (altri settori)
Leisure	
ResSec	
NWreg	Area geografica: NWreg (Nord-Ovest); NeReg (Nord-Est); CenReg (Centro); SouReg (Sud e Isole)
NeReg	
CenReg	
SouReg	
B68	Periodo di costituzione: B68 (prima del 1968); 68-77 (dal 1968 al 1977); 78-87 (dal 1978 al 1987); 88-97 (dal 1988 al 1997)
68-77	
78-87	
88-97	

## LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER REGIONE: ALCUNE SPECIFICAZIONI DEL QUADRO NAZIONALE

---

### Premessa

Nel corso del 1999 l'Istat ha condotto la seconda rilevazione sulle organizzazioni di volontariato che alla fine del 1997 risultavano iscritte nei registri regionali, istituiti in applicazione della legge 266 del 1991. Le informazioni derivanti da questa rilevazione mettono in luce l'eterogeneità della popolazione di riferimento riguardo a strutture, dimensioni e attività, confermando a questo proposito quanto già emerso nella precedente indagine, riferita al 1995<sup>1)</sup>.

Scopo di questo articolo è descrivere tali differenze su base regionale in modo da capire se l'eterogeneità tra organizzazioni di volontariato rilevata a livello nazionale trovi le sue fondamenta in ben più profonde diversità. Con l'obiettivo di sintetizzare al massimo analogie e differenze l'analisi si basa sulla descrizione di alcune caratteristiche delle organizzazioni e dei volontari, pone in luce i caratteri dominanti delle distribuzioni nazionali, per area geografica e per regione e, infine, li mette in relazione tra loro.

L'esposizione viene effettuata nel modo seguente. Nel primo paragrafo si presentano i dati relativi alla numerosità e densità delle organizzazioni di volontariato per regione e sulla base di essi si effettua una ripartizione della popolazione in tre gruppi (regioni ad alta densità organizzativa, regioni a media densità e regioni a bassa densità). Con riferimento a questi tre raggruppamenti, nel secondo e terzo paragrafo si analizzano alcune caratteristiche strutturali ed operative delle organizzazioni (anzianità, tipo di struttura, dimensioni sociali ed economiche). Il quarto e quinto paragrafo sono dedicati alla descrizione delle attività svolte dalle organizzazioni e delle caratteristiche dei volontari in esse attivi. L'articolo si conclude con una sintesi e una breve discussione dei risultati dell'analisi rispetto all'eterogeneità delle organizzazioni tra regioni.

### 1. Numerosità e densità delle organizzazioni per regione

Le organizzazioni iscritte nei registri regionali alla fine del 1997 sono 11.710 e rispetto al 1995, fanno registrare un incremento di numerosità pari al 40%. A livello di area geografica il 59,9% è localizzato nelle regioni settentrionali (-3,1% rispetto al 1995), il 22,3% nelle regioni centrali (-0,3% rispetto al 1995) e il 17,8% nelle regioni meridionali ed insulari (+3,4% rispetto al 1995) (Tavola 1). L'incremento nel numero di organizzazioni nel biennio si rivela, perciò, molto più accentuato nelle regioni del Mezzogiorno (74%) rispetto alle aree settentrionali (23% nel Nord-Ovest e 45% nel Nord-Est) e centrali (35%).

Passando ad analizzare le singole realtà regionali la distribuzione delle organizzazioni sul territorio nazionale appare ancora più disomogenea di quanto rilevabile a livello di area geografica. Nelle due rilevazioni le regioni con il maggior numero di organizzazioni sono la Lombardia, la Toscana, l'Emilia-Romagna ed il Veneto; quelle con il minor numero, il Molise e la Valle d'Aosta. Anche in questo caso, però, si nota una tendenza piuttosto pronunciata alla riduzione dei divari territoriali. Nella rilevazione riferita al 1995, le prime quattro regioni raccolgono il 58,9% delle organizzazioni

<sup>1)</sup> Per i risultati delle due rilevazioni cfr. Istat (2000), *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 1997*, Informazioni, n. 44 e Istat (1999), *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Strutture, risorse e attività*, Argomenti, n. 15.

iscritte nei registri, in quella riferita al 1997 la quota corrispondente scende al 50,6%; analogamente, ma in direzione opposta, le ultime due regioni per numerosità di organizzazioni raccolgono lo 0,7% del totale nel 1995 e l'1% nel 1997.

**Tavola 1. - Organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali al 31/12/1995 e 1997 per regione e loro incremento nel biennio**

REGIONI	Organizzazioni iscritte				Incremento nel biennio
	al 31/12/1995		al 31/12/1997		
	v.a.	%	v.a.	%	
Piemonte	693	8,3	991	8,5	43
Valle d'Aosta	35	0,4	46	0,4	31
Lombardia	1.687	20,2	1.827	15,6	8
Trentino-Alto Adige	404	4,8	830	7,1	105
<i>Bolzano</i>	327	5,3	728	6,2	123
<i>Trento</i>	77	0,9	102	0,9	32
Veneto	872	10,5	1.075	9,2	23
Friuli-Venezia Giulia	236	2,8	418	3,6	77
Liguria	314	3,8	489	4,2	56
Emilia-Romagna	1.018	12,2	1.343	11,5	32
Toscana	1.340	16,1	1.683	14,4	26
Umbria	173	2,1	289	2,5	67
Marche	178	2,1	343	2,9	93
Lazio	194	2,3	292	2,5	51
Abruzzo	90	1,1	160	1,4	78
Molise	24	0,3	69	0,6	188
Campania	173	2,1	407	3,5	135
Puglia	162	1,9	285	2,4	76
Basilicata	56	0,7	133	1,1	138
Calabria	188	2,3	177	1,5	-6
Sicilia	55	0,7	246	2,1	347
Sardegna	451	5,4	607	5,2	35
<b>Italia</b>	<b>8.343</b>	<b>100,0</b>	<b>11.710</b>	<b>100,0</b>	<b>40</b>
Nord-Ovest	2.729	32,7	3.353	28,6	23
Nord-Est	2.530	30,3	3.666	31,3	45
Centro	1.885	22,6	2.607	22,3	38
Sud e Isole	1.199	14,4	2.084	17,8	74

Più in particolare, analizzando l'evoluzione dei singoli registri regionali, si nota che l'incremento del numero di organizzazioni iscritte è caratterizzato da un'ampia variabilità, solo in parte riconducibile ad una uniformità di comportamenti per area geografica. Tra le regioni che mostrano un tasso di crescita delle iscrizioni superiore al 120% (il triplo di quello nazionale) ci sono la Sicilia, il Molise, la Basilicata, la Campania e la provincia autonoma di Bolzano. Tra quelle con un tasso di crescita inferiore al 30% (i  $\frac{3}{4}$  di quello nazionale) troviamo la Calabria<sup>2</sup>, la Lombardia, il Veneto e la Toscana. È da notare che le prime quattro regioni per numerosità di organizzazioni iscritte fanno tutte registrare un incremento di iscrizioni nel bien-

<sup>2)</sup> La Calabria è l'unica regione italiana in cui si rileva una diminuzione di organizzazioni iscritte e, quindi, un tasso di incremento negativo nel biennio 1996-1997.

nio inferiore a quello nazionale, mentre le due regioni con numerosità più bassa fanno registrare l'una (il Molise) un incremento superiore a quello nazionale e l'altra (la Valle d'Aosta) inferiore.

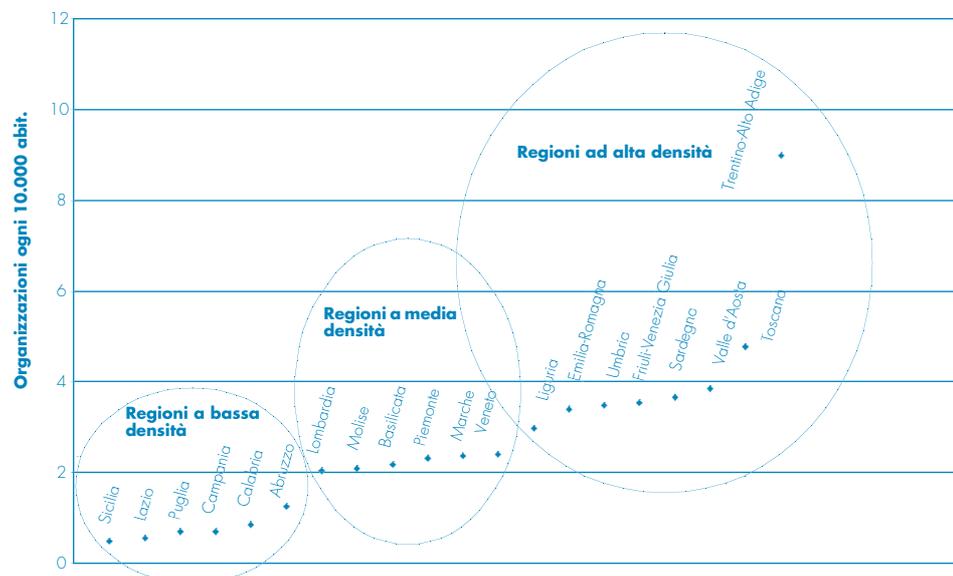
Le ragioni di questa diversa evoluzione possono essere spiegabili facendo riferimento a due ordini di fenomeni che hanno influito l'uno a favore dell'aumento del numero di organizzazioni iscritte e l'altro in direzione del contenimento di esso.

Il primo fenomeno, che potremmo definire di tipo burocratico-amministrativo, riguarda l'accresciuta capacità delle amministrazioni regionali di accogliere le domande di iscrizione delle organizzazioni. Nel corso del biennio si è quindi assistito, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, al recupero dei ritardi connessi all'attivazione e messa a regime dei registri del volontariato. A questo proposito, è emblematico il caso della Sicilia il cui registro è stato attivato nell'ottobre del 1995 e che, come si è visto, ha fatto registrare un incremento del numero di iscrizioni di quasi 9 volte superiore a quello nazionale. In controtendenza troviamo invece la Calabria che sembra ancora scontare forti difficoltà nell'aggiornamento del proprio registro.

Il secondo fenomeno, che potremmo definire di tipo socio-organizzativo, concerne la preesistenza in alcune comunità locali di reti di associazioni che precedentemente alla regolamentazione delle attività di volontariato si dedicavano già ad esse in forma organizzata. Tali associazioni sono state in grado di chiedere l'iscrizione ai registri regionali al momento della loro attivazione e, costituendo il nucleo più sostanzioso di essi, li hanno resi più stabili. Si possono citare, come casi di specie, la Toscana, la Lombardia e la Sardegna per le quali la presenza nel registro 1995 di un nucleo consistente di organizzazioni già mature al momento dell'attivazione dei rispettivi registri regionali, ha causato un incremento di nuove iscrizioni nel biennio inferiore a quello nazionale.

Le differenze regionali possono essere rese confrontabili rapportando il numero di organizzazioni iscritte alla fine del 1997 alla dimensione regionale, espressa in termini di popolazione residente alla stessa data. Si ottiene così un indice di densità organizzativa che per l'Italia è di 2 organizzazioni ogni 10.000 abitanti. Definendo indice della media nazionale pari a  $\pm 0,5$  si definiscono tre raggruppamenti: il primo contiene le regioni con densità organizzativa superiore a 2,5 organizzazioni ogni 10.000 abitanti, il secondo le regioni con densità organizzativa compresa tra 2,5 e 1,5 organizzazioni ogni 10.000 abitanti; il terzo le regioni con densità organizzativa inferiore a 1,5 organizzazioni ogni 10.000 abitanti.

**Figura 1. - Regioni ad alta, media e bassa densità organizzativa**



Come si può vedere dalla figura 1, del gruppo delle regioni ad alta densità fanno parte il Trentino-Alto Adige (9 organizzazioni ogni 10.000 abitanti)<sup>3)</sup>, la Toscana (4,8), la Valle d'Aosta (3,8), la Sardegna (3,7), il Friuli-Venezia Giulia e l'Umbria (ambidue 3,5), l'Emilia Romagna (3,4) e la Liguria (3). Al gruppo delle regioni a media densità appartengono il Veneto e le Marche (ambidue 2,4), il Piemonte (2,3), la Basilicata (2,2), il Molise (2,1) e la Lombardia (2). Infine, il terzo gruppo è composto dalle regioni a bassa densità che sono l'Abruzzo (1,3), la Calabria (0,9), la Campania e la Puglia (ambidue 0,7), il Lazio (0,6) e la Sicilia (0,5).

Sulla base dell'indice di densità organizzativa solamente la Toscana e l'Emilia-Romagna confermano la loro posizione all'interno del gruppo delle regioni con il più alto numero di organizzazioni iscritte, mentre il Veneto e la Lombardia, collocandosi nel gruppo a media densità, risultano ridimensionate. Emergono, invece, tra le regioni a più alta densità organizzativa il Trentino-Alto Adige e la Sardegna, che nei due anni di riferimento della rilevazione risultano alternativamente al sesto e al settimo posto per numero di iscritte, ma soprattutto la Valle d'Aosta che raccoglieva solo lo 0,4% del totale delle organizzazioni.

Alcune precisazioni del quadro appena delineato possono essere tratte dall'analisi delle informazioni relative alle caratteristiche strutturali ed operative delle organizzazioni.

In questo senso, i dati regionali riguardanti l'anno di costituzione, l'attitudine a svolgere le proprie attività in modo più o meno indipendente da organizzazioni più ampie e la dimensione in termini di volontari e di risorse economiche disponibili, possono fornire alcune indicazioni circa le radici e le linee di sviluppo del volontariato a livello locale. Dal punto di vista delle radici essi possono contribuire a spiegare come la presenza o l'assenza di forme associative di antica tradizione e strutturalmente solide possa aver agevolato o ostacolato la costituzione di organizzazioni di volontariato capaci di rispondere ai requisiti di legge. Dal punto di vista dello sviluppo essi possono mettere in luce l'esistenza di un unico o di numerosi modelli evolutivi fondati su analogie o differenze tra regioni, rispetto a condizioni di partenza e fattori di crescita a livello locale.

## 2. Anzianità e tipo di struttura

La distribuzione nazionale delle organizzazioni per periodo di costituzione rivela la prevalenza relativa nell'universo delle iscritte, di organizzazioni di media età (il 37,9% delle organizzazioni si è costituita tra il 1976 ed il 1990). Già a livello di area geografica, tuttavia, si riscontrano differenze rilevanti rispetto alla distribuzione nazionale poiché, mentre nelle regioni settentrionali e centrali il dato territoriale è allineato con quello complessivo, in quelle meridionali e insulari il 50,9% delle organizzazioni è di costituzione successiva al 1990 (Tavola 2).

La diversità per anzianità organizzativa non si esaurisce qui, poiché anche all'interno della medesima area geografica alcune regioni mostrano composizioni divergenti rispetto ad essa. La prevalenza relativa di organizzazioni di media-età non si verifica né per tutte le regioni del Nord-Est (Bolzano e l'Emilia-Romagna fanno registrare un'anzianità organizzativa rispettivamente maggiore e minore), né per quelle del Centro (la Toscana presenta maggiore anzianità e l'Umbria e il Lazio minore). Allo stesso modo, la prevalenza relativa di organizzazioni giovani non si riscontra per tutte le regioni del Mezzogiorno (la Calabria, la Sicilia e la Sardegna mostrano composizioni sbilanciate verso le organizzazioni di media età).

<sup>3)</sup> Considerando separatamente le due province autonome della regione, l'indice di densità è pari a 15,9 per Bolzano e a 2,2 per Trento; di conseguenza Bolzano rimarrebbe nel primo gruppo, mentre Trento passerebbe nel secondo.

**Tavola 2. - Organizzazioni di volontariato per regione e periodo di costituzione.**  
**Anno 1997 (valori percentuali)**

REGIONI	PERIODO DI COSTITUZIONE				Totale
	Fino al 1975	dal 1976 al 1990	Dal 1991 al 1997	Non indicato	
Piemonte	30,6	33,6	33,0	2,8	100,0
Valle d'Aosta	2,2	52,2	39,1	6,5	100,0
Lombardia	30,0	43,6	23,5	2,8	100,0
Trentino-Alto Adige	58,3	23,6	14,1	4,0	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	63,5	20,6	11,5	4,4	100,0
<i>Trento</i>	21,6	45,1	32,4	1,0	100,0
Veneto	10,6	45,8	40,2	3,4	100,0
Friuli-Venezia Giulia	15,3	49,3	32,1	3,3	100,0
Liguria	31,1	32,7	32,1	4,1	100,0
Emilia-Romagna	19,7	37,1	39,9	3,3	100,0
Toscana	35,4	32,1	28,6	3,9	100,0
Umbria	14,9	38,1	42,2	4,8	100,0
Marche	21,6	42,0	33,2	3,2	100,0
Lazio	6,5	34,9	56,5	2,1	100,0
Abruzzo	8,1	43,1	42,5	6,3	100,0
Molise	2,9	24,6	69,6	2,9	100,0
Campania	5,2	37,1	55,8	2,0	100,0
Puglia	1,8	31,2	63,9	3,2	100,0
Basilicata	4,5	23,3	72,2	-	100,0
Calabria	4,5	48,6	39,0	7,9	100,0
Sicilia	3,7	50,8	43,5	2,0	100,0
Sardegna	7,6	44,0	43,5	4,9	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>37,9</b>	<b>35,0</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	30,0	39,2	27,8	3,1	100,0
Nord-Est	25,3	38,0	33,3	3,5	100,0
Centro	28,1	34,4	33,8	3,7	100,0
Sud e Isole	5,3	40,1	50,9	3,7	100,0

Per rendere più evidenti le specificità regionali possiamo anche in questo caso far riferimento a tre raggruppamenti. Questi ultimi sono costruiti considerando come criterio discriminante il periodo di costituzione *modale* di ogni distribuzione di frequenza per regione, tenendo presente che quanto maggiore risulterà la frequenza relativa di questa classe tanto più essa risulterà rappresentativa della popolazione regionale. Ciascun gruppo è, quindi, composto dalle regioni che presentano una composizione interna a maggioranza relativa, se non assoluta, di organizzazioni anziane (costituitesi prima del 1975), di media età (costituitesi tra il 1976 ed il 1990) o giovani (costituitesi tra il 1991 ed il 1997). Ne deriva che:

- del gruppo di regioni ad alta anzianità organizzativa fanno parte la provincia autonoma di Bolzano e la Toscana;
- il gruppo a media anzianità organizzativa comprende la Valle d'Aosta, la Sicilia, il Friuli-Venezia Giulia, la Calabria, il Veneto, la provincia autonoma di Trento, la Sardegna, la Lombardia, l'Abruzzo, le Marche, il Piemonte e la Liguria;

– nel gruppo di regioni a bassa anzianità organizzativa, infine, si collocano la Basilicata, il Molise, la Puglia, il Lazio, la Campania, l'Umbria e l'Emilia-Romagna.

Per verificare quanto la tradizione del volontariato a livello locale (espressa in termini di anzianità organizzativa) abbia inciso sulla formazione di organizzazioni in grado di richiedere l'iscrizione nei registri regionali (espressa in termini di densità organizzativa) siamo ora in grado di effettuare il collegamento tra i due caratteri.

Si rileva, quindi, che:

– delle regioni ad alta densità organizzativa Bolzano e la Toscana fanno parte del gruppo di quelle ad alta anzianità; la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna e la Liguria si collocano tra le regioni a media anzianità, mentre l'Umbria e l'Emilia-Romagna tra quelle a bassa anzianità;

– delle regioni a media densità organizzativa il Veneto, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, più la provincia di Trento si ritrovano nel gruppo di quelle a media anzianità, mentre la Basilicata e il Molise tra quelle a bassa anzianità;

– delle regioni a bassa densità organizzativa la Sicilia, la Calabria e l'Abruzzo si collocano tra quelle a media anzianità, mentre la Puglia, il Lazio e la Campania tra quelle a bassa anzianità.

Per alcune delle regioni ad alta e media densità organizzativa, quindi, la prevalenza di organizzazioni anziane e di media età potrebbe far ritenere che la presenza di alcune forme associative di antica tradizione locale abbia favorito la capacità di accesso delle organizzazioni ai registri regionali. Restano tuttavia fuori da questo schema esplicativo, per un verso, l'Emilia Romagna e l'Umbria (alta densità/bassa anzianità) e, per l'altro, la Basilicata e il Molise (media densità/bassa anzianità). Un ragionamento analogo, ma contrario, può essere effettuato per alcune delle regioni a bassa densità, dove la prevalenza di organizzazioni giovani potrebbe far pensare ad una scarsa tradizione dell'associazionismo a livello locale che ha ostacolato la capacità di accesso ai registri del volontariato. Tuttavia, anche in questo caso l'ipotesi non trova conferma per la Sicilia, la Calabria e l'Abruzzo (bassa densità/media anzianità).

Per qualificare con maggiore precisione queste osservazioni passiamo ad analizzare il secondo aspetto che può aver influito sulla formazione delle organizzazioni a livello regionale: la presenza o meno di gruppi organizzativi strutturati in ambito locale.

Rispetto al tipo di struttura, i dati nazionali mostrano che poco più della metà della popolazione iscritta alla fine del 1997 (51,4%) è formata da unità raggruppate, cioè che fanno parte o sono capofila di gruppi organizzativi<sup>4</sup>. Allo stesso modo si caratterizzano soprattutto le regioni centrali (+11,2 punti percentuali rispetto al dato nazionale) e, anche se meno decisamente delle precedenti, quelle nordoccidentali e meridionali (rispettivamente +2,9 e +1,1). Al contrario, una frequenza di organizzazioni indipendenti superiore a quella nazionale si registra nel Nord-Est (+11,3 punti percentuali) (Tavola 3).

Analizzando i dati per regione si riscontra una situazione molto più differenziata rispetto all'area geografica. In particolare, si rileva la prevalenza assoluta dell'una o dell'altra modalità in regioni appartenenti ad aree che fanno registrare come dominante quella opposta. Le regioni in controtendenza rispetto alla propria area sono la Valle d'Aosta, il Lazio, il Molise, la Campania, la Puglia, la Calabria (dove si registra una prevalenza di indipendenti in aree dove dominano le organizzazioni raggruppate) e l'Emilia-Romagna (che mostra una prevalenza di raggruppate in un'area in cui dominano le organizzazioni indipendenti).

<sup>4</sup> Rispetto al 1995 si osserva una diminuzione molto contenuta della quota di organizzazioni che si riferiscono a gruppi (-1,8 punti percentuali).

Più che analizzare le due classi che si verrebbero a creare distinguendo le regioni in base alla prevalenza assoluta di organizzazioni indipendenti o raggruppate, sembra utile porre in relazione le informazioni relative al tipo di struttura prevalente per regione con le combinazioni densità/anzianità organizzativa definite in precedenza.

**Tavola 3. - Organizzazioni di volontariato per regione e tipo di struttura.**  
Anno 1997 (valori percentuali)

REGIONI	TIPO DI STRUTTURA		Totale
	Organizzazioni indipendenti	Organizzazioni raggruppate	
Piemonte	41,7	58,3	100,0
Valle d'Aosta	84,8	15,2	100,0
Lombardia	46,5	53,5	100,0
Trentino-Alto Adige	84,6	15,4	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	90,9	9,1	100,0
<i>Trento</i>	39,2	60,8	100,0
Veneto	59,5	40,5	100,0
Friuli-Venezia Giulia	55,7	44,3	100,0
Liguria	46,8	53,2	100,0
Emilia-Romagna	46,2	53,8	100,0
Toscana	32,0	68,0	100,0
Umbria	58,1	41,9	100,0
Marche	30,0	70,0	100,0
Lazio	57,2	42,8	100,0
Abruzzo	45,6	54,4	100,0
Molise	58,0	42,0	100,0
Campania	50,1	49,9	100,0
Puglia	60,4	39,6	100,0
Basilicata	39,8	60,2	100,0
Calabria	50,3	49,7	100,0
Sicilia	31,7	68,3	100,0
Sardegna	46,1	53,9	100,0
<b>Italia</b>	<b>48,6</b>	<b>51,4</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	45,7	54,3	100,0
Nord-Est	59,9	40,1	100,0
Centro	37,4	62,6	100,0
Sud e Isole	47,5	52,5	100,0

**Tavola 4. - Regioni secondo le combinazioni densità/anzianità organizzativa per prevalenza di organizzazioni indipendenti o raggruppate**

Combinazioni densità/anzianità	Prevalenza di organizzazioni indipendenti	Prevalenza di organizzazioni raggruppate
<b>Alta densità/Alta anzianità</b>	Bolzano	Toscana
<b>Alta densità/Media anzianità</b>	Valle d'Aosta Friuli-Venezia Giulia Liguria	Sardegna
<b>Alta densità/Bassa anzianità</b>		Umbria Emilia-Romagna
<b>Media densità/Media anzianità</b>	Veneto	Lombardia Marche Piemonte Trento
<b>Media densità/Bassa anzianità</b>	Molise	Basilicata
<b>Bassa densità/Media anzianità</b>	Calabria	Sicilia Abruzzo
<b>Bassa densità/Bassa anzianità</b>	Puglia Lazio Campania	

Come si può vedere dalla matrice relativa ai tre caratteri (Tavola 4), il quadro che si ottiene risulta molto frammentato. Sia l'anzianità che il tipo di struttura delle organizzazioni sembrano influire in maniera molto limitata sulla loro densità per regione, tanto da rendere difficile l'individuazione di chiare analogie comportamentali a livello locale.

### 3. Dimensioni sociali ed economiche

Le differenze rilevabili tra regioni possono essere qualificate ulteriormente facendo riferimento alle caratteristiche operative delle organizzazioni che in esse si localizzano. Come elementi d'analisi sono stati scelti le loro dimensioni sia in termini di volontari (dimensione sociale) che di risorse economiche disponibili (dimensione economica).

Rispetto alla dimensione sociale delle organizzazioni, circa la metà dell'universo delle iscritte alla fine del 1997 opera con meno di 21 volontari<sup>5)</sup>, nonostante il numero medio di volontari per organizzazione sia di 50 unità. La classe modale è quella che raggruppa le organizzazioni con 11-20 volontari e ciò si rileva sia a livello nazionale che per le 4 aree geografiche (Tavola 5).

Nonostante questa uniformità a livello complessivo, dettagliando maggiormente l'analisi si riscontrano differenze rilevanti. Infatti, raggruppando le regioni in base alla classe modale si osserva una prevalenza di organizzazioni:

- piccole (1-10 volontari) in Toscana, Abruzzo e Basilicata;
- medio-piccole (11-20 volontari) in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Molise e Sicilia;
- medie (21-40 volontari) in Trentino-Alto Adige (sia Trento che Bolzano), Liguria, Emilia-Romagna, Campania, Puglia e Calabria;
- grandi (oltre 50 volontari) in Valle d'Aosta, Lazio e Sardegna.

<sup>5)</sup> Il dato conferma quello della rilevazione precedente dove le organizzazioni che operavano con meno di 21 volontari costituivano il 49,8% delle iscritte.

Questi dati sembrano indicare la possibilità di stabilire una relazione causale tra dimensione prevalente delle organizzazioni e loro densità rispetto alla popolazione unicamente per il gruppo di regioni a media densità organizzativa (Veneto, Marche, Piemonte, Basilicata, Trento, Molise, Lombardia) che, fatta eccezione per la Basilicata e per Trento, presentano una maggioranza relativa di organizzazioni medio-piccole. Per i gruppi di regione ad alta e bassa densità, invece, le situazioni regionali in quanto a dimensioni prevalenti delle organizzazioni e loro densità sono talmente divergenti da portare ad escludere un possibile legame tra i due caratteri.

**Tavola 5. - Organizzazioni di volontariato per regione e classi di volontari attivi. Anno 1997 (valori percentuali)**

REGIONI	CLASSI DI VOLONTARI ATTIVI					Totale
	Da 1 a 10	Da 11 a 20	Da 21 a 40	Da 41 a 50	Oltre 50	
Piemonte	25,0	33,8	18,4	4,5	18,3	100,0
Valle d'Aosta	21,7	17,4	26,1	6,5	28,3	100,0
Lombardia	17,7	32,2	22,8	6,0	21,2	100,0
Trentino-Alto Adige	9,8	16,1	34,2	15,4	24,5	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	9,6	14,4	34,8	16,3	24,9	100,0
<i>Trento</i>	10,8	28,4	30,4	8,8	21,6	100,0
Veneto	23,4	27,8	26,4	5,6	16,7	100,0
Friuli-Venezia Giulia	28,2	28,9	20,3	6,7	15,8	100,0
Liguria	23,9	21,9	20,7	5,9	27,6	100,0
Emilia-Romagna	28,8	30,2	17,9	3,4	19,7	100,0
Toscana	25,8	23,9	21,2	5,8	23,3	100,0
Umbria	29,1	35,3	18,7	7,6	9,3	100,0
Marche	26,2	29,4	18,1	3,5	22,7	100,0
Lazio	15,4	27,7	21,2	5,8	29,8	100,0
Abruzzo	31,3	23,8	21,3	1,9	21,9	100,0
Molise	23,2	33,3	24,6	7,2	11,6	100,0
Campania	16,7	23,8	26,8	8,6	24,1	100,0
Puglia	10,9	30,2	40,4	4,9	13,7	100,0
Basilicata	35,3	18,0	24,8	2,3	19,5	100,0
Calabria	19,8	26,6	29,9	4,5	19,2	100,0
Sicilia	12,6	32,9	22,0	9,3	23,2	100,0
Sardegna	18,1	26,4	19,8	8,4	27,3	100,0
<b>Italia</b>	<b>22,0</b>	<b>27,7</b>	<b>22,8</b>	<b>6,3</b>	<b>21,2</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	20,8	31,0	21,2	5,6	21,4	100,0
Nord-Est	22,9	26,2	24,4	7,1	19,5	100,0
Centro	25,0	26,4	20,5	5,7	22,4	100,0
Sud e Isole	18,6	26,7	25,7	6,8	22,2	100,0

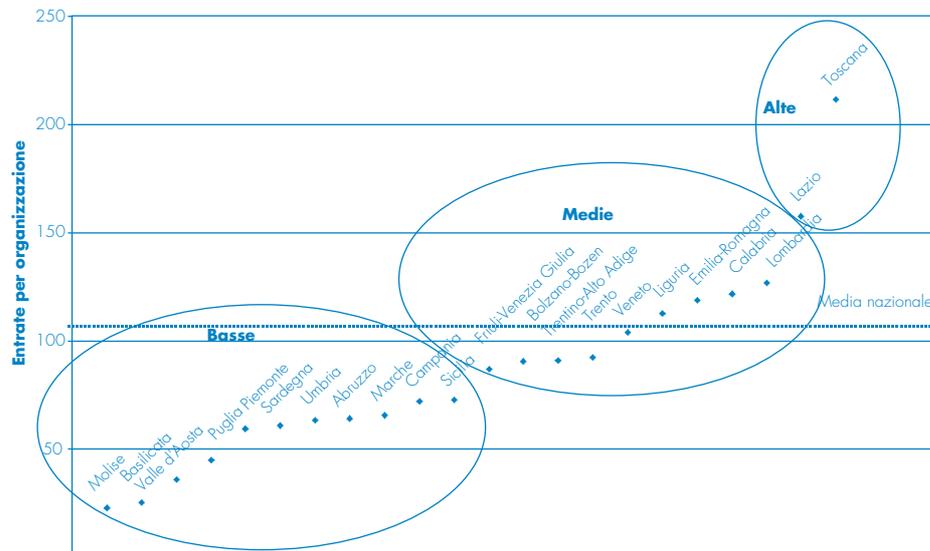
Il secondo dato relativo alle dimensioni riguarda le entrate delle organizzazioni.

Il totale delle entrate dichiarate dalle organizzazioni è di circa 1.300 miliardi di lire, con un importo medio per organizzazione pari a 112 milioni. A livello di area geografica, le entrate risultano concentrate tra le organizzazioni localizzate nelle regioni centrali, che pur costituendo meno di un quarto dell'intera popolazione, dispongono di circa un terzo delle entrate complessive. Le organizzazioni dell'Italia me-

ridionale, invece, che rappresentano il 17,8% di quelle complessivamente iscritte, raccolgono il 10,3% delle entrate, mentre quelle delle regioni settentrionali fanno registrare quote di entrate sostanzialmente proporzionate a quelle in termini di numerosità di organizzazioni. A causa di queste differenze, le entrate per organizzazione si attestano a circa 170 milioni di lire per le unità localizzate al Centro, a 64 milioni per quelle del Mezzogiorno e a 103 e 105 milioni, rispettivamente, per le organizzazioni attive nel Nord-Ovest e nel Nord-Est.

Tra le regioni, il valore delle entrate per organizzazione varia dai 25 milioni della Basilicata ai 212 della Toscana. Data l'ampia variabilità rilevata e per raggruppare i dati in modo più leggibile, definiamo un intorno della media nazionale pari a  $\pm 25$  milioni e, in base ad esso, tre gruppi contenenti le regioni che presentano un valore delle entrate per organizzazione rispettivamente superiore a 137 milioni (alte), compreso tra 87 e 137 milioni (medie), inferiore a 87 milioni (basse).

**Figura 2. - Regioni con entrate per organizzazione alte, medie e basse**



Come si può vedere dalla Figura 2, il gruppo di regioni con entrate per organizzazione alte comprende la Toscana e il Lazio. Quello con entrate medie la Lombardia, la Calabria, l'Emilia-Romagna, la Liguria, il Veneto, il Trentino-Alto Adige (sia Bolzano che Trento) e il Friuli-Venezia Giulia. Entrate basse sono, infine, caratteristiche della Sicilia, della Campania, delle Marche, dell'Abruzzo, dell'Umbria, della Sardegna, del Piemonte, della Puglia, della Valle d'Aosta, della Basilicata e del Molise.

Ponendo in relazione le informazioni relative alle entrate per organizzazione con le combinazioni densità organizzativa/dimensioni sociali si ottiene il risultato riportato nella seguente matrice (Tavola 6). Anche per le caratteristiche operative delle organizzazioni sembrano, perciò, ravvisabili molteplici chiavi di lettura che, poste a confronto con quelle già evidenziate per le caratteristiche strutturali impediscono l'individuazione di chiare uniformità di comportamento non solo tra tutte le regioni, ma anche tra quelle che condividono caratteri simili.

**Tavola 6. - Regioni secondo le combinazioni densità organizzativa/dimensioni sociali per dimensioni economiche**

Combinazioni densità organizzativa/dimensioni sociali	Entrate per organizzazione alte	Entrate per organizzazione medie	Entrate per organizzazione basse
<b>Alta densità/dimensioni grandi</b>			Valle d'Aosta Sardegna
<b>Alta densità/dimensioni medie</b>		Bolzano Emilia-Romagna Liguria	
<b>Alta densità/dimensioni medio-piccole</b>		Friuli-Venezia Giulia	Umbria
<b>Alta densità/dimensioni piccole</b>	Toscana		
<b>Media densità/dimensioni medio-piccole</b>		Veneto Lombardia	Marche Piemonte Molise
<b>Media densità/dimensioni piccole</b>			Basilicata
<b>Bassa densità/dimensioni grandi</b>	Lazio		
<b>Bassa densità/dimensioni medie</b>		Calabria	Campania Puglia
<b>Bassa densità/dimensioni medio-piccole</b>			Sicilia
<b>Bassa densità/dimensioni piccole</b>			Abruzzo

Le specificità regionali rispetto alla densità organizzativa, quindi, già difficilmente riconducibili a spiegazioni basate su criteri di semplice contiguità territoriale, risulterebbero ancora più differenziate facendo riferimento ad esperienze regionali analoghe in termini di anzianità, struttura e dimensioni socio-economiche delle organizzazioni.

#### 4. Settori di attività

Tra le organizzazioni iscritte ai registri regionali alla fine del 1997 il settore prevalente<sup>6)</sup> maggiormente diffuso è quello della Sanità (37,6%). Seguono l'assistenza sociale (28,7%) e con quote via via decrescenti, le attività ricreative e culturali (12,3%), la protezione civile (9,3%), la protezione dell'ambiente (3,4%), l'istruzione (2,9%), la tutela e protezione dei diritti (2,7%), le attività sportive (1,7%) e i beni culturali (1,4%).

Se si passa ad analizzare la distribuzione delle organizzazioni per area geografica e per regione, il quadro appena delineato, pur articolandosi maggiormente, mantiene alcune caratteristiche di fondo (Tavola 7).

La sanità è il primo settore prevalente per le organizzazioni del Nord-Ovest, del Centro e del Sud e Isole e l'assistenza sociale lo è per il Nord-Est. Nonostante questa differenza, sanità e assistenza sociale si presentano come primi due settori prevalenti per tutte le aree geografiche e impegnano complessivamente dal 54% delle organizzazioni del Nord-Est al 75% di quelle del Nord-Ovest. Il terzo settore prevalente per numerosità di organizzazioni attive è costituito dalle attività ricreative e culturali per le regioni settentrionali e centrali e dalla protezione civile per quelle meridionali. A livello di regione la prevalenza assoluta di organizzazioni dedite in via principale ad attività sanitarie e assistenziali si mantiene generalmente valida.

<sup>6)</sup> Definito come il settore in cui è impegnata la maggioranza relativa dei volontari per ciascuna organizzazione.

Fanno eccezione a questa regola la provincia autonoma di Bolzano (la quota complessiva di organizzazioni attive prevalentemente in campo socio-sanitario è pari solo all'8,9%) e, in misura molto più limitata, il Molise (43,5%).

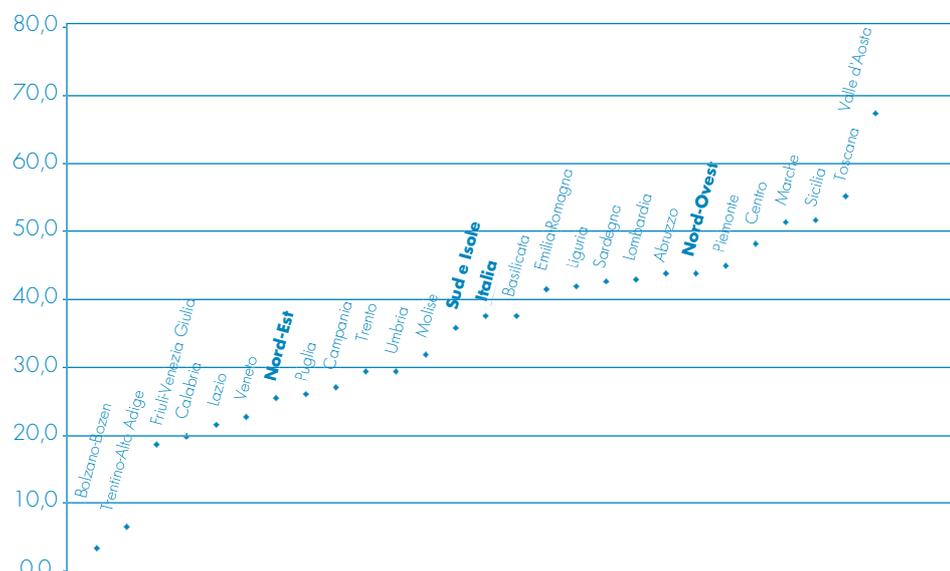
**Tavola 7. - Organizzazioni di volontariato per regione e settore di attività prevalente.  
Anno 1997**

REGIONI	Sanità	Assistenza sociale	Attività ricreative e culturali	Protezione civile	Protezione dell'ambiente	Istruzione	Tutela e protezione dei diritti	Attività sportive	Beni culturali	Totale
Piemonte	45,0	30,9	5,2	8,6	3,8	1,8	1,7	0,5	2,4	100,0
Valle d'Aosta	67,4	17,4	6,5	6,5	2,2	-	-	-	-	100,0
Lombardia	43,0	33,4	10,9	3,4	2,8	2,4	2,4	1,3	0,3	100,0
Trentino-Alto Adige	6,5	11,3	28,8	33,4	1,2	4,3	0,4	11,9	2,2	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	3,3	5,6	31,5	37,6	1,4	4,4	0,1	13,6	2,5	100,0
<i>Trento</i>	29,4	52,0	9,8	2,9	-	3,9	2,0	-	-	100,0
Veneto	22,7	41,4	16,1	6,5	2,1	4,0	3,4	0,8	2,9	100,0
Friuli-Venezia Giulia	18,7	37,8	19,4	4,1	4,5	4,3	7,2	2,6	1,4	100,0
Liguria	41,9	26,2	10,6	8,4	4,7	1,8	4,3	1,8	0,2	100,0
Emilia-Romagna	41,4	26,2	10,8	7,4	5,7	2,8	3,9	0,4	1,3	100,0
Toscana	55,2	22,0	8,0	5,2	3,3	2,0	1,3	0,5	2,4	100,0
Umbria	29,4	24,6	24,9	8,0	2,4	5,5	2,4	2,4	0,3	100,0
Marche	51,3	23,9	7,0	8,7	3,2	1,5	2,9	0,3	1,2	100,0
Lazio	21,6	34,9	9,6	13,0	7,2	6,8	3,1	1,4	2,4	100,0
Abruzzo	43,8	27,5	15,0	3,8	1,9	2,5	5,0	-	0,6	100,0
Molise	31,9	11,6	23,2	15,9	8,7	2,9	2,9	-	2,9	100,0
Campania	27,0	36,1	10,1	14,5	3,2	3,4	3,4	1,5	0,7	100,0
Puglia	26,0	29,1	11,9	25,3	1,1	3,2	2,5	1,1	-	100,0
Basilicata	37,6	27,1	12,0	14,3	1,5	3,8	3,8	-	-	100,0
Calabria	19,8	44,1	11,3	10,2	2,3	4,5	5,6	2,3	-	100,0
Sicilia	51,6	27,6	11,8	3,7	1,2	1,6	2,0	-	0,4	100,0
Sardegna	42,7	28,3	8,9	9,9	3,6	2,8	2,1	1,3	0,3	100,0
<b>Italia</b>	<b>37,6</b>	<b>28,7</b>	<b>12,3</b>	<b>9,3</b>	<b>3,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	43,8	31,4	9,2	5,7	3,4	2,1	2,4	1,1	0,9	100,0
Nord-Est	25,4	28,6	17,4	12,7	3,5	3,7	3,4	3,4	2,0	100,0
Centro	48,1	24,0	9,9	6,9	3,6	2,9	1,8	0,8	2,0	100,0
Sud e Isole	35,8	30,5	11,2	12,2	2,7	3,0	3,1	1,0	0,4	100,0

Per focalizzare meglio queste osservazioni possiamo considerare i quattro settori più rilevanti per numero di organizzazioni attive (sanità, assistenza sociale, attività ricreative e culturali e protezione civile) e ordinare, in quattro grafici, le regioni e le aree geografiche in base alle quote relative di organizzazioni operanti in ciascuno di essi.

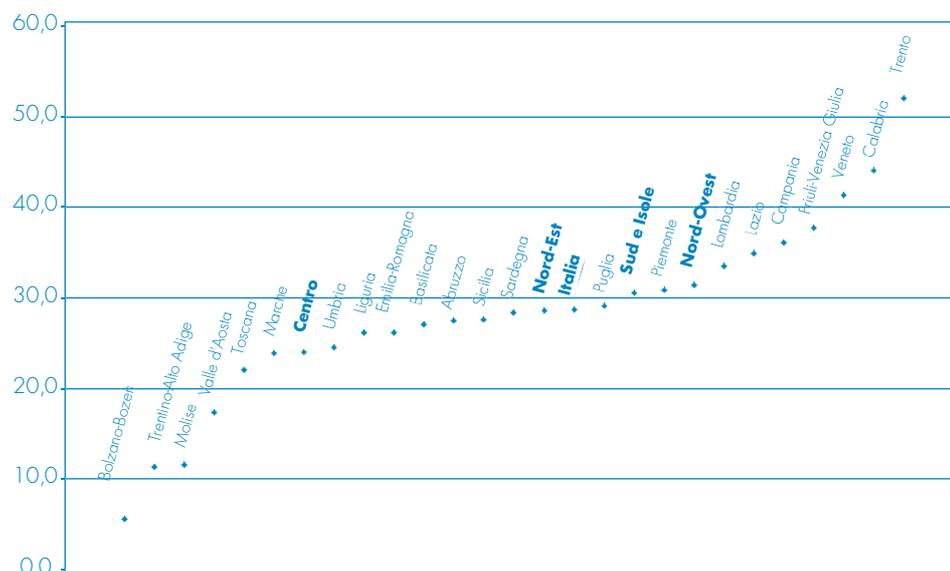
Nella figura 3 si osserva che: 1) le quote relative di organizzazioni attive nella sanità variano dal 3,3% di Bolzano al 67,4% della Valle d'Aosta; 2) le regioni che presentano una frequenza relativa superiore a quella nazionale (37,6%) sono, oltre alla Valle d'Aosta, la Toscana, la Sicilia, le Marche, il Piemonte, l'Abruzzo, la Lombardia, la Sardegna, la Liguria, l'Emilia-Romagna e la Basilicata; 3) le aree geografiche che presentano frequenze relative superiori a quella nazionale sono il Centro (48,1%) ed il Nord-Ovest (43,8%).

**Figura 3. - Regioni ordinate in base alla percentuale di organizzazioni attive in via prevalente nel settore della sanità**

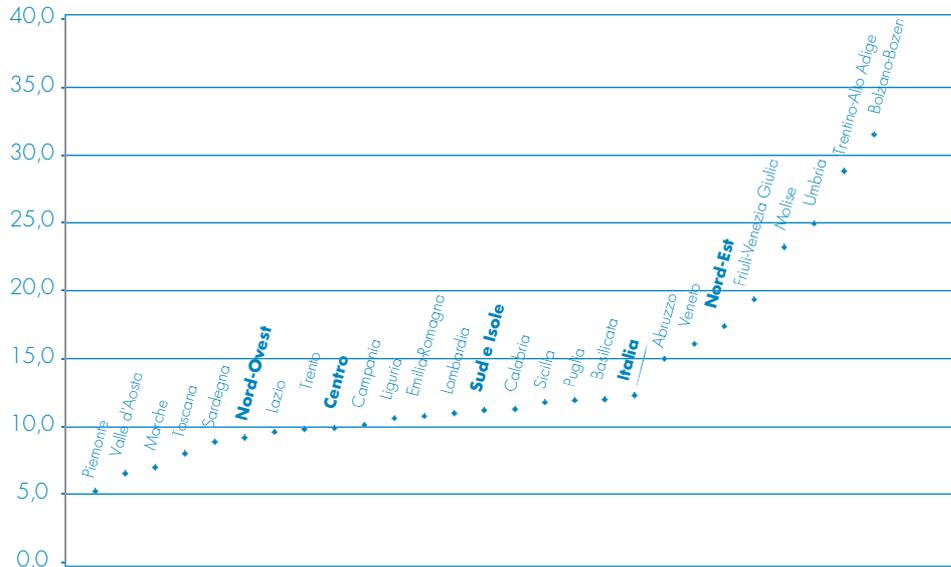


Nella figura 4 si rileva che: 1) le quote relative di organizzazioni attive nell'assistenza sociale variano dal 5,6% di Bolzano al 52% di Trento; 2) le regioni che presentano una frequenza relativa superiore a quella nazionale (28,7%) sono la Calabria, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, la Campania, il Lazio, la Lombardia, il Piemonte e la Puglia; 3) le aree geografiche che presentano frequenze relative superiori a quella nazionale sono il Nord-Ovest (31,4%) e il Sud e Isole (30,5%).

**Figura 4. - Regioni ordinate in base alla percentuale di organizzazioni attive in via prevalente nel settore dell'assistenza sociale**

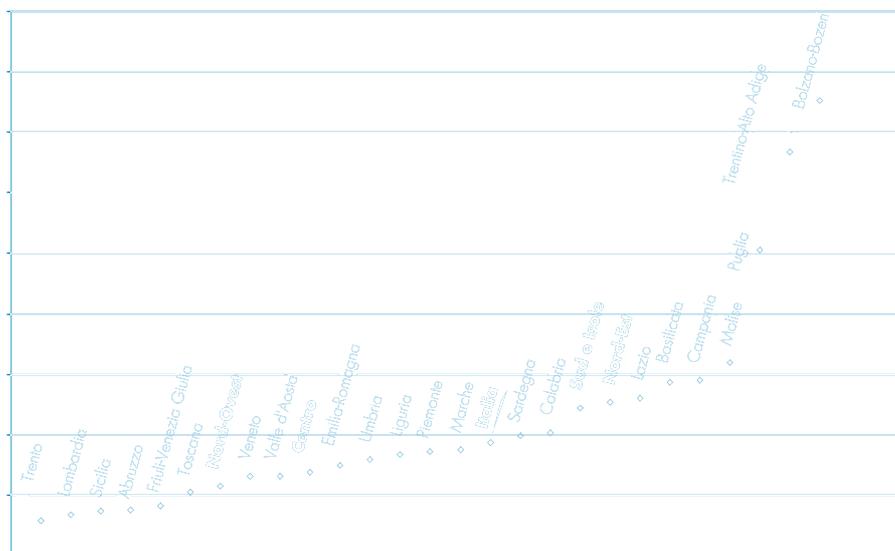


**Figura 5. - Regioni ordinate in base alla percentuale di organizzazioni attive in via prevalente nel settore delle attività ricreative e culturali**



Nella figura 5 si osserva che: 1) le quote relative di organizzazioni attive nelle attività ricreative e culturali variano dal 5,2% del Piemonte al 31,5% di Bolzano; 2) le regioni che presentano una frequenza relativa superiore a quella nazionale (12,3%) sono, oltre al Trentino-Alto Adige, l'Umbria, il Molise, il Friuli-Venezia Giulia, il Veneto e l'Abruzzo; 3) l'area geografica che presenta una frequenza relativa superiore a quella nazionale è il Nord-Est (17,4%).

**Figura 6. - Regioni ordinate in base alla percentuale di organizzazioni attive in via prevalente nel settore della protezione civile**



Infine, nella figura 6 si rileva che: 1) le quote relative di organizzazioni attive nella protezione civile variano dal 2,9% di Trento al 37,6% di Bolzano; 2) le regioni che presentano una frequenza relativa superiore a quella nazionale (9,3%) sono, oltre al Trentino-Alto Adige, la Puglia, il Molise, la Campania, la Basilicata, il Lazio, la Calabria e la Sardegna; 3) le aree geografiche che presentano frequenze relative superiori a quella nazionale sono il Nord-Est (12,7%) e il Sud e Isole (12,2%).

Da questi dati emerge una forte vocazione sanitario-assistenziale delle organizzazioni di volontariato italiane nel loro complesso. Questa vocazione viene confermata per area geografica e, a livello di singola regione, è accompagnata in alcuni casi dalle attività ricreative e culturali e in altri dalla protezione civile. A questa generale tendenza fa eccezione la provincia autonoma di Bolzano dove il 37,6% delle organizzazioni si occupa in via prevalente di protezione civile, il 31,5% di attività ricreative e culturali ed il 13,6% di attività sportive.

## 5. Volontari

I volontari attivi nelle organizzazioni iscritte ai registri regionali nel 1997 sono circa 600.000<sup>7)</sup>. La maggiore presenza di essi si rileva nelle regioni settentrionali (32,6% nel Nord-Ovest e 28,1% nel Nord-Est), seguono il Centro (24%) e il Mezzogiorno (15,3%). Rispetto alle organizzazioni i volontari presentano concentrazioni lievemente maggiori nel Nord-Ovest e al Centro. Le organizzazioni di queste ultime aree tendono, quindi, ad operare con un numero medio di volontari (rispettivamente 57 e 55 unità) maggiore di quelle nordorientali e meridionali (rispettivamente 45 e 43 unità) (Tavola 8).

**Tavola 8. - Numero medio di volontari per organizzazione e volontari ogni 10.000 abitanti, per regione – Anno 1997**

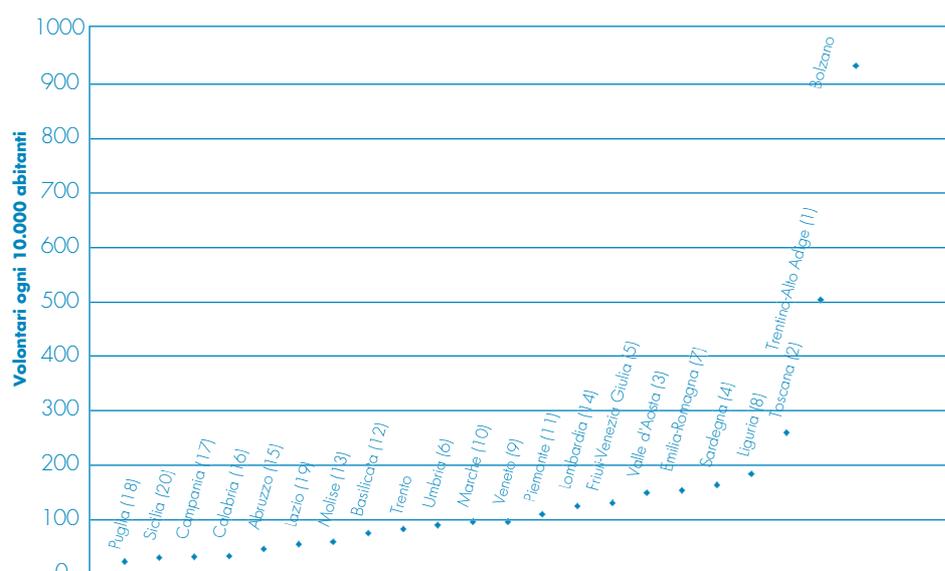
REGIONI	Totale volontari	Numero medio di volontari per organizzazione	Volontari ogni 10.000 abitanti
Piemonte	47.604	48	111
Valle d'Aosta	1.788	39	150
Lombardia	112.624	62	125
Trentino-Alto Adige	46.538	56	503
<i>Bolzano-Bozen</i>	42.653	59	933
<i>Trento</i>	3.885	38	83
Veneto	43.132	40	97
Friuli-Venezia Giulia	15.509	37	131
Liguria	30.364	62	185
Emilia-Romagna	60.797	45	154
Toscana	91.597	54	260
Umbria	7.514	26	90
Marche	13.899	41	96
Lazio	29.116	100	56
Abruzzo	5.983	37	47
Molise	1.979	29	60
Campania	18.862	46	33
Puglia	9.670	34	24
Basilicata	4.614	35	76
Calabria	6.873	39	33
Sicilia	15.367	62	30
Sardegna	27.182	45	164
<b>Italia</b>	<b>591.012</b>	<b>50</b>	<b>103</b>
Nord-Ovest	192.380	57	128
Nord-Est	165.976	45	158
Centro	142.126	55	129
Sud e Isole	90.530	43	43

<sup>7)</sup> Rispetto alla rilevazione riferita al 1995 i volontari sono aumentati in modo meno che proporzionale rispetto alle organizzazioni: il loro tasso di incremento è, infatti, pari al 22,6%, quasi la metà di quello relativo alle organizzazioni.

Se si considera la numerosità dei volontari per regione rapportata alla popolazione residente, la diversificazione territoriale, così come nel caso delle organizzazioni, diviene più marcata. L'indice nazionale è pari a 103 volontari ogni 10.000 abitanti e se si classificano le regioni in base a cinque classi di numerosità dei volontari si ottengono i seguenti raggruppamenti:

- Bolzano, Toscana, Sardegna e Liguria sono ad alta numerosità di volontari (oltre 160 volontari ogni 10.000 abitanti);
- Lombardia, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia sono a medio-alta numerosità di volontari (tra 121 e 160 volontari ogni 10.000 abitanti);
- Piemonte, Veneto, Umbria, Marche e Trento sono a media numerosità di volontari (tra 81 e 120 volontari ogni 10.000 abitanti);
- Lazio, Abruzzo, Molise e Basilicata sono a medio-bassa numerosità di volontari (tra 41 e 80 volontari ogni 10.000 abitanti);
- Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono a bassa numerosità di volontari (fino a 40 volontari ogni 10.000 abitanti).

**Figura 7. - Regioni per numerosità dei volontari rispetto alla popolazione residente**



Come si può vedere nella figura 7, i cambiamenti nelle posizioni relative delle diverse regioni per numerosità dei volontari rispetto all'ordinamento di esse in base alla densità organizzativa (la cui graduatoria, derivante dalla figura 1, è riportata nella figura 7 in parentesi accanto al nome della regione) risultano particolarmente rilevanti per quelle regioni che, a fronte di un numero limitato di organizzazioni fanno anche registrare dimensioni organizzative contenute in termini di volontari.

Riguardo al genere i volontari sono per il 57,3% uomini e per il 42,7% donne. Per area geografica non ci sono differenze di rilievo rispetto alla distribuzione nazionale, se non per una frequenza leggermente più elevata di uomini nelle aree del Nord-Ovest (+1,7%) e del Centro (+1,3%) e di donne nelle regioni nordorientali (+0,7%) e, soprattutto, meridionali (+4,4%). A livello di regione, invece, si rilevano ben quattro casi (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Trento) in cui la maggioranza assoluta dei volontari è costituita da donne (Tavola 9).

**Tavola 9. - Volontari per regione e genere. Anno 1997**  
(valori percentuali)

REGIONI	GENERE		Totale
	Femmine	Maschi	
Piemonte	39,5	60,5	100,0
Valle d'Aosta	44,2	55,8	100,0
Lombardia	39,8	60,2	100,0
Trentino-Alto Adige	35,4	64,6	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	33,6	66,4	100,0
<i>Trento</i>	55,0	45,0	100,0
Veneto	51,1	48,9	100,0
Friuli-Venezia Giulia	51,6	48,4	100,0
Liguria	47,2	52,8	100,0
Emilia-Romagna	42,1	57,9	100,0
Toscana	39,3	60,7	100,0
Umbria	37,9	62,1	100,0
Marche	43,3	56,7	100,0
Lazio	47,6	52,4	100,0
Abruzzo	41,1	58,9	100,0
Molise	44,8	55,2	100,0
Campania	47,0	53,0	100,0
Puglia	46,1	53,9	100,0
Basilicata	46,6	53,4	100,0
Calabria	46,4	53,5	100,0
Sicilia	53,5	46,5	100,0
Sardegna	45,4	54,6	100,0
<b>Italia</b>	<b>42,7</b>	<b>57,3</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	40,9	59,1	100,0
Nord-Est	43,4	56,6	100,0
Centro	41,4	58,6	100,0
Sud e Isole	47,0	53,0	100,0

A livello nazionale, la maggioranza relativa dei volontari (45,1%) ha un'età compresa tra 30 e 54 anni, seguono quelli con meno di 30 anni (27,7%) e con più di 54 anni (27,2%).

Per area geografica, le differenze nelle composizioni per classe di età si caratterizzano abbastanza chiaramente. Nelle regioni nordoccidentali (29,9%) e nord-orientali (28,5%) sono più frequenti della media nazionale i volontari oltre i 54 anni. Al Sud e nelle Isole risultano relativamente più presenti i volontari delle classi di età centrali (48,6%) e al di sotto dei 30 anni (32,7%), mentre al Centro si registra una più elevata concentrazione di volontari giovani (28,4%) (Tavola 10).

**Tavola 10. - Volontari per regione e classe di età. Anno 1997**  
(valori percentuali)

REGIONI	CLASSI DI ETÀ			Totale
	Fino a 29 anni	Da 30 a 54 anni	55 anni e più	
Piemonte	22,2	45,4	32,4	100,0
Valle d'Aosta	20,1	59,6	20,4	100,0
Lombardia	27,5	43,5	28,9	100,0
Trentino-Alto Adige	36,4	47,2	16,4	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>38,0</i>	<i>47,0</i>	<i>15,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Trento</i>	<i>19,5</i>	<i>49,0</i>	<i>31,6</i>	<i>100,0</i>
Veneto	22,8	44,5	32,7	100,0
Friuli-Venezia Giulia	21,3	44,3	34,4	100,0
Liguria	28,4	41,2	30,4	100,0
Emilia-Romagna	21,8	44,8	33,3	100,0
Toscana	28,7	43,1	28,2	100,0
Umbria	19,3	43,1	37,7	100,0
Marche	25,8	46,2	28,0	100,0
Lazio	30,9	47,4	21,6	100,0
Abruzzo	31,4	52,7	15,9	100,0
Molise	44,5	48,4	7,1	100,0
Campania	33,8	44,3	21,8	100,0
Puglia	36,1	49,5	14,4	100,0
Basilicata	35,7	50,6	13,7	100,0
Calabria	30,3	56,6	13,1	100,0
Sicilia	34,4	44,9	20,7	100,0
Sardegna	29,1	50,1	20,8	100,0
<b>Italia</b>	<b>27,7</b>	<b>45,1</b>	<b>27,2</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	26,3	43,8	29,9	100,0
Nord-Est	26,1	45,3	28,5	100,0
Centro	28,4	44,3	27,3	100,0
Sud e Isole	32,6	48,6	18,7	100,0

In coerenza con i dati per area geografica, le regioni che mostrano concentrazioni di volontari al di sotto dei 30 anni superiori alla quota nazionale per almeno 3 punti percentuali sono prevalentemente meridionali (Molise, Bolzano, Puglia, Basilicata, Sicilia, Campania, Abruzzo e Lazio). Sempre in prevalenza meridionali sono quelle che presentano frequenze relative di volontari con un'età compresa tra 30 e 54 anni superiore alla quota nazionale per almeno 3 punti percentuali (Valle d'Aosta, Calabria, Abruzzo, Basilicata, Sardegna, Trento e Molise). Concentrazioni di volontari con più di 54 anni superiori alla quota nazionale per più di 3 punti percentuali si osservano invece per regioni prevalentemente settentrionali (Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Trento e Liguria).

Si nota perciò che a livello regionale, Lombardia, Toscana e Marche fanno registrare una composizione dei volontari per classe di età molto simile a quella nazionale, mentre le rimanenti distribuzioni sono abbastanza coerenti con quelle per area geografica, salvo le eccezioni di Bolzano, della Valle d'Aosta e dell'Umbria.

Riguardo alla condizione professionale dei volontari il 48,2% di essi è occupato, il 18,3% pensionato, il 12,5% studente, il 10,8% in posizione di casalinga e l'8,4% disoccupato o in cerca di prima occupazione (Tavola 11).

**Tavola 11. - Volontari per regione e condizione professionale. Anno 1997**  
(valori percentuali)

REGIONI	CONDIZIONE PROFESSIONALE						Totale
	Occupati	Disoccupati in cerca di prima occupazione	Studenti	Casalinghe	Ritirati dal lavoro	Altra condizione	
Piemonte	52,2	3,7	8,1	10,7	24,2	1,1	100,0
Valle d'Aosta	66,2	2,2	3,1	10,3	17,7	0,4	100,0
Lombardia	48,9	5,5	12,4	10,9	20,2	2,0	100,0
Trentino-Alto Adige	62,0	2,0	12,5	12,6	9,3	1,5	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	63,2	2,0	13,2	11,8	8,2	1,6	100,0
<i>Trento</i>	49,2	1,8	5,5	21,8	21,3	0,5	100,0
Veneto	47,2	5,0	10,6	13,4	21,9	1,8	100,0
Friuli-Venezia Giulia	46,7	4,3	10,7	11,4	24,7	2,3	100,0
Liguria	40,7	15,5	13,4	12,3	16,7	1,4	100,0
Emilia-Romagna	48,2	5,2	9,2	8,5	26,5	2,4	100,0
Toscana	48,4	8,3	14,1	8,7	18,9	1,6	100,0
Umbria	42,8	7,5	10,6	8,0	29,0	2,1	100,0
Marche	50,0	9,7	10,2	11,1	18,0	1,0	100,0
Lazio	44,7	11,9	18,4	10,0	12,4	2,5	100,0
Abruzzo	54,5	11,8	12,9	9,4	10,1	1,3	100,0
Molise	41,7	21,1	23,2	7,6	4,3	2,0	100,0
Campania	38,6	21,7	14,3	11,5	12,5	1,4	100,0
Puglia	43,8	20,7	15,5	10,9	7,9	1,3	100,0
Basilicata	47,4	20,1	11,3	10,0	10,3	1,0	100,0
Calabria	40,3	25,3	15,3	9,1	9,3	0,7	100,0
Sicilia	35,6	15,3	25,5	16,8	6,0	0,7	100,0
Sardegna	44,3	19,3	10,0	12,1	12,3	2,0	100,0
<b>Italia</b>	<b>48,2</b>	<b>8,5</b>	<b>12,5</b>	<b>10,8</b>	<b>18,3</b>	<b>1,7</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	48,6	6,6	11,4	11,0	20,6	1,7	100,0
Nord-Est	51,7	4,2	10,6	11,2	20,3	2,0	100,0
Centro	47,5	9,1	14,4	9,1	18,0	1,8	100,0
Sud e Isole	42,1	19,3	15,0	12,0	10,2	1,4	100,0

Date le differenze per classe di età osservate per area geografica, non sorprende rilevare che nelle regioni settentrionali la quota di volontari nella condizione di pensionato sia maggiore che altrove e che nelle regioni meridionali ed insulari si rilevi una concentrazione relativa superiore alla media nazionale di volontari non occupati o studenti. Rispetto alle altre modalità, i volontari occupati prevalgono nelle regioni nordorientali e le casalinghe nel Mezzogiorno.

Le regioni dove si registrano quote di volontari occupati superiori a quella nazionale sono, in primo luogo, il Piemonte, la Valle d'Aosta, la provincia di Bolzano e l'Abruzzo (dove gli occupati rappresentano la maggioranza assoluta) seguiti dalle Marche, da Trento, dalla Lombardia e dalla Toscana (dove gli occupati si attestano su quote di poco superiori a quella nazionale).

**Tavola 12. - Volontari per regione e titolo di studio. Anno 1997**  
(valori percentuali)

REGIONI	TITOLO DI STUDIO				Totale
	Laurea	Diploma	Licenza media	Fino alla licenza elementare	
Piemonte	9,4	35,3	36,9	18,4	100,0
Valle d'Aosta	7,7	33,1	47,9	11,3	100,0
Lombardia	10,4	37,3	40,3	12,0	100,0
Trentino-Alto Adige	5,3	28,1	52,0	14,6	100,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	5,1	27,3	52,8	14,8	100,0
<i>Trento</i>	8,1	36,5	43,1	12,3	100,0
Veneto	12,5	38,6	36,8	12,1	100,0
Friuli-Venezia Giulia	15,1	41,7	33,2	10,0	100,0
Liguria	10,1	43,7	36,7	9,4	100,0
Emilia-Romagna	10,9	35,0	37,2	16,9	100,0
Toscana	8,9	36,4	39,1	15,6	100,0
Umbria	13,5	38,3	32,8	15,4	100,0
Marche	12,6	41,1	35,3	11,0	100,0
Lazio	24,5	46,7	24,6	4,2	100,0
Abruzzo	11,8	47,0	33,7	7,5	100,0
Molise	15,7	53,4	29,2	1,8	100,0
Campania	13,6	43,7	31,6	11,2	100,0
Puglia	12,0	42,9	36,2	8,8	100,0
Basilicata	13,0	47,2	29,6	10,3	100,0
Calabria	15,9	44,7	28,9	10,5	100,0
Sicilia	14,3	51,1	27,3	7,3	100,0
Sardegna	9,6	34,8	43,3	12,3	100,0
<b>Italia</b>	<b>11,1</b>	<b>38,0</b>	<b>38,0</b>	<b>12,9</b>	<b>100,0</b>
Nord-Ovest	10,1	37,8	38,9	13,2	100,0
Nord-Est	10,2	34,6	40,9	14,4	100,0
Centro	12,7	39,1	35,4	12,8	100,0
Sud e Isole	12,4	42,9	34,6	10,1	100,0

Per i volontari ritirati dal lavoro, concentrazioni superiori a quella nazionale si osservano in Umbria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Veneto, Trento, Lombardia e Toscana. Gli studenti sono relativamente più frequenti in Sicilia, Molise, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Toscana, Liguria, Bolzano e Abruzzo. Le casalinghe sono più spesso attive nelle organizzazioni della provincia di Trento, della Sicilia, del Veneto, della Liguria, di Bolzano, della Campania, del Friuli-Venezia Giulia, della Puglia e della Lombardia. I volontari disoccupati o in cerca di prima occupazione, infine, fanno registrare quote relative più elevate di quella nazionale in Calabria, in Campania, in Molise, in Puglia, in Basilicata, in Sardegna, in Liguria, in Sicilia, nel Lazio, nell'Abruzzo e nelle Marche.

Rispetto al titolo di studio, il 38% dei volontari è in possesso del diploma di scuola superiore e un'analoga quota della licenza media; l'11,1% è laureato ed il 12,9% ha conseguito al massimo la licenza elementare (Tavola 12).

Sia nel Centro che nel Mezzogiorno i volontari presentano quote relative di laureati e diplomati superiori a quelle delle regioni settentrionali. Ciò comporta che per regione un titolo di studio inferiore al diploma di scuola superiore è relativamente

più frequente per i volontari del Trentino-Alto Adige, della Valle d'Aosta, del Piemonte, della Toscana, dell'Emilia Romagna e della Lombardia. Al contrario, concentrazioni superiori alla media nazionale di volontari che hanno conseguito almeno il diploma di scuola superiore, se non la laurea, si registrano in Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Lazio e in tutte le regioni del Mezzogiorno.

### **Considerazioni conclusive**

L'analisi dei caratteri dominanti delle organizzazioni per regione ha permesso di individuare comportamenti talmente differenziati da rendere impossibile l'individuazione non solo di modelli, ma addirittura di linee di sviluppo omogenee a livello geografico. Al contrario, sembra quasi che rispetto a radicamento, struttura e dimensione delle organizzazioni ogni regione, se non ogni provincia (come è chiaramente dimostrato dal caso delle province autonome di Trento e Bolzano) segua una sua storia autonoma.

Questa conclusione diventa tanto più rilevante allorché si consideri l'omogeneità di fondo dell'universo considerato che comprende le sole organizzazioni iscritte ai registri regionali, cioè quelle che svolgono la loro attività in modo istituzionalizzato e, che per tale ragione, dovrebbero presentare un grado di eterogeneità molto limitato, perlomeno dal punto di vista strutturale.

Le differenze riscontrate a livello regionale, inoltre, non sono riconducibili ad un unico fattore, ma assumono caratteri multidimensionali. Come risulta dall'analisi svolta, sintetizzata nelle schede dei caratteri dominanti delle organizzazioni e dei volontari in esse attivi (Schede 1 e 2), l'eterogeneità delle organizzazioni tra regioni non è tanto dovuta a cosa esse fanno, quanto a come e, in misura minore con chi, si organizzano per svolgere le loro attività.

**Scheda 1. - Sintesi caratteri dominanti delle organizzazioni di volontariato**

REGIONI	Densità organizzativa	Anzianità organizzativa	Prevalenza di organizzazioni	Dimensioni prevalenti in termini di volontari	Entrate per organizzazione	Primo settore di attività prevalente	Secondo settore di attività prevalente	Terzo settore di attività prevalente
Piemonte	Media	Media età	Raggruppate	Medio-piccole	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Protezione civile
Valle d'Aosta	Alta	Media età	Indipendenti	Grandi	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Protezione civile
Lombardia	Media	Media età	Raggruppate	Medio-piccole	Medie	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Trentino-Alto Adige	Alta	Anziane	Indipendenti	Medie	Medie	Protezione civile	Att. ricreat. e cult.	Attività sportive
<i>Bolzano-Bozen</i>	Alta	Anziane	Indipendenti	Medie	Medie	Protezione civile	Att. ricreat. e cult.	Attività sportive
<i>Trento</i>	Media	Media età	Raggruppate	Medie	Medie	Assistenza sociale	Sanità	Att. ricreat. e cult.
Veneto	Media	Media età	Indipendenti	Medio-piccole	Medie	Assistenza sociale	Sanità	Att. ricreat. e cult.
Friuli-Venezia Giulia	Alta	Media età	Indipendenti	Medio-piccole	Medie	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.	Sanità
Liguria	Alta	Media età	Raggruppate	Medie	Medie	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Emilia-Romagna	Alta	Giovani	Raggruppate	Medie	Medie	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Toscana	Alta	Anziane	Raggruppate	Piccole	Alte	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Umbria	Alta	Giovani	Raggruppate	Medio-piccole	Basse	Sanità	Att. ricreat. e cult.	Assistenza sociale
Marche	Media	Media età	Raggruppate	Medio-piccole	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Protezione civile
Lazio	Bassa	Giovani	Indipendenti	Grandi	Alte	Assistenza sociale	Sanità	Protezione civile
Abruzzo	Bassa	Media età	Raggruppate	Piccole	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Molise	Media	Giovani	Indipendenti	Medio-piccole	Basse	Sanità	Att. ricreat. e cult.	Protezione civile
Campania	Bassa	Giovani	Indipendenti	Medie	Basse	Assistenza sociale	Sanità	Protezione civile
Puglia	Bassa	Giovani	Indipendenti	Medie	Basse	Assistenza sociale	Sanità	Protezione civile
Basilicata	Media	Giovani	Raggruppate	Piccole	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Protezione civile
Calabria	Bassa	Media età	Indipendenti	Medie	Medie	Assistenza sociale	Sanità	Att. ricreat. e cult.
Sicilia	Bassa	Media età	Raggruppate	Medio-piccole	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Sardegna	Alta	Media età	Raggruppate	Grandi	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Protezione civile
<b>Italia</b>	<b>Media</b>	<b>Media età</b>	<b>Raggruppate</b>	<b>Medio-piccole</b>	<b>Medie</b>	<b>Sanità</b>	<b>Assistenza sociale</b>	<b>Att. ricreat. e cult.</b>
Nord-Ovest	Media	Media età	Raggruppate	Medio-piccole	Medie	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Nord-Est	Alta	Media età	Indipendenti	Medio-piccole	Medie	Assistenza sociale	Sanità	Att. ricreat. e cult.
Centro	Media	Media età	Raggruppate	Medio-piccole	Alte	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.
Sud e Isole	Bassa	Giovani	Raggruppate	Medio-piccole	Basse	Sanità	Assistenza sociale	Att. ricreat. e cult.

## Scheda 2. - Sintesi caratteri dominanti dei volontari

REGIONI	NUMEROSITÀ Volontari ogni 10.000 abitanti	GENERE  Prevalenza assoluta	CLASSE DI ETÀ			Occupati	CONDIZIONE PROFESSIONALE				Altra cond.	TITOLO DI STUDIO  Prevalenza assoluta
			Meno di 30 anni	Da 30 a 54 anni	55 anni e più		Disoccupati e in cerca di prima occupazione	Studenti	Casalinghe	Ritirati dal lavoro		
Piemonte	Media	Uomini	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Minore	Inferiore al diploma
Valle d'Aosta	Medio-alta	Uomini	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Minore	Minore	Inferiore al diploma
Lombardia	Medio-alta	Uomini	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Inferiore al diploma
Trentino-Alto Adige	Alta	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Uguale	Maggiore	Minore	Minore	Inferiore al diploma
<i>Bolzano-Bozen</i>	Alta	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Inferiore al diploma
<i>Trento</i>	Media	Donne	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Inferiore al diploma
Veneto	Media	Donne	Minore	Minore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Almeno il diploma
Friuli-Venezia Giulia	Medio-alta	Donne	Minore	Minore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Almeno il diploma
Liguria	Alta	Uomini	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Emilia-Romagna	Medio-alta	Uomini	Minore	Minore	Maggiore	Uguale	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Inferiore al diploma
Toscana	Alta	Uomini	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Inferiore al diploma
Umbria	Media	Uomini	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Almeno il diploma
Marche	Media	Uomini	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Lazio	Medio-bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Almeno il diploma
Abruzzo	Medio-bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Molise	Medio-bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Almeno il diploma
Campania	Bassa	Uomini	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Puglia	Bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Basilicata	Medio-bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Calabria	Bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Sicilia	Bassa	Donne	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Almeno il diploma
Sardegna	Alta	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Almeno il diploma
<b>Italia</b>	<b>Media</b>	<b>Uomini</b>	<b>27,7</b>	<b>45,1</b>	<b>27,2</b>	<b>48,2</b>	<b>8,5</b>	<b>12,5</b>	<b>10,8</b>	<b>18,3</b>	<b>1,7</b>	<b>Inferiore al diploma</b>
Nord-Ovest	Medio-alta	Uomini	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Inferiore al diploma
Nord-Est	Medio-alta	Uomini	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Maggiore	Inferiore al diploma
Centro	Medio-alta	Uomini	Maggiore	Minore	Maggiore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Almeno il diploma
Sud e Isole	Medio-bassa	Uomini	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Maggiore	Maggiore	Minore	Minore	Minore	Almeno il diploma

PARTE IV

## L'AZIONE VOLONTARIA

---



### **Introduzione e metodologia**

Il seguente rapporto si sviluppa a partire da due interrogativi fra loro intrecciati. Da un lato ci si domanda che tipo di profilo caratterizzi chi sceglie di fare volontariato rispetto al resto della popolazione, assumendo alcune caratteristiche socio-demografiche ed alcune attitudini sociali come indicatori di riferimento e declinando tali indicatori nelle tre classi di età in cui si è scelto di suddividere il campione dei volontari (sotto i trent'anni, fra i trenta e i sessanta, oltre i sessant'anni). Chi fa volontariato? Si possono individuare alcuni elementi che caratterizzano la figura dei volontari rispetto agli altri? Che tipo di giovane, adulto o anziano fa volontariato?

In secondo luogo, spostando l'attenzione sulla categoria dei volontari, ci si propone di istituire un confronto fra generazioni diverse impegnate in quest'ambito, con l'obiettivo di cogliere, dove sia possibile, caratteri specifici e distintivi di un modo di fare volontariato da parte di giovani, adulti e anziani, assumendo in questo caso indicatori che si riferiscono alle tipologie di volontariato, alle caratteristiche dell'impegno che i volontari scelgono di assumere e alle motivazioni che li spingono a farlo.

La fonte dei dati statistici a partire dai quali si articola il contenuto della relazione è costituita dalla «Indagine Multiscopo sulle Famiglie. Aspetti della vita Quotidiana. Anno 1997» redatta dall'Istituto Nazionale di Statistica, da cui sono state selezionate alcune categorie di dati ritenuti espressivi rispetto agli interrogativi di partenza. Le sezioni dell'indagine riguardanti il campione dei volontari (cui hanno dato risposta tutte le persone che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita per gruppi o associazioni di volontariato) sono articolate in modo da fornire informazioni riguardo alle motivazioni, gli ambiti entro cui i volontari operano e le categorie di destinatari cui il loro impegno si rivolge, l'ispirazione religiosa o meno del gruppo di appartenenza, i ruoli o le cariche che i volontari ricoprono all'interno delle organizzazioni, le attività che essi svolgono e l'apporto di tipo organizzativo che forniscono alla propria associazione. Un ulteriore gruppo di indicatori che si riferisce alla partecipazione sociale degli intervistati (il grado di coinvolgimento in attività politica o sindacale, la frequenza di tale impegno, la disponibilità a sostenere anche economicamente partiti politici o altre forme di associazionismo) è stato utilizzato come riferimento efficace in funzione di un'individuazione più ricca del profilo dei volontari e di una connotazione più specifica del loro modo di operare nel sociale. A questa tipologia di dati si salda poi la sezione di dati socio-demografici, collocando i volontari rispetto al grado di istruzione, alla condizione e alla posizione professionale, alla tipologia familiare cui appartengono e ai livelli di reddito corrispondenti.

Il campione considerato è costituito da 58.326 individui, di cui 4.603 rappresentano persone coinvolte in attività di volontariato. Rispetto alla suddivisione per classi di età, contestuale all'analisi che segue, è utile evidenziare che nella prima fascia (fino a 30 anni) si collocano 1481 volontari; nella seconda (da 31 a 60 anni) 2626 volontari; nella terza (oltre i 60 anni) 496.

## **1. Un profilo socio-demografico dei volontari**

### ***GIOVANI volontari (fino a trent'anni)***

Sul totale delle persone intervistate che hanno dichiarato di prestare attività di volontariato, i giovani costituiscono il 32%. All'interno di tale classe d'età i maschi sono il 48,5%, le femmine il 51,5%.

Si tratta per la stragrande maggioranza di persone non sposate (87,9%), che conciliano l'attività di volontariato con impegni di studio o di lavoro, liberi da grosse responsabilità di natura familiare.

La distribuzione dei volontari giovani per stato civile - l'87,9% è nubile o celibe - trova corrispondenza nella disaggregazione in base alla tipologia familiare, che evidenzia come la stragrande maggioranza di essi (78,5%) viva ancora nella famiglia di origine, entro una collocazione sociale ancora poco definita che rende compatibile la vita familiare e gli impegni di studio o professionali con l'assunzione di un impegno sociale.

Il titolo di studio dei giovani impegnati nel volontariato è piuttosto elevato (il 46,7% ha un diploma di scuola media superiore di quattro o cinque anni, dunque presumibilmente ha frequentato un liceo oppure ha compiuto studi più tecnici, comunque della stessa durata) e si può supporre che una quota di essi stia ancora frequentando l'Università. Complessivamente si può dedurre che ad un elevato livello di istruzione corrisponda un significativo grado di consapevolezza e di disponibilità all'impegno diretto nei confronti di problematiche sociali e solidaristiche, al di là delle specifiche motivazioni che connotano in vari modi questo impegno.

**Tabella 1.1. - Distribuzione dei volontari per titolo di studio e per classi di età**  
(percentuali per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Diplomi, laurea e specializzazioni Post-laurea	7,6	<b>13,8</b>	10,3
Diploma di scuola media superiore (4, 5 anni)	<b>46,7</b>	29,9	14,3
Diploma di scuola media superiore (2, 3 anni)	7,5	10,0	5,6
Diploma di scuola media inferiore	<b>37,5</b>	31,3	21,6
Licenza elementare	0,8	14,7	<b>43,8</b>
Nessun titolo di studio	-	0,2	4,4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La condizione professionale dei volontari sotto i 30 anni descrive un quadro piuttosto prevedibile, dove la componente più consistente è costituita da studenti (il 44,1%), seguita da volontari occupati (38,3%), in cerca di prima occupazione (9,2%) e da altre condizioni meno rappresentate (il restante 8,4%). Fra i volontari giovani che svolgono un'attività lavorativa, una quota significativa occupa posizioni intermedie, con ruoli impiegatizi o subalterni. Per la fascia di età considerata, che individua presumibilmente persone da poco inserite nel mondo del lavoro, si può supporre che tali posizioni tendano a modificarsi nel tempo, attestandosi su livelli più elevati; ciò è confermato dai dati che riguardano la fascia di età adulta, dove una quota non trascurabile di volontari svolge ruoli direttivi (a fronte di una sensibile diminuzione della percentuale dei subalterni).

**Tabella 1.2. - Posizione professionale dei volontari per classi di età**  
(percentuale per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Dirigente	0,5	3,4	22,9
Direttivo/quadro	1,9	7,4	2,9
Impiegato/intermedio	<b>37,2</b>	38,5	8,6
Subalterni e assimilati	<b>37,5</b>	1,8	2,9
Apprendista	3,5	0,1	-
Lavoratore a domicilio per conto imprese	0,2	0,6	-
Imprenditore	2,3	4,4	14,3
Libero professionista	3,7	5,7	8,6
Lavoratore in proprio	9,0	15,5	40,0
Socio di coop. produttrici di beni o servizi	1,4	0,8	-
Coadiuvante	2,7	1,6	-
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Alcune differenze a carattere territoriale emergono in relazione all'età dei volontari. Se nelle zone del nord-Italia la partecipazione dei giovani e degli adulti fa registrare uno scarto significativo rispetto a quella degli anziani, tale distanza si accentua ulteriormente al sud, dove la componente giovanile dei volontari prevale sia su quella degli anziani sia su quella degli adulti. Va considerato che nel sud-Italia si assiste, da cinque anni a questa parte, ad uno sviluppo abbastanza significativo del fenomeno del volontariato, prima caratteristico delle regioni del nord e del centro, che sembra coinvolgere in particolare settori giovanili della popolazione. D'altra parte la scarsa incidenza, nel sud-Italia, di volontari anziani (che comprendono una consistente quota di pensionati) sembra riflettere abbastanza bene alcune differenze di carattere strutturale che vedono gli anziani del sud maggiormente integrati in un sistema familiare di tipo allargato all'interno del quale continuano ad esercitare un ruolo attivo, a fronte di una situazione più tipica del nord-Italia che vede gli anziani, soprattutto quelli soli, maggiormente isolati e bisognosi di reinserirsi in un contesto sociale di appartenenza propulsivo di relazioni e di scambi con l'esterno.

**Tabella 1.3. - Ripartizione geografica della partecipazione al volontariato per classi di età (percentuale per riga)**

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni	Totale
Italia nord-occidentale	30,9	54,6	<b>14,6</b>	100
Italia nord-orientale	28,6	60,4	11,0	100
Italia centrale	31,1	56,8	12,1	100
Italia meridionale	39,5	54,8	<b>5,7</b>	100
Italia insulare	36,6	55,9	<b>6,4</b>	100

Più in generale, all'interno del campione intervistato, si riscontra una concentrazione maggiore di volontari nelle regioni nord-orientali (il 34,3% contro un 19,4% di non-volontari), a fronte di una proporzione inversa per il sud (30,6% di non volontari e 18,6% di volontari) e di una distribuzione più equilibrata (sempre fra volontari e non) nell'Italia nord-occidentale (21% e 24%). Il primo dato, il più significativo dal punto di vista del rapporto fra le due categorie, è spiegato in parte dal fatto che una forte tradizione di associazionismo e di volontariato, di matrice più spiccatamente cattolica, connota storicamente le regioni del nord-est, il Veneto in particolare, impegnando in attività di volontariato e di solidarietà sociale quote consistenti di soggetti, distribuiti in modo abbastanza omogeneo fra le tre classi generazionali prese in esame.

**Tabella 1.4. - Ripartizione geografica della partecipazione al volontariato (percentuale per colonna)**

	Altri	Volontari
Italia nord-occidentale	21,1	<b>24,3</b>
Italia nord-orientale	19,4	<b>34,3</b>
Italia centrale	17,9	14,9
Italia meridionale	30,6	18,6
Italia insulare	11,1	7,9
Totale	100	100

### **ADULTI volontari (da 31 a 60 anni)**

Rispetto ai giovani e agli anziani, il dato che riguarda i volontari in età adulta fa registrare uno scarto più consistente fra la componente maschile e quella femminile dei volontari (57,2% uomini; 42,8% donne).

**Tabella 1.5. - Distribuzione dei volontari per sesso e per classi di età**  
(percentuali per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
M	48,5	<b>57,2</b>	53,6
F	51,5	<b>42,8</b>	46,4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Poiché si tratta per l'80,5% di persone coniugate, ciò fa pensare ad una maggiore difficoltà per le donne nel rendere compatibili impegni professionali, che si sommano al carico di lavoro in famiglia, con l'attività di volontariato, circostanza che non si verifica, in effetti, fra i giovani, dove la componente femminile dei volontari è superiore, anche se non di molto, a quella maschile. Sembra ragionevole ipotizzare che nelle due fasce estreme (sino a 30 anni e oltre i 60 anni), la partecipazione delle donne cresca in relazione ad una diminuzione dei carichi familiari che caratterizzano la fascia mediana della loro vita. Il dato che mostra una percentuale del 14,8% di casalinghe fra i 30 e i 60 anni (su un 16,6% di casalinghe sul totale del campione intervistato) che si dedicano ad attività di volontariato tende, in effetti, a rafforzare tale ipotesi.

**Tabella 1.6. - Condizione professionale dei volontari per classi di età**  
(percentuale per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Occupato	38,3	68,5	7,1
In cerca di nuova occupazione	3,3	2,6	0,2
In cerca di prima occupazione	9,2	0,6	-
Casalinga	2,8	<b>14,8</b>	14,5
Studente	44,1	0,2	-
Ritirato dal lavoro	-	11,9	74,4
Altro	2,4	1,3	3,8
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Se si considera la divisione per sesso dei volontari «occupati» all'interno della generazione sotto i trent'anni, si nota una distribuzione relativamente bilanciata fra uomini e donne, indice del fatto, come già si diceva, che per i giovani di entrambi i sessi l'attività di volontariato sia compatibile con una condizione ancora poco strutturata dal punto di vista sociale; anche chi ha già un'occupazione tende a rimanere piuttosto a lungo all'interno del nucleo familiare di origine, ritardando il momento di assunzione di responsabilità individuali e di costruzione di un nucleo familiare autonomo.

**Tabella 1.7. - Condizione professionale dei volontari fino a 30 anni**  
suddivisi per sesso (percentuale per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
M	<b>54,5</b>	43,0	45,2
F	<b>45,5</b>	57,0	54,8
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Passando invece alla classe di età successiva, gli uomini che pur lavorando svolgono attività di volontariato crescono sensibilmente rispetto alle donne.

**Tabella 1.8. - Condizione professionale dei volontari fra i 30 e i 60 anni suddivisi per sesso (percentuale per colonna)**

	Occupati
M	<b>68,9</b>
F	31,1
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Fra gli anziani, dove la componente di volontari più significativa è quella dei pensionati, si verifica ancora una predominanza degli uomini rispetto alle donne, a conferma dell'ipotesi generale che sia più oneroso per le donne assumere impegni di natura volontaristica da conciliare con la vita familiare, anche in assenza di un'occupazione professionale.

**Tabella 1.9. - Condizione professionale dei volontari oltre i 60 anni, suddivisi per sesso (percentuale per colonna)**

	Ritirati dal lavoro	Occupati
M	<b>60,4</b>	85,7
F	39,6	14,3
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Il 68,5% dei volontari adulti è inserito nel mondo del lavoro e si colloca su posizioni professionali medio-alte. Ciò sembra mostrare in linea generale una disponibilità e un'attitudine all'impegno sociale più marcata dove i livelli di istruzione e di professionalità siano relativamente elevati.

Il dato che rileva l'11,8% di laureati fra i volontari adulti non è trascurabile, se si considera anche che l'incidenza dei laureati non è così alta fra chi ha oggi fra i 30 e i 60 anni.

La più alta percentuale di volontari adulti si concentra nel nord-est (36,4 %). Il 75,4% dei volontari adulti vivono con coniuge e figli, affiancando dunque alle responsabilità di tipo familiare quelle che derivano da un impegno sociale di natura volontaristica. Come è stato detto in precedenza, in questa fase del ciclo di vita dei volontari c'è una dominante maschile.

### **ANZIANI volontari (oltre i 60 anni)**

Le persone ultra sessantenni che prestano attività di volontariato, il 10,8% sul totale dei volontari intervistati, sono per il 53% di sesso maschile e per il 46,4% di sesso femminile, dove per le ragioni che si sono già dette la quantità di volontarie donne cresce un po' rispetto alla classe di età immediatamente precedente (fra i 30 e i 60 anni). Si tratta della fascia d'età meno rappresentata nel campione di riferimento.

La maggior parte dei volontari anziani è coniugata, anche se una parte non trascurabile di essi è composta da vedovi, per i quali l'impegno nel volontariato diventa spesso un modo per compensare il senso di solitudine e di isolamento aggravato dalla mancanza del coniuge.

**Tabella 1.10. - Distribuzione dei volontari per età e per stato civile**  
(percentuale per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Celibe/nubile	87,9	12,5	13,9
Coniugato	11,6	80,5	<b>61,5</b>
Separato di fatto	0,3	1,3	1,2
Separato legalmente	0,1	1,7	0,4
Divorziato	0,1	1,6	0,8
Vedovo	-	2,5	<b>22,2</b>
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

In generale si può affermare che la maggior parte dei volontari anziani sia composta da pensionati (il 74,4 %) in possesso di licenza elementare (il 43,8 %), che convivono con il coniuge e i cui figli hanno presumibilmente costituito nuclei familiari autonomi. Per tale tipologia di volontari la risorsa tempo, anche in seguito all'esaurimento delle responsabilità verso i figli e al ritiro dal lavoro, è in qualche modo decisiva rispetto alla scelta di impegnarsi in attività di volontariato.

**Tabella 1.11. - Condizione professionale dei volontari suddivisi per classi di età**  
(percentuale per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Occupato	38,3	68,5	7,1
In cerca di nuova occupazione	3,3	2,6	0,2
In cerca di prima occupazione	9,2	0,6	-
Casalinga	2,8	14,8	14,5
Studente	44,1	0,2	-
Ritirato dal lavoro	-	11,9	<b>74,4</b>
Altro	2,4	1,3	3,8
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

A fronte di livelli reddituali che, soprattutto per la fascia delle persone che percepiscono una pensione, sono notoriamente bassi a livello nazionale, la tabella che segue propone un raffronto fra posizioni dei volontari rispetto al resto del campione. L'accento è posto sulla fascia dei volontari ultrasessantenni, all'interno della quale diviene più significativo e più marcato lo scarto che è visibile anche nelle altre due fasce d'età; tale scarto contribuisce a tratteggiare un profilo di volontario che, trasversalmente rispetto alle tre classi generazionali messe a confronto, si attesta su posizioni professionali, reddituali e di istruzione relativamente elevate.

**Tabella 1.12. - Scarto percentuale fra posizione reddituale dei volontari rispetto al totale del campione per classi di età**

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Fino a 1 milione	-1,0	-2,7	<b>-6,9</b>
Da 1 a 2 milioni	-7,8	-7,9	-7,4
Da 2 a 3 milioni	-0,6	+0,6	<b>+4,9</b>
Da 3 a 4 milioni	+2,4	+3,4	+3,3
Oltre i 4 milioni	+7	+6,3	+6,1

## 2. Attività, caratteristiche dell'impegno e aspetti motivazionali del volontariato per i giovani, gli adulti, gli anziani

Dall'osservazione dei dati relativi alle attività che caratterizzano l'impegno dei volontari giovani, adulti e anziani all'interno delle associazioni, ai soggetti e agli ambiti cui tale impegno è rivolto, si possono trarre alcune considerazioni in merito alle diverse motivazioni, ispirazioni, attitudini e aspettative che danno forma e tratteggiano profili che in una certa misura trovano definizione anche in base alle differenze di età anagrafica dei volontari.

### GIOVANI volontari (fino a trent'anni)

Per i volontari giovani, l'area più rappresentata risulta quella legata ad attività di animazione (il 25,3% dei volontari che affermano di svolgere tale tipo di attività è rappresentato da giovani, a fronte dell'8,6% di adulti e dell'8,3% di anziani). Altre attività che coinvolgono i volontari giovani in misura abbastanza significativa hanno a che fare con l'insegnamento, il trasporto di persone o cose e l'assistenza infermieristica, terapeutica e sanitaria.

**Tabella 2.1. - Attività svolte dai volontari all'interno delle organizzazioni\***  
(percentuale per colonna sul totale dei volontari per classe di età)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Animazione	<b>25,3</b>	8,6	8,3
Trasporto di persone o cose	10,1	9,4	8,9
Assistenza infermieristica, terapeutica e sanitaria	7,4	6,1	6,7

\* La domanda ammetteva più di una risposta

Fra le motivazioni che spingono i giovani ad impegnare parte del proprio tempo in attività di volontariato, quelle di tipo relazionale rappresentano una parte significativa. Fra i volontari sotto i 30 anni (in totale 1481), un terzo afferma di essere motivato dall'esigenza di «stare con la gente». Questo dato non si discosta molto da quello che riguarda la fascia di volontari sopra i 60 anni (496 in totale) che hanno indicato la stessa motivazione.

Anche per quanto riguarda l'area di ispirazione dei gruppi e delle associazioni di appartenenza, i dati sembrano avvicinare volontari giovani e volontari anziani, anche se per gli anziani la matrice religiosa del volontariato si coniuga più frequentemente con l'esercizio di una più marcata e più consapevole scelta di fede a sostegno dell'impegno assunto (sul totale dei volontari ultrasessantenni intervistati, il 28,0% indica la scelta di fede come motivazione del proprio impegno nel volontariato, accanto al 19,9% dei giovani e al 20,5% degli adulti).

**Tabella 2.2. - Presenza dei volontari all'interno di gruppi di ispirazione religiosa, per classi di età** (percentuale per colonna)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
No	54,1	60,7	50,0
Si	<b>45,9</b>	39,3	<b>50,0</b>
Totale	100	100	100

Per i giovani si può invece ipotizzare che le motivazioni relazionali prevalgano su quelle di valore o di fede, e che una significativa distribuzione del volontariato giovane all'interno di un'area di volontariato di matrice religiosa sia legata a motivi

di ordine strutturale, al fatto cioè che un'ampia componente delle forme di aggregazione giovanile attorno ai temi della solidarietà e dell'impegno sociale siano costituite in Italia da organizzazioni o movimenti di stampo cattolico.

Le categorie di destinatari cui l'azione dei giovani volontari si rivolge in modo più significativo sono rappresentate da giovani disagiati, minori, portatori di handicap, senza fissa dimora, zingari, tossicodipendenti, malati di AIDS e alcolisti. Questo dato, insieme a quello che indica complessivamente una scarsa partecipazione alla vita associativa dal punto di vista dei ruoli, delle mansioni organizzative, decisionali o amministrative all'interno delle rispettive associazioni, descrive per i volontari giovani un impegno dai forti connotati operativi, che si fonda soprattutto sull'attività di servizio svolta. È soprattutto un modo di incidere sulla realtà attraverso il contatto diretto con i soggetti in difficoltà o con le problematiche verso le quali si è impegnati; meno sentita appare l'esigenza di esercitare un ruolo attivo all'interno di un'organizzazione, partecipando alla vita democratica ed esercitando un'influenza diretta sulle decisioni politico-strategiche che la riguardano.

Anche se può sembrare un'associazione un po' meccanica o troppo generica, si può ipotizzare in base ai dati che riguardano i destinatari dell'attività di volontariato, che i giovani volontari rivolgano il proprio impegno verso tipologie del disagio sociale per la maggior parte collocabili all'interno della loro stessa fascia di età, o almeno in una parte di essa. Ci si avvicina probabilmente con più spontaneità a situazioni più conosciute, spesso vissute in prima persona, o di cui si può intuire più facilmente la portata e verso le quali si è portati a sviluppare un naturale senso di solidarietà.

### **ADULTI volontari (da 31 a 60 anni)**

Soprattutto per la classe dei volontari adulti, la partecipazione ad attività di volontariato sembra in alcuni casi coincidere con forme di attività politica, di militanza sindacale o di associazionismo di categoria; il dato che riguarda la partecipazione a comizi, a riunioni di partito, a riunioni sindacali o di associazioni professionali e di categoria sottolinea infatti una componente più significativa di volontari fra i 30 e i 60 anni, la fascia più rappresentata anche dal punto di vista della pratica del sostegno economico sia ad associazioni sia a partiti politici.

**Tabella 2.3. - Partecipazione sociale dei volontari per classi di età\***  
(percentuale per colonna sul totale dei volontari per classe di età)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Riunioni di partito	9,6	<b>16,4</b>	10,6
Riunioni sindacali	8,1	<b>25,2</b>	13,6
Riunioni di associazioni professionali o di categoria	11,1	<b>20,8</b>	9,4
Riunioni di associazioni ecologiste, per i diritti civili, pacifiste	8,8	<b>10,7</b>	5,0

\* La domanda ammetteva più di una risposta

**Tabella 2.4. - Sostegno economico dei volontari ad associazioni e partiti politici\***  
(percentuale per colonna sul totale dei volontari per classe di età)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Sovvenzionamento ad associazioni	40,1	<b>56,3</b>	50,9
Sovvenzionamento a partiti politici	5,1	<b>12,5</b>	10,3

\* La domanda ammetteva più di una risposta

Fra i volontari che negli ultimi mesi affermano di aver partecipato a comizi, la componente più significativa risulta quella degli adulti (il 16,8% di chi ha risposto affermativamente, in altre parole un quinto circa sul totale, a fronte del 15,5% dei giovani e dell'11,2% degli anziani), considerando che la stragrande maggioranza risponde comunque in modo negativo. Valori abbastanza simili definiscono l'andamento della partecipazione a cortei, che vede però una componente giovanile più significativa. Meno consistente si fa invece quella dei volontari fra i 30 e 60 anni, ed ancor meno quella degli anziani.

Dal punto di vista del contributo portato alla vita organizzativa degli enti presso i quali i volontari operano, i dati mostrano tassi di partecipazione piuttosto bassi per tutte le tre classi generazionali, a dimostrazione del fatto che il grosso dell'impegno dei volontari si concretizza più nel contatto diretto con i soggetti, le problematiche e le azioni, che non con gli aspetti politico-strategici delle organizzazioni. Detto questo, si possono osservare fra le diverse fasce di età dei volontari alcune differenze, riguardo alla propensione e all'attitudine ad assumere responsabilità e ruoli all'interno delle organizzazioni, a sostenerle economicamente e a coordinarne le attività.

I volontari adulti mostrano maggiore disponibilità dei giovani ad assumere cariche sociali all'interno della propria organizzazione, a dedicarsi alla raccolta dei fondi, alle campagne di sensibilizzazione e a compiti di tipo direttivo e amministrativo, e ciò sembra essere in relazione alla connotazione più valoriale o in alcuni casi più politica del volontariato adulto che tende, in misura superiore rispetto alle altre fasce di età, a realizzare una corrispondenza forte fra contenuti dell'attività e convinimenti morali e sociali del volontario. Tale fattore sembra comportare un'assunzione maggiore di responsabilità decisionali e organizzative che sono anche indice della continuità e della stabilità dell'impegno.

**Tabella 2.5. - Attività svolte dai volontari all'interno delle organizzazioni\***  
(percentuale per colonna sul totale dei volontari per classe di età)

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Campagna di sensibilizzazione	7,8	<b>10,2</b>	9,3
Assunzione di carica sociale	5,7	<b>15,2</b>	15,1

\* La domanda ammetteva più di una risposta

In questo senso assume significato anche il dato che mostra una buona componente di volontari fra i 30 e i 60 anni motivare la propria adesione al volontariato come uno strumento per avere più voce presso le istituzioni, e dunque per esercitare più pienamente i propri diritti di cittadinanza (il 3,3% sul totale dei volontari fra i 30 e i 60 anni, a fronte dell'1,8% dei giovani e del 2,4% dei volontari anziani).

### **ANZIANI volontari (oltre 60 anni)**

I dati che si riferiscono alla componente delle persone oltre i 60 anni dediti ad attività di volontariato tendono a mostrare alcuni aspetti motivazionali piuttosto marcati, che trovano corrispondenza anche nel tipo di attività svolta, nei destinatari della loro attività e in alcuni comportamenti sociali dei volontari stessi.

Come è già stato accennato in relazione all'apparente convergenza di istanze motivazionali fra volontari giovani e volontari anziani, il 50% dei volontari ultrasessantenni afferma di appartenere a gruppi di ispirazione religiosa ed il 28% definisce il proprio impegno una scelta di fede. La maggior parte di essi, partecipa a funzioni religiose con una frequenza settimanale (il 36% del campione degli ultrasessantenni) e un'altra parte consistente di tale gruppo dichiara di parteciparvi più volte la

settimana (il 18,7%) o tutti i giorni (il 14%). Altra motivazione che è ben rappresentata dalla componente dei volontari anziani (un quarto del totale) è quella che considera l'impegno volontario come attributo di senso alla propria esistenza.

**Tabella 2.6. - Frequenza della partecipazione dei volontari alle funzioni religiose, per classi di età (percentuale per colonna)**

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Tutti i giorni	2,8	3,7	<b>14,0</b>
Qualche volta a settimana	12,6	12,4	<b>18,7</b>
Una volta a settimana	33,6	32,7	<b>36,4</b>
Qualche volta al mese	15,0	17,7	<b>11,2</b>
Qualche volta all'anno	24,6	23,8	<b>12,8</b>
Mai	11,4	9,8	<b>6,9</b>
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Le caratteristiche dell'impegno dei volontari anziani tendono a precisarsi, anche rispetto a quello delle altre generazioni di volontari, se si osservano i dati relativi al tipo di attività che essi svolgono all'interno delle organizzazioni e delle categorie di popolazione verso le quali scelgono di indirizzare le proprie risorse.

Rispetto alle attività, una parte di essi sembra «specializzarsi» assumendo compiti che rientrano in una sfera di tipo organizzativo o promozionale delle associazioni di cui fanno parte, con una disponibilità a versare contributi anche di tipo economico che è superiore rispetto a quella degli altri volontari; questo dato è significativo soprattutto se si considera che la maggior parte dei volontari anziani è costituita da pensionati, e dunque da soggetti con livelli di reddito piuttosto bassi.

**Tabella 2.7. - Attività svolte dai volontari all'interno delle organizzazioni\* (percentuale per colonna sul totale dei volontari per classe di età)**

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Aiuto generico	20,6	17,7	<b>29,0</b>
Aiuto in denaro	8,0	16,6	<b>22,6</b>
Attività di consulenza	2,7	6,3	<b>6,9</b>
Lavoro in direzione/amministrazione	5,8	8,0	<b>9,9</b>
Aiuto telefonico	4,3	4,9	<b>7,9</b>
Raccolta fondi	10,5	10,7	<b>12,1</b>

\* La domanda ammetteva più di una risposta

Un'altra parte consistente di volontari di oltre 60 anni attiva le proprie risorse nel campo della cura e dell'assistenza a persone anziane e malate, e ciò sembra confermare una tendenza già osservata a proposito dei giovani, nel rivolgere il proprio impegno verso categorie di persone che sono oggetto di un disagio in qualche modo più tangibile per i volontari stessi. Se per i giovani lo spettro dei destinatari dell'attività di volontariato è piuttosto ampio, per gli anziani l'impegno sembra più marcatamente concentrato su queste due categorie di destinatari.

**Tabella 2.8. - Destinatari dell'impegno dei volontari \* (percentuale per colonna sul totale dei volontari per classe di età)**

	Fino a 30 anni	Da 31 a 60 anni	Oltre 60 anni
Anziani	19,5	19,6	<b>38,7</b>
Malati	15,7	16,5	<b>20,4</b>

\* La domanda ammetteva più di una risposta

### Alcune considerazioni conclusive

Un primo risultato riguarda il profilo socio-demografico dei volontari. Se da un lato non è legittimo ridurre il volontariato ad un unico profilo omogeneo e valido per tutti, d'altra parte l'analisi sembra evidenziare con chiarezza che la maggior parte dei volontari è rappresentata da persone attive dal punto di vista professionale, che si concentrano soprattutto nella fascia d'età fra i 30 e i 60 anni e per le quali l'impegno gratuito di tipo solidaristico costituisce una scelta ben precisa di allocazione di una risorsa come il tempo, la cui disponibilità è scarsa. L'attività di volontariato, infatti, comporta per molti un impegno aggiuntivo rispetto all'attività lavorativa e alle responsabilità familiari che molti hanno già assunto; ciò comporta che, per le donne di questa fascia centrale di età, sia più onerosa, e di conseguenza meno frequente, l'assunzione di un impegno che in qualche modo richiede una certa continuità e disponibilità di tempo. Per molti altri volontari invece (il 32,2% si colloca nella fascia d'età sotto i 30 anni) l'impegno sociale costituisce un'attività che può essere svolta senza vincoli particolari e che spesso è vissuta come esperienza parallela e complementare al proprio percorso formativo; si tratta di studenti o di giovani lavoratori che dispongono ancora di una certa elasticità nella gestione del proprio tempo, o che dipendono ancora da un punto di vista economico dal nucleo familiare di origine. Altri ancora, il 10,8%, rientrano in una fascia di età oltre i 60 anni e sono per la maggior parte pensionati che hanno liberato una parte consistente di tempo precedentemente impegnata in attività familiari e professionali.

Dal punto di vista dell'estrazione sociale dei volontari, si conferma la provenienza media della maggioranza, cui si somma una presenza abbastanza significativa di soggetti con profili piuttosto alti dal punto di vista dell'istruzione e della posizione professionale.

Va rilevata, infine, la diffusa matrice religiosa dei volontari di cui una parte è credente e anche praticante regolare.

Un secondo ordine di risultati delinea un quadro all'interno del quale è possibile leggere alcune specificità del fare volontariato da parte dei giovani, degli adulti e degli anziani. Si può osservare come per la fascia d'età dei giovani tale impegno mostri chiaramente dei connotati operativi che corrispondono ad una scarsa partecipazione alla vita associativa, delle organizzazioni. È più frequente invece, per i volontari adulti, che l'impegno sociale divenga strumento di partecipazione alle decisioni e alla vita democratica delle associazioni entro cui operano, condividendone l'ispirazione e gli orientamenti di fondo ed essendo quindi più portati ad assumere al loro interno cariche o ruoli di responsabilità. Per i volontari anziani l'attività di volontariato, oltre a connotarsi spesso in senso religioso, mostra una forte valenza di tipo relazionale e consente di assumere un ruolo sociale apprezzato e riconosciuto che viene esercitato in particolare contribuendo alla vita organizzativa degli enti stessi.

Perché l'impegno di volontariato viene praticato? Quali motivazioni stanno alla base della partecipazione, libera e gratuita, ad un'organizzazione di volontariato? Quale rapporto esiste tra le motivazioni che spingono all'impegno volontario e le modalità concrete con cui esso viene espletato?

A questi interrogativi ciascun volontario saprebbe dare la sua risposta. Convincimenti morali, credenze religiose, vissuti personali si intreccerebbero nello sforzo di fornire una motivazione «seria» per un impegno che è in sé di natura solidaristica e non procura vantaggi materiali a chi se lo assume. È possibile tuttavia porsi questi interrogativi ad un livello più generale e, senza negare la specificità delle motivazioni di ciascun volontario, chiedersi se esistono motivazioni più diffuse e motivazioni meno diffuse, e quali motivazioni si associano a quali tipi di impegno.

Qualche indicazione a questo proposito può essere tratta da un'indagine svolta dall'Istituto per la Ricerca Sociale nel 1999 su un campione di 1.255 volontari, appartenenti a 89 diverse organizzazioni, sia di volontariato che più generalmente di tipo lucrativo.<sup>1)</sup>

Dai dati emerge un quadro in parte scontato, in parte inedito, dei motivi per cui il volontariato viene scelto come ambito di impegno e di partecipazione sociale e viene poi concretamente svolto. Questo contributo presenta i principali elementi emersi da tale analisi. Innanzitutto vengono richiamati quali sono gli elementi fondamentali dell'impegno concreto dei volontari. Successivamente si osserva quale sia la definizione di volontariato maggiormente condivisa dagli intervistati. Quindi si analizzano i motivi specifici che spiegano la scelta dell'impegno volontario. Infine ci si concentra su quale sia il contributo percepito dell'attività volontaria e sulla soddisfazione che i volontari spesso ricavano da tale attività.

## **1. I caratteri dell'impegno**

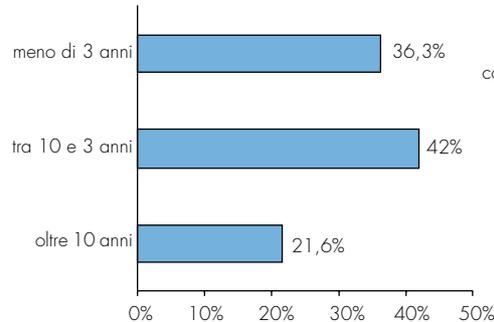
Il dato che più colpisce è la notevole stabilità dell'impegno volontario (vedi figure 1 e 2). In media, l'anzianità di servizio dei volontari intervistati è di ben sei anni e mezzo, tutti trascorsi contribuendo alla stessa organizzazione. Si tratta di un elevato tasso di fidelizzazione, che indica come l'impegno volontario, a parte alcune eccezioni, venga svolto con notevole consapevolezza e continuità; esso non costituisce cioè, se non per una minoranza, un'attività temporanea, ma configura una partecipazione sociale che intende consolidarsi nel tempo.

Contrariamente ad una visione generalizzata, in Italia la maggioranza dei volontari è in condizione professionale attiva: il 52,2% è occupato e il 5,9% è in cerca di occupazione (dati dell'Indagine Multiscopo dell'Istat del 1997). Se ne deduce che l'attività di volontariato configuri per molti un impegno parallelo a quelli derivanti da un pieno inserimento nella vita sociale e lavorativa del paese.

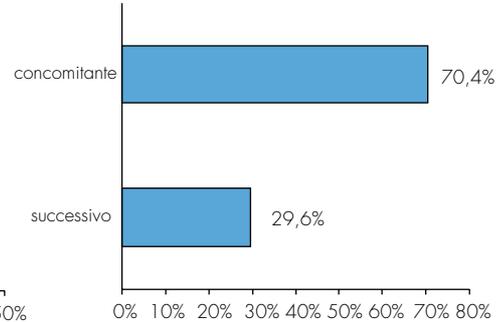
Questo spiega perché l'impegno volontario sia generalmente un impegno limitato sul piano temporale, che mediamente richiede la disponibilità di non più di tre ore alla settimana: un impegno non così scarso, ma certamente compatibile con impegni lavorativi e familiari di vario tipo (vedi figure 3 e 4).

<sup>1)</sup> La ricerca è stata condotta su un campione a due stadi, costituito (primo stadio) da 89 organizzazioni, distinte in organizzazioni di volontariato, cooperative sociali ed enti nonprofit (enti ecclesiali, Ipab e fondazioni); e da 1.255 volontari, selezionati in modo da disporre di almeno 14 volontari per organizzazione. Ai volontari è stato quindi somministrato un questionario strutturato, contenente informazioni sul tipo di impegno volontario e sulle motivazioni, oltre ai consueti dati di tipo socio-demografico. I principali risultati dell'indagine sono presentati nel rapporto «I volontari nelle organizzazioni nonprofit: caratteristiche sociali, economiche, culturali e motivazionali», Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali (Osservatorio Nazionale del Volontariato), 1999.

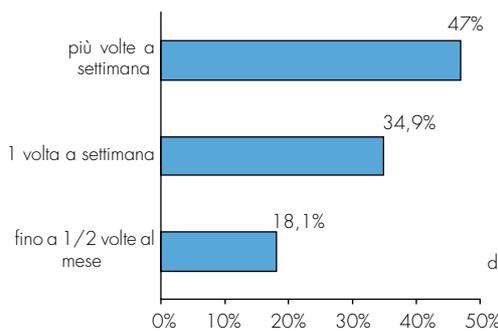
**Fig. 1 - Distribuzione dei volontari secondo l'anzianità di servizio presso l'organizzazione**



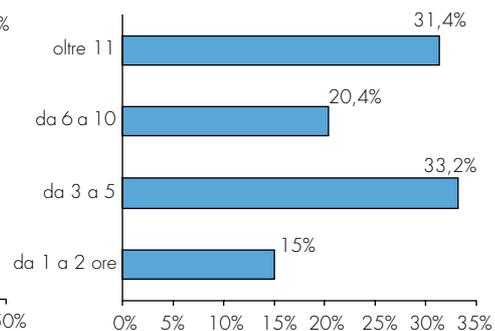
**Fig. 2 - Distribuzione dei volontari secondo la data d'inizio del servizio presso l'organizzazione attuale**



**Fig. 3 - Distribuzione dei volontari secondo la frequenza dell'impegno**



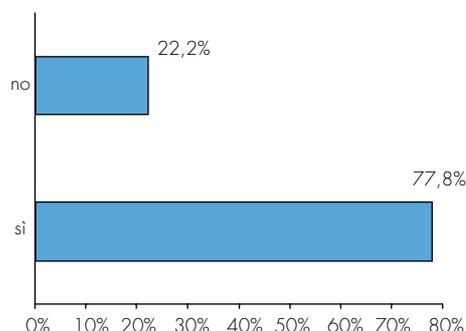
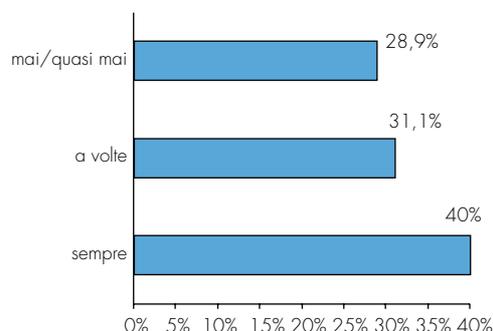
**Fig. 4 - Distribuzione dei volontari secondo la frequenza dell'impegno settimanale**



Esiste naturalmente una schiera di volontari che assumono un carico di lavoro più intenso. Un terzo dei volontari segnala un impegno superiore alle dieci ore settimanali: un'attività molto consistente, che assorbe gran parte del tempo lasciato libero dall'occupazione lavorativa e dagli impegni familiari. Il fatto tuttavia che meno di un volontario su cinque si impegni con una cadenza inferiore alla settimana conferma come si tratti, per gli individui impegnati, di un'attività svolta in modo continuativo, che non conosce se non eccezionalmente l'intermittenza e la variabilità tipica di altre forme di impegno civile (come la mobilitazione sulla pace, la partecipazione ad iniziative ambientaliste, la partecipazione politica e sindacale, ecc.).

L'elevato livello di soddisfazione dei volontari (solo il 6% si dichiara poco soddisfatto) conferma inoltre che la fidelizzazione elevata risponde al fatto che l'attività svolta corrisponde bene alle aspettative iniziali.

Si tratta di un impegno che ha chiari connotati operativi. Generalmente i volontari partecipano poco e malvolentieri alla vita associativa della loro organizzazione: ben tre quarti dei volontari intervistati segnalano di avere un ruolo decisionale passivo e non decisivo all'interno delle organizzazioni cui appartengono; se ben il 78% degli intervistati è socio dell'organizzazione in cui presta servizio come volontario, soltanto il 40% partecipa tuttavia con regolarità alle assemblee o alle riunioni interne a carattere associativo (vedi figure 10 e 11). Il modesto tasso di partecipazione alle riunioni evidenzia il debole coinvolgimento dei volontari nella vita delle rispettive organizzazioni e solleva alcuni dubbi sulla capacità delle organizzazioni nonprofit di assicurare la rappresentanza della pluralità di interessi e di bisogni interni.

**Fig. 10 - Distribuzione dei volontari secondo la qualifica di socio****Fig. 11 - Distribuzione dei volontari secondo la partecipazione alle assemblee interne**

Il basso tasso di partecipazione associativa dei volontari mostra che il cuore dell'impegno volontario è costituito dall'attività di servizio svolta e solo per una minoranza dal contributo portato alla vita organizzativa dell'ente presso cui opera. Il volontariato è innanzitutto un modo di operare nella società, a contatto con soggetti in difficoltà e con problematiche sociali di vario tipo; è invece meno un modo per «contare» di più nelle decisioni politiche e strategiche assunte dalle organizzazioni cui si appartiene. L'organizzazione di volontariato presso cui si opera è innanzitutto un ambito operativo e solo in seconda battuta un luogo associativo alla cui vita democratica si può contribuire attivamente. Questa funzione riguarda in realtà solo pochi volontari, coinvolti da molto tempo nell'associazione o nell'ente, di cui ormai condividono pienamente e profondamente l'orientamento di fondo.

Il dato sull'assunzione di responsabilità organizzative deve in effetti far riflettere le organizzazioni nonprofit. Dall'analisi emerge, inoltre, che l'assunzione di responsabilità decisionali interne è strettamente correlata con l'anzianità di servizio del volontario: solo un forte grado di affidabilità, garantita da una storia di impegno stabile nell'organizzazione, sembra aprire ai volontari la possibilità di assumere una responsabilità anche strategica. Si tratta di un dato comprensibile per organizzazioni generalmente molto gelose della loro identità, ma che forse identifica una difficoltà di ricambio e di rinnovamento interno che nel tempo può sterilire, o comunque rallentare, l'iniziativa stessa dell'organizzazione.

## 2. Quale definizione di volontariato

Una prima modalità per comprendere come i volontari giustificano il loro impegno è di osservare quale considerazione hanno del volontariato, inteso come un fenomeno generale. Dalla risposta emerge quale è la rappresentazione più diffusa su quale sia il carattere fondamentale che distingue questa attività da altre forme di impegno e di partecipazione sociale.

Agli intervistati è stato chiesto quale sia la definizione di volontariato che considerano più vicina alla propria esperienza. A questa domanda il 52% ha risposto che lo considera un modo «per aiutare persone in difficoltà», il 40% lo ritiene uno strumento «per migliorare la qualità della vita dei cittadini», mentre per il 9% è un'opportunità «per coltivare un interesse comune ai membri dell'organizzazione» (vedi tabella 1). Prevalde dunque una concezione solidaristica del volontariato, che viene prevalentemente inteso come un aiuto nei confronti di categorie di persone più deboli. L'aspetto relazionale – inerente il rapporto con la persona in difficoltà – viene messo al centro dell'attenzione. Diffusa si è dimostrata tuttavia anche la tenden-

za a ritenerlo una forma di mobilitazione della società civile in favore della qualità della vita, mentre più scarsa è la considerazione del volontariato come di un'attività in cui poter coltivare un interesse comune.

**Tabella 1. - Distribuzione dei volontari secondo le definizioni di volontariato**

Definizioni di volontariato	%
1. aiutare persone in difficoltà	51,7
2. coltivare un interesse in comune	8,7
3. migliorare la qualità della vita dei cittadini	39,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Il modo di intendere il volontariato varia in funzione del grado di istruzione, della condizione professionale e della presenza o meno di credenze religiose. Come evidenzia la tabella 2, se la concezione del volontariato come aiuto a chi è in difficoltà è preferita dal 64% di coloro che hanno la licenza elementare o la licenza media, all'aumentare del grado di istruzione aumenta progressivamente anche l'importanza attribuita alla definizione riguardante l'impegno di cittadinanza. La concezione del volontariato come modalità per fare del bene agli altri è preferita dal 72% delle casalinghe e dal 64% dei cattolici praticanti regolari, mentre l'idea del volontariato come cittadinanza è invece diffusa tra i volontari non praticanti e tra quelli con titolo di studio più elevato. Costante e notevolmente ridotta resta invece l'idea che associa il volontariato ad un'attività priva di contenuti solidaristici distintivi.

Emergono dunque due polarità distinte. Da un lato c'è un polo più tradizionale, composto soprattutto da volontarie casalinghe, da pensionati e da praticanti, portatore di una visione più marcatamente assistenziale del volontariato, che viene inteso soprattutto come una forma di assistenza e di aiuto rivolta ai soggetti maggiormente deboli ed indifesi della società. Dall'altro emerge un polo più innovativo, maggiormente diffuso tra i ceti più istruiti, gli occupati e i non credenti, che considera il volontariato sia come aiuto solidaristico che come impegno di cittadinanza attiva.

**Tabella 2. - Distribuzione dei volontari per titolo di studio, condizione professionale e partecipazione alle attività di culto secondo le definizioni di volontariato (percentuali per riga)**

	Aiutare persone	Coltivare interesse	Migliorare vita
<b>Titolo di studio</b>			
Licenza elementare/media inf.	64,1	7,0	28,9
Dipl.prof./media sup.	52,0	8,8	39,3
Laurea e oltre	36,0	10,5	53,5
<b>Condizione professionale</b>			
Disoccupato	51,1	3,7	45,2
Occupato	45,0	9,7	45,4
Pensionato	57,1	9,2	33,6
Casalinga	71,7	8,3	20,0
Studente	52,3	8,9	38,8
<b>Partecipaz. alle attività di culto</b>			
Praticanti	63,8	6,9	29,3
Irregolari	44,3	8,3	47,4
Non praticanti	31,6	13,6	54,8

### 3. I motivi dell'impegno volontario

Consideriamo ora le motivazioni che vengono portate a spiegazione della scelta di dedicarsi al volontariato. Nel questionario venivano proposte dieci diverse motivazioni, a ciascuna delle quali gli interpellati dovevano assegnare un punteggio a seconda dell'importanza attribuita. Le motivazioni prese in considerazione erano le seguenti:

- 1) trascorrere del tempo libero in modo piacevole;
- 2) acquisire/valorizzare specifiche competenze;
- 3) trovare una futura occupazione;
- 4) contraccambiare un aiuto ricevuto (o ricevuto da un familiare);
- 5) dare concretezza ai propri valori etici o religiosi;
- 6) poter beneficiare di servizi di buona qualità;
- 7) contribuire a cambiare la società;
- 8) agire da cittadino responsabile;
- 9) sentirsi parte di un «buon» gruppo di persone;
- 10) instaurare rapporti umani significativi.

Come mostra la tabella 3, la motivazione più rilevante è risultata quella di «instaurare rapporti umani significativi»: oltre il 47% degli intervistati ha ritenuto questa motivazione «molto importante»; seguono la possibilità di «dare concretezza ai propri valori etici o religiosi» (36%), «agire da cittadino responsabile» (32%), «contribuire a cambiare la società» (29%) e «sentirsi parte di un buon gruppo» (26%). Le motivazioni maggiormente scartate sono quelle relative alla possibilità di «trovare una futura occupazione» (per il 70% è da considerare per niente importante) e di «contraccambiare un aiuto ricevuto» (non importante per il 68% dei rispondenti).

**Tabella 3. - Distribuzione dei volontari secondo l'importanza attribuita alle motivazioni (valori percentuali)**

Motivazioni	Per niente importante	Poco importante	Abbastanza importante	Molto importante
1. trascorrere il tempo libero in modo piacevole	33,2	24,7	33,1	9,0
2. acquisire/valorizzare competenze	19,1	23,4	43,1	14,4
3. trovare una futura occupazione	69,9	17,0	9,7	3,4
4. contraccambiare un aiuto ricevuto	68,2	17,7	9,8	4,3
5. dare concretezza a valori etici/religiosi	11,3	10,6	41,5	36,5
6. poter beneficiare di buoni servizi	41,7	21,6	29,9	6,8
7. contribuire a cambiare la società	10,8	15,7	44,0	29,5
8. agire da cittadino responsabile	7,9	12,8	47,0	32,3
9. sentirsi parte di un buon gruppo	15,6	16,7	41,1	26,6
10. instaurare rapporti umani significativi	3,0	6,8	42,7	47,4

Prevalgono quindi motivazioni di tipo solidaristico ed etico rispetto a motivazioni di «auto-impiego» o «di servizio». Per valutare meglio le risposte è stata realizzata una analisi fattoriale esplorativa<sup>2)</sup>, attraverso cui sono emersi 3 tipi generali di motivazione:

1) **MOTIVAZIONI SOLIDARISTICHE** (comprendenti le motivazioni 1, 9 e 10, cioè la possibilità di trascorrere del tempo libero in modo piacevole, il sentirsi parte di un buon gruppo di persone e l'instaurare rapporti umani significativi);

<sup>2)</sup> L'analisi fattoriale ha permesso di individuare 3 fattori, in grado di spiegare complessivamente il 57,7% della varianza totale dell'intera batteria di motivazioni. In particolare, il primo fattore è risultato essere il più marcato, spiegando il 28,4% della varianza, mentre più deboli sono risultati gli altri due, in grado di spiegare rispettivamente il 17,2% e il 12,1% della variabilità del fenomeno. La seconda motivazione (acquisizione/valorizzazione di specifiche competenze) è risultato essere correlato con 2 fattori e perciò in seconda battuta è stato eliminato.

2) **MOTIVAZIONI MATERIALI** (comprendente le motivazioni 3, 4 e 6, quali la possibilità di trovare una futura occupazione, di contraccambiare un aiuto ricevuto e di poter beneficiare di servizi di un buon livello qualitativo);

3) **MOTIVAZIONI DI VALORE** (comprendente le motivazioni 5, 7 e 8, cioè dare concretezza ai propri valori etici o religiosi, contribuire a cambiare la società e agire da cittadino responsabile).

Queste tre tipologie individuano bene i tre principali incentivi che possono spingere un individuo a dedicare parte del suo tempo libero ad attività volontarie di servizio. Utilizzando la teoria degli incentivi, la partecipazione ad un'organizzazione volontaria può essere motivata a seconda che l'organizzazione offra:

1) *Incentivi materiali* - si tratta di incentivi monetari o che possono essere tradotti in termini monetari come, ad esempio, la possibilità di trovare una futura occupazione;

2) *Incentivi solidaristici* - riguardano il senso di appartenenza all'organizzazione, il fatto, cioè, di poter far parte di un «buon» gruppo di persone condividendone l'ispirazione di fondo;

3) *Incentivi di valore* - sono relativi alla possibilità di dare concretezza ai propri ideali, contribuendo ad esempio a cambiare la società, o agendo da cittadini responsabili.

Gli incentivi legati alla speranza di una futura occupazione nella stessa organizzazione o all'acquisizione di specifiche competenze spendibili in altri luoghi di lavoro sono stati giudicati i meno importanti: il 91% degli intervistati li considera per niente o poco rilevanti. Determinanti per la scelta di dedicarsi al volontariato risultano invece gli incentivi solidaristici, considerati abbastanza o molto importanti da quasi il 61% dei volontari, e ancor più gli incentivi di valore, che hanno registrato il 73% delle preferenze (vedi tabella 4).

Nel complesso, dunque, l'impegno volontario viene motivato facendo riferimento soprattutto alle opzioni valoriali dei soggetti e in secondo luogo ad un orientamento solidaristico, mentre viene negata rilevanza alle possibili ricompense materiali che ne possono derivare.

**Tabella 4. - Distribuzione dei volontari secondo l'importanza attribuita alle 3 tipologie di motivazioni (valori percentuali)**

Motivazioni	Poco importante	Molto importante
1. motivazioni solidaristiche	39,4	60,6
2. motivazioni di valore	26,9	73,1
3. motivazioni materiali	91,0	9,0

Il valore attribuito alle diverse motivazioni varia al modificarsi delle caratteristiche socio-demografiche e dell'anzianità di adesione all'organizzazione dei volontari (vedi tabella 5).

Per quanto riguarda le caratteristiche dei volontari, si nota che gli incentivi materiali vengono valutati con maggiore diffusione dai volontari più giovani (sino a 30 anni di età), da chi ha titolo di studio più basso e da chi è disoccupato (per ben il 13% dei volontari). Per queste categorie l'impegno di volontariato assume quindi anche una valenza strumentale, anche se restano prevalenti le motivazioni d'ordine etico e solidaristico. Le motivazioni di tipo valoriale predominano soprattutto tra gli adulti, i laureati, gli occupati e le casalinghe, mentre quelle di tipo solidaristico sono prevalenti tra chi ha titolo di studio inferiore alla scuola dell'obbligo, tra i pensionati e gli studenti.

**Tabella 5. - Distribuzione dei volontari per ripartizione geografica, età, titolo di studio, condizione professionale e anzianità di servizio secondo le 3 tipologie di motivazioni (percentuali per riga)**

	Motiv. materiali	Mot. solidar.	Motiv. di valore
<b>Età</b>			
oltre 50 anni	3,9	43,7	52,4
50-30 anni	4,9	40,2	54,9
meno di 30 anni	9,0	43,5	47,5
<b>Titolo di studio</b>			
licenza elementare/media inf.	8,8	44,6	46,6
dipl. prof./media sup.	5,8	42,8	51,4
laurea e oltre	4,7	39,0	56,3
<b>Condiz. professionale</b>			
disoccupato	13,7	38,9	47,4
occupato	5,9	41,9	52,2
pensionato	4,6	45,2	50,2
casalinga	3,6	39,4	57,0
studente	5,7	45,3	49,0
<b>Anzianità</b>			
oltre 10 anni	5,6	40,4	54,0
tra 10 e 3 anni	5,5	40,9	53,6
meno di 3 anni	7,6	45,4	47,0

#### 4. I risultati dell'impegno volontario

L'ultimo punto della nostra analisi riguarda la considerazione dell'impatto dell'impegno volontario, ovvero dei risultati che, secondo i volontari, la loro attività ha consentito di raggiungere. Se in precedenza ci si è soffermati sui motivi che stanno «a monte» dell'impegno volontario, ora si considera quale sia l'effetto che tale impegno ha prodotto, sul funzionamento dell'organizzazione di volontariato da un lato, e sui volontari stessi dall'altro.

Consideriamo innanzitutto il contributo dato all'attività dell'organizzazione di volontariato cui si appartiene. La domanda posta era la seguente: «quali sono stati i contributi più significativi che ritiene di aver apportato all'attività dell'organizzazione dove tuttora opera?». Le risposte (vedi tabella 6) hanno evidenziato che i contributi cui viene dato massimo rilievo sono di natura etico-pratica: contributi quali «una grande disponibilità a fare» e «una seria motivazione» sono stati infatti giudicati abbastanza o molto importanti rispettivamente dal 91% e dall'89% degli intervistati. Meno significativo si è rivelato l'apporto in termini di competenze relazionali («buone capacità relazionali») e tecniche («competenze tecniche specifiche»).

Di nuovo emerge da questo dato come il volontariato venga considerato soprattutto nella sua dimensione valoriale, insistendo soprattutto sulla buona volontà e sulla disponibilità operativa piuttosto che sulla possibilità di offrire una competenza specifica. Più che il beneficio procurato al destinatario o la migliore preparazione, vengono messi in luce aspetti quali la serietà dell'impegno e la grande disponibilità: aspetti più umani che tecnici, che caratterizzano l'impegno volontario in senso diverso da un'attività professionale.

**Tabella 6. - Distribuzione dei volontari secondo l'importanza attribuita ai contributi apportati (percentuali per riga)**

	Per niente importante	Poco importante	Abbastanza importante	Molto importante
1. Competenze tecniche specifiche	29,0	26,0	35,3	9,7
2. Buone capacità relazionali	6,7	17,8	59,5	16,0
3. Una seria motivazione	3,3	7,8	51,1	37,8
4. Una grande disponibilità a fare	1,3	8,0	48,3	42,4

Consideriamo, per ultimo, il grado di soddisfazione che l'attività di volontariato procura in chi la svolge. Non si tratta di un aspetto banale, giacché l'impegno di volontariato, essendo svolto liberamente, resiste nel tempo soltanto se esso offre una soddisfazione in chi lo svolge.

È stato così richiesto ai volontari di stilare una sorta di bilancio della loro attività di volontariato e di chiarire per quali aspetti essi considerano il loro impegno soddisfacente. Gli aspetti sottoposti a valutazione riguardavano la loro (eventuale) crescita professionale e formativa, la loro autonomia decisionale, il tipo di rapporti umani instaurati con gli altri membri dell'organizzazione, l'utilità sociale del loro lavoro, e così via (vedi. tabella 7).

In generale la soddisfazione è risultata elevata: per quasi la metà degli intervistati l'attività di volontariato è risultata molto soddisfacente e per quasi l'altra metà abbastanza soddisfacente. Soltanto il 6% circa dei volontari ha mosso qualche rilievo critico, peraltro non tale da rendere del tutto insoddisfacente l'attività prestata.

Che l'impegno di volontariato costituisca un'attività gratificante per chi la svolge appare generalmente scontato. Non potrebbe essere altrimenti, d'altra parte, dato il carattere libero e gratuito di questa forma di impegno. Va anche ricordato che l'elevata gratificazione non esclude affatto che l'impegno sia notevole e costoso in termini materiali e psichici; essa segnala soltanto che la spinta ideale e motivazionale non appare decaduta per i volontari intervistati.

Meno scontato è il dato relativo al tipo di soddisfazione. Le risposte ottenute alla domanda segnalano una elevata soddisfazione per quanto riguarda i rapporti creati con gli altri membri (il 36% degli intervistati si è dichiarato molto soddisfatto) e la coerenza dell'attività di volontariato con gli ideali per cui è stata scelta (giudicata molto soddisfacente da oltre il 47% del campione). La soddisfazione, invece, cala quando si considera l'efficacia dell'intervento svolto (ovvero l'utilità del contributo dato ai beneficiari, per il quale soltanto il 23% si sente molto soddisfatto), i riconoscimenti sociali ottenuti (il 22% è soddisfatto), l'autonomia nello svolgimento dell'attività (soddisfacente per il 21%) e lo sviluppo di specifiche competenze (soddisfacente per il 19%). Questi risultati sono stati considerati «poco» o «per niente» soddisfacenti rispettivamente da circa un quinto dei volontari intervistati.

In definitiva, l'attività di volontariato sembra offrire maggiori gratificazioni quando consente l'espressione dei valori e degli ideali e quando permette di instaurare buoni rapporti con gli altri volontari, mentre solleva qualche perplessità per quanto riguarda la reale efficacia del lavoro svolto e il lavoro organizzativo svolto. È d'altra parte scontato che sia su questi ultimi piani che emergano più facilmente la fatica e la consapevolezza delle difficoltà insiste nel lavoro volontario.

**Tabella 7. - Distribuzione dei volontari secondo il loro livello di soddisfazione**  
(valori in percentuale)

Soddisfazione	Per niente soddisfatto	Poco soddisfatto	Abbastanza soddisfatto	Molto soddisfatto
1. coerenza dell'attività con gli ideali iniziali	0,9	5,4	46,5	47,2
2. rapporto con gli altri membri dell'org.	2,4	8,1	53,0	36,5
3. utilità del contributo per i beneficiari	4,6	12,6	59,8	23,1
4. riconoscimento ottenuto per l'attività svolta	7,6	15,2	55,0	22,2
5. autonomia nello svolgimento dell'attività	4,7	14,6	59,5	21,2
6. crescita formativo/professionale	5,9	15,1	59,2	19,8
7. attività di volontariato nel complesso	0,8	5,0	48,4	45,9

## 5. Conclusioni

L'analisi svolta conferma che il volontariato viene scelto innanzitutto perché si avverte una corrispondenza forte tra i contenuti dell'attività e i convincimenti morali e sociali del volontario. La scelta di impegnarsi in modo gratuito e volontario in un'organizzazione nonprofit è innanzitutto una scelta morale e sociale, che consente di mettere in pratica convinzioni etiche che sono patrimonio degli individui che la attuano. Si tratta dunque di una scelta importante, che è propria di persone attente a trovare nella loro esistenza degli ambiti di espressione e traduzione pratica dei loro orientamenti valoriali.

Al tempo stesso il volontariato è un'attività sociale, che procura identità sociali a chi la compie. È significativo e non scontato che siano molti i volontari che, a fianco delle motivazioni morali, citano motivazioni di carattere relazionale, relative cioè alla qualità delle relazioni sociali che l'impegno di volontariato consente di sviluppare, sia nei confronti degli altri volontari che dei beneficiari del lavoro svolto. Nei volontari emerge l'esigenza di trovare nell'organizzazione in cui operano e nel rapporto con i destinatari del loro intervento un'identificazione sociale, la possibilità di assumere un ruolo sociale che viene apprezzato e riconosciuto. Questa motivazione appare ben più importante di quella di ottenere benefici materiali, anche di tipo indiretto.

Ci pare che questo risultato sfidi le organizzazioni nonprofit a prestare attenzione non soltanto alle radici morali e sociali della loro azione, ma anche alla qualità dei riconoscimenti sociali che vengono offerti ai volontari. Ai volontari di oggi non basta la consapevolezza del valore morale e religioso del proprio impegno. Essi richiedono anche che a questo impegno corrisponda una qualità sociale dell'ambiente in cui si opera, ed un forte riconoscimento del valore della loro attività.

Questo orientamento spiccatamente valoriale e relazionale dei volontari solleva infine un dubbio. In generale i volontari sembrano attribuire scarsa importanza alle competenze tecniche che possono portare nell'organizzazione e che possono acquisire nell'attività stessa di volontariato. La grande enfasi posta sui contenuti morali e relazionali colloca in effetti in secondo piano il fatto che l'azione delle organizzazioni nonprofit richieda e generi capacità tecniche. La realizzazione degli obiettivi posti richiede in effetti un'attenzione non marginale verso il grado di preparazione del personale utilizzato, compreso quello volontario. La scarsa attenzione posta dai volontari alla dimensione tecnica della loro attività rischia così di tradursi in una delega del contributo tecnico al personale retribuito, e nel relegare i compiti e l'iniziativa dei volontari in compiti più di testi-

monianza che di effettivo servizio. La relativa minore soddisfazione che i volontari mostrano per il raggiungimento pratico degli obiettivi posti sembra in effetti tradire una fiducia minore sul grado di efficacia dell'attività svolta.

Il rischio, in altri termini, è che il volontariato finisca per essere apprezzato soprattutto per il suo valore di testimonianza e di espressione valoriale, e meno per il contributo effettivo che esso può portare alla risoluzione dei problemi sociali. Un volontariato moralmente nobile è sicuramente apprezzabile, ma se questa virtù morale non si traduce in efficacia d'intervento, il rischio è che essa finisca nell'autoreferenzialità, un'importante funzione di testimonianza, tuttavia disattenta alle conseguenze concrete che essa determina.

## I VOLONTARI NELLE ORGANIZZAZIONI NONPROFIT: PROFILI E PECULIARITÀ SETTORIALI

---

La conoscenza intorno alle dimensioni ed alle caratteristiche del settore nonprofit in generale e del volontariato in particolare è cresciuta molto in questi ultimi anni, in concomitanza con una notevole diffusione dell'interesse e della visibilità pubblica del fenomeno.

In generale, però, le ricerche finora svolte sul fenomeno del *volunteering*, cioè relative al coinvolgimento della popolazione italiana in attività di volontariato, pur contribuendo ad attirare l'attenzione sul fenomeno, si sono limitate per lo più a studiare la partecipazione dei cittadini in attività gratuite oppure l'impegno volontario in organizzazioni specifiche, siano esse associazioni, cooperative sociali od organizzazioni di volontariato *tout court*.

Ma chi sono coloro che, in modo continuativo, svolgono attività di volontariato in organizzazioni nonprofit in senso più ampio? E ancora, è possibile affermare che le caratteristiche dell'impegno volontario variano al variare delle tipologie di organizzazione in cui esso si esplica?

Con il presente articolo, tratto da un lavoro<sup>1)</sup> finanziato dal Ministero per la Solidarietà Sociale tramite l'Osservatorio Nazionale del Volontariato e condotto dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) in collaborazione con il Centro di Ricerche sulla Cooperazione (CRC) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, ci proponiamo di dare una risposta alle suddette domande.

La base di analisi è rappresentata da un campione di 1.255 volontari, impegnati in 89 organizzazioni di primo livello suddivise per forma giuridica e per settore di attività e distribuite su tutto il territorio nazionale<sup>2)</sup>. Seppure non statisticamente rappresentativo dell'universo, a causa soprattutto della mancanza di una definizione unanimemente condivisa del termine «volontario» e della conseguente scarsa confrontabilità delle stime finora condotte sul tema, il campione selezionato è risultato sufficientemente significativo per procedere con l'analisi.

### 1. Le principali caratteristiche dei volontari

Il primo risultato che emerge con forza dall'indagine riguarda l'estrema eterogeneità delle caratteristiche sociali e demografiche dei volontari intervistati, certamente non riconducibili ad un unico profilo. Vi sono persone che svolgono attività volontaria in contemporanea ad altre attività professionali, giovani, specialmente studenti, anziani ormai in pensione, casalinghe che hanno liberato una parte consistente del loro tempo da impegni familiari.

Anche la frequenza dell'impegno con cui i volontari intervistati svolgono abitualmente il loro servizio presenta una certa variabilità: alcuni si dedicano al volontariato da poche volte in un anno a 1-2 volte al mese, mentre altri dimostrano una maggiore regolarità e intensità nell'impegno, prestando servizio gratuito presso la loro organizzazione per più volte alla settimana, a dimostrazione di un elevato tasso di fidelizzazione. Inoltre, se le prestazioni svolte dai volontari riguardano soprattutto (per il 65%) attività «esecutive» di servizio all'utenza, a scapito di attività organizzative interne o di marketing e promozione, risulta essere molto variabile anche il loro livello di partecipazione e

<sup>1)</sup> Cfr. IRS – CRC, *I volontari nelle organizzazioni nonprofit: caratteristiche sociali, economiche, culturali e motivazionali*, Milano, 1999.

<sup>2)</sup> Per quanto riguarda la forma giuridica sono state considerate 3 macro-classi: associazioni (pari al 78,6% del totale delle organizzazioni), enti nonprofit (10,3%) e cooperative sociali (11,1%); relativamente alla classificazione per settore di attività è stata adottata una versione sintetica dell'ICNPO (*International Classification of Non Profit Organizations*) che prevede la distinzione dell'universo nonprofit in 5 ambiti: cultura e ricreazione (13,8%), sanità (27,1%), servizi sociali (37,6%), *advocacy* (8,4%) e ambiente (8,9%).

di coinvolgimento nelle decisioni, tendenzialmente correlato con l'anzianità di servizio del volontario.

Ma è possibile ora contenere questa estrema eterogeneità e variabilità del fenomeno arrivando a definire delle tipologie di volontario uniformi per caratteristiche di partenza?

L'analisi delle correlazioni tra le *variabili organizzative e/o dimensionali*<sup>3)</sup> dell'organizzazione di appartenenza e le principali caratteristiche dei volontari intervistati, quali età, sesso, titolo di studio, condizione professionale, assiduità e principali motivazioni dell'impegno, non ha consentito di definire delle precise clusterizzazioni per profili omogenei di volontari. In sostanza, non sono emerse relazioni significative tra la frequenza e le caratteristiche dell'impegno dei volontari da un lato, ed il fatto che essi operino in una cooperativa sociale piuttosto che in un'associazione; tra l'attività prevalentemente svolta e la matrice ideologica dell'organizzazione; tra la loro condizione professionale del volontario e la tipologia organizzativa dell'organizzazione destinataria (se organizzazione di volontariato puro, mista o altamente professionalizzata).

L'unica variabile rilevante nell'influenzare le caratteristiche personali, motivazionali ed il diverso tipo di impegno dei volontari intervistati si è dimostrata il *settore di attività* dell'organizzazione di appartenenza. A seconda dell'attività svolta dall'organizzazione sono, infatti, emerse delle tipologie di volontario caratterizzate da una sostanziale uniformità delle caratteristiche sopra definite. Non è certo una sorpresa: sono infatti innanzitutto le caratteristiche operative del campo di attività a determinare la forma e le dimensioni dell'impegno, nonché il profilo stesso dei volontari. Vero è che l'analisi svolta consente di dare rilevanza empirica a sensazioni sicuramente già presenti nel pensare comune ma ancora poco esplorate attraverso indagini ad hoc.

Vediamo ora nel dettaglio quali sono i diversi profili di volontario emersi a seconda del settore di intervento della sua attività (Tavole 1 e 2).

## 2. Il volontario «solidale»

Il settore dei servizi sociali è sicuramente quello che vede concentrata la quota più consistente di organizzazioni nonprofit nel nostro paese. Il volontariato operante in quest'ambito spazia in diversi campi di intervento: dall'handicap alla tossicodipendenza, dall'AIDS all'immigrazione, dal problema degli anziani a quello dei minori a rischio, dalla protezione civile all'assistenza ospedaliera. Si tratta del volontariato più tradizionale, quello a stretto contatto con «l'altro in difficoltà», chiunque esso sia, e che si confà particolarmente al sesso femminile. Sono donne il 71% dei volontari attivi in questo comparto, che rappresentano oltre la metà delle intervistate dell'intero campione. In effetti, certe competenze frequentemente richieste a questi volontari – come la discrezione e la capacità di ascolto e condivisione – sembrano maggiormente diffuse nella popolazione femminile e in ogni caso appaiono più vicine ad un'attività di cura tradizionalmente svolta dalle donne.

Cenno a parte merita il volontariato di protezione civile, che pesa comunque per una percentuale molto contenuta rispetto al totale dei volontari attivi nel presente comparto. Il servizio di protezione civile è svolto per oltre l'80% da uomini: il volontario ivi impegnato deve essere necessariamente più «vigoroso» ed opportunamente addestrato per saper affrontare una situazione di emergenza ma anche per saper gestire la successiva fase di ripristino dei servizi primari danneggiati o venuti meno in seguito ad una calamità.

Tornando alla macro-classe «assistenza sociale», l'età media dei volontari che operano in questo campo è di 43 anni e le condizioni occupazionali proporzionalmente più diffuse sono quelle di pensionato, ricoperta dal 22% degli intervistati del comparto,

<sup>3)</sup> Per *variabili organizzative* si intendono il settore di attività, la forma giuridica dell'organizzazione di appartenenza del volontario, il tipo di ispirazione (se religiosa o laica); per *variabili dimensionali* sono stati considerati il livello di professionalizzazione dell'organizzazione e l'ammontare delle entrate nell'ultimo anno.

e di casalinga (20%). Relativamente a quest'ultimo dato, è interessante notare come la percentuale di casalinghe attive nei servizi sociali rappresenti addirittura il 75% del totale delle donne impegnate in attività domestiche dell'intero campione: in sostanza, i tre quarti delle casalinghe complessivamente intervistate svolgono un'attività di volontariato nell'ambito dell'assistenza sociale. Per il volontariato sociale, inoltre, il fatto di aver maturato una preparazione adeguata allo svolgimento dell'attività attraverso studi, precedenti esperienze, o corsi di formazione ad hoc, è risultato essere un requisito importante, tenuto in debita considerazione dal 17% degli intervistati.

Infine, per quanto riguarda la pratica religiosa, i volontari dei servizi sociali risultano essere molto assidui nel partecipare ad attività di culto: oltre il 60% si dichiara «praticante regolare», cioè frequenta un luogo di culto almeno una volta alla settimana. Questo dato, se per un verso dipende dalla maggiore partecipazione ai riti religiosi da parte delle donne rispetto agli uomini, dall'altro è decisamente connotato con la tipologia di servizio erogato: «fare solidarietà» attraverso l'accoglienza e la condivisione dell'altro, risulta essere particolarmente vicino al principio cristiano di carità e probabilmente consente al credente di vivere, in modo più autentico che non svolgendo altri servizi, il messaggio evangelico nella concretezza delle opere.

### 3. Il volontario del pronto soccorso

Il settore sanitario<sup>4)</sup>, secondo per numero di organizzazioni concentrate, raccoglie al suo interno organismi operanti nel campo del pronto soccorso e del trasporto malati e mobilità oltre il 21% del totale dei volontari in esame.

I due terzi dei volontari di questo comparto sono uomini, relativamente giovani (età media di 35 anni) e per il 50% ancora conviventi con i genitori, perciò ragionevolmente liberi da carichi familiari. Il titolo di studio non è particolarmente elevato: oltre il 30% degli intervistati si è fermato alla licenza elementare o media e soltanto l'11% ha conseguito una laurea. Da questo sembrerebbe discendere che per lavorare come volontario nel campo dell'emergenza sanitaria non conti tanto avere un livello di istruzione elevato, quanto piuttosto aver maturato delle competenze specifiche. A questo proposito, uno dei requisiti per poter erogare questo servizio, considerato rilevante dal 20% degli interessati (contro una media del 15%), consiste proprio nell'aver maturato una preparazione adeguata sul campo. In effetti, il personale volontario a bordo delle ambulanze deve essere specificatamente addestrato al servizio e quasi sempre lo svolgimento della sua attività è subordinato alla frequenza di corsi di formazione e di aggiornamento continuo. Per quanto riguarda la condizione professionale, la metà dei volontari attivi in questo settore ha un'occupazione; si tratta di un'immagine che per certi versi contrasta con il luogo comune che identifica il volontario in una figura al di fuori della norma, dotata di un'ampia disponibilità di tempo libero e svincolata da impegni e responsabilità di tipo lavorativo e/o familiare. Più numerosi rispetto alla media sono poi gli studenti (pari al 22%) e i disoccupati e le persone in cerca di prima occupazione (pari al 12%). Relativamente a quest'ultimo dato, è interessante notare che la tipologia di volontari in esame è anche quella che, rispetto alla media del campione, attribuisce maggiore importanza a motivazioni di ordine materiale, tra cui appunto la possibilità di trovare un futuro impiego.

I volontari del pronto soccorso si distinguono, infine, per l'assiduità del loro impegno: circa la metà del totale si dedica al volontariato più volte a settimana ed il 50% lo fa per più di 11 ore. Si tratta, quindi, di un impegno non indifferente, che implica una frequenza di diverse ore settimanali, generalmente suddivise in turni, e

<sup>4)</sup> In verità, all'interno del settore sanitario convivono 2 anime organizzative ben distinte: organizzazioni di pronto soccorso e trasporto malati, il cui volontario-tipo è trattato nel presente paragrafo, ed organizzazioni che erogano servizi sanitari di tipo ospedaliero; il volontariato mobilitato direttamente da ospedali e case di cura, per il suo carattere prettamente assistenziale, piuttosto che sanitario, è stato considerato come volontariato «solidale», cioè come una prestazione a carattere socio-assistenziale e dunque ricompreso, come già sottolineato, nel paragrafo precedente.

che richiede esperienza e professionalità oltre che una naturale «vocazione» al soccorso e alla solidarietà.

#### 4. Il volontario del circolo culturale

Il profilo socio-demografico del volontario attivo nel comparto culturale-ricreativo è quello di una persona prevalentemente di sesso maschile (56%) con un'età media di 42 anni, per la maggior parte non occupata. Con riferimento alle motivazioni che hanno spinto gli intervistati a dedicare il loro tempo libero ad un'attività di questo tipo, prevale con forza la componente relazionale: determinanti quali «il trascorrere del tempo libero in modo piacevole», «il sentirsi parte di un buon gruppo di persone» e «l'instaurare rapporti umani significativi» sono considerate molto importanti da oltre il 49% dei volontari di questo comparto, a scapito delle motivazioni di ordine più valoriale. Se la minore importanza attribuita a motivazioni quali la possibilità di dare concretezza ai propri valori etici o religiosi può trovare conferma nella scarsa pratica religiosa di questi volontari, che si dichiarano non praticanti per quasi il 40% del totale, la rilevanza conferita alle motivazioni di tipo relazionale dipende dalla natura stessa delle organizzazioni attive in questo comparto. Il comune denominatore di queste organizzazioni, siano esse circoli ricreativi, fondazioni artistico-culturali o associazioni sportive, è, infatti, fundamentalmente quello di rappresentare un luogo di aggregazione sociale, uno spazio dove fare cultura, sport o attività di animazione con lo scopo di divertirsi insieme e di costruire reti ed occasioni di incontro per le persone. L'importanza attribuita al fattore relazionale sembrerebbe confermata anche dal fatto che il 38% degli intervistati appartenenti a questo settore hanno considerato «la conoscenza diretta di membri dell'organizzazione» un requisito rilevante per cominciare a lavorarvi come volontari (contro una media del 33%).

Un'altra peculiarità di questi volontari si riferisce all'attività prevalentemente svolta: ferma restando una focalizzazione dell'impegno sul servizio all'utenza (per il 54% circa), si può rilevare una componente significativa di destinazione del tempo in attività organizzative interne: il 44% del totale è infatti occupato per più della metà del tempo dedicato al volontariato, in queste attività. Si pensi, ad esempio, all'organizzazione di manifestazioni, mostre, rassegne, attività di animazione, spettacoli, che costituiscono uno «step» indispensabile per l'erogazione di questo tipo di servizio.

#### 5. Il volontario di «advocacy»

La sfera di intervento di promozione della comunità locale e a tutela dei diritti civili è molto ampia ed articolata e riguarda attività di sviluppo sociale ed economico locali, assistenza al lavoro, al fisco, ai bisogni degli inquilini e delle famiglie; in generale, potremmo parlare di «diritti di cittadinanza». Le organizzazioni che erogano questi servizi hanno principalmente lo scopo di diffondere una cultura del senso civico, di promozione e tutela sociale, e di fornire assistenza e consulenza tecnica ai cittadini (si pensi, ad esempio, ai segretariati sociali). Il volontariato in quest'ambito è molto più frequente tra gli uomini piuttosto che tra le donne ed è maggiormente diffuso tra le persone adulte piuttosto che tra i giovani, che, a un volontariato a «tavolino», probabilmente preferiscono un volontariato «sul campo». Il 70% dei volontari che erogano il loro servizio all'interno di queste organizzazioni sono, infatti, di sesso maschile, con un'età media di oltre 43 anni; più del 35% sono ormai in pensione. Si tratta, quindi, di persone libere da impegni lavorativi e anche da carichi familiari, visto che circa un quarto dei volontari del comparto vive solo con il coniuge o partner, senza figli. L'assiduità dell'impegno è, di conseguenza, abbastanza elevata: quasi il 52% degli intervistati di questo settore si dedica al volontariato più volte alla settimana, anche se il 47% per non più di 5 ore. Per quanto riguarda le ragioni della scelta di dedicarsi a questo tipo di volonta-

riato, non sembrano emergere sostanziali differenze rispetto alla media dell'intero campione, se non una maggiore importanza attribuita alle motivazioni di ordine relazionale, importanza sostanzialmente giustificata dalla forma giuridica delle organizzazioni di questo settore, costituite per il 100% sottoforma di associazioni, per definizione luoghi di aggregazione sociale.

## 6. Il volontario ambientalista

Il volontario che dedica parte del suo tempo libero ad attività a favore dell'ambiente si è rivelato il volontario più giovane e più «intellettuale» del campione: l'età media si aggira intorno ai 34 anni, il 31% è laureato e soltanto il 10% si è fermato alla licenza elementare o di media inferiore. Si tratta poi, per la maggior parte (62%), di uomini, per il 66% con un'occupazione e che per più della metà del totale vivono ancora con i genitori, liberi, quindi, da carichi familiari e con una certa quantità di tempo libero a disposizione. Relativamente alla partecipazione ad attività di culto, solo il 14% dei volontari in esame frequenta un luogo di culto almeno una volta a settimana, mentre ben il 41% si dichiara non praticante, dando al settore una connotazione decisamente laica.

Per quanto riguarda la frequenza dell'impegno, dai dati sono emerse due distinte tipologie di volontario: quasi il 28% presta la sua attività meno di un paio di volte al mese, mentre il 46% è assiduo per almeno una volta a settimana. La prima tipologia potrebbe essere definita quella di un «volontario saltuario», che si rende disponibile a collaborare con la sua associazione, ad esempio, per l'organizzazione di un banchetto o di una mostra; la seconda potrebbe essere quella del «volontario attivista», che vive questo impegno con maggiore dedizione, spesso plurisettimanale, e che per oltre il 46% ricopre incarichi di responsabilità all'interno dell'organizzazione.

Un altro dato interessante è che il 12% del tempo dedicato al volontariato da parte di questi volontari è utilizzato per attività di raccolta fondi. Questo valore, che in termini assoluti non appare di una grande significatività, risulta essere abbondantemente al di sopra della media del campione (pari al 2%) e concentra ben il 50% dei volontari complessivamente impegnati in attività di marketing, in questo settore. È infatti tramite periodiche campagne associative, oltre che attraverso giornate di sensibilizzazione della causa ambientalista, nonché attraverso la vendita di magliette, prodotti biologici, libri e riviste sulle problematiche ambientali, che organizzazioni come il WWF si auto-finanziano.

## 7. Conclusioni

L'analisi fin qui svolta consente di dare fondamento empirico a sensazioni spesso diffuse nel modo del Terzo settore e allo stesso tempo fa emergere elementi di novità sinora poco considerati. Il fattore che emerge con forza è che non esiste una definizione univoca di volontariato. All'interno delle organizzazioni nonprofit sono presenti diverse tipologie di volontario, con caratteristiche variabili soprattutto in funzione del campo di attività e dei contenuti delle prestazioni svolte. Nel campo dei servizi sociali, il volontariato appare più un fenomeno femminile, caratterizzato da compiti di cura e di accudimento, in campo sanitario predomina il profilo del volontario giovane, più assiduo nell'impegno e più professionalizzato; vi è poi un volontariato che privilegia la componente relazionale e aggregativa, tipica dell'associazionismo e dei circoli culturali e ricreativi, ed un altro che esprime soprattutto un impegno di carattere civile.

Non risulta, dunque, legittimo ridurre l'universo di coloro che prestano gratuitamente il proprio servizio ad un profilo omogeneo e valido per tutti, che si riduce, spesso, ad una figura fuori del normale, caratterizzata da un'ampia disponibilità di tempo libero e svincolata da impegni e responsabilità di tipo familiare o lavorativo. La popolazione dei volontari rappresenta una gamma molto variegata di caratteristiche demografiche, sociali, culturali, motivazionali ed esperienziali.

**Tavola 1. - Principali caratteristiche socio-demografiche dei volontari per profilo prevalente**

Tipologia di volontario	Sesso	Età	Titolo di studio	Condizione professionale	Modalità di convivenza	Pratica religiosa
<i>Il volontario "solidale"</i>	Prevalenza di donne (71,2%)	Adulti (43 anni)	Istruzione media - elem./media inf. 26,5% - dipl.prof./media sup. 48,7% - laurea e oltre 24,8%	Prevalenza di non occupati (65,6%), specie di pensionati (21,6%) e casalinghe (20%)	Mista - solo 15,5% - con coniuge/partner 19,6% - con coniuge e figli 26,4% - con genitori 31,3% - altro 7,2%	Decisamente praticanti (60,6%)
<i>Il volontario del pronto soccorso</i>	Prevalenza di uomini (67%)	Giovani adulti (35 anni)	Istruzione medio-bassa - elem./media inf. 30,5% - dipl.prof./media sup. 58,7% - laurea e oltre 10,8% (12,2%)	Stessa ripartizione tra occupati e non, tra questi ultimi prevalgono studenti (21,8%) e disoccupati	In prevalenza con i genitori (50%)	Praticanti (54%)
<i>Il volontario del circolo</i>	Leggera prevalenza di uomini (56,1%)	Adulti (42 anni)	Istruzione media - elem./media inf. 22,5% - dipl. prof./media sup. 53,5% - laurea e oltre 23,8%	Prevalenza di non occupati (55%)	In prevalenza con coniuge e figli (39%)	Prevalenza non praticanti (39%)
<i>Il volontario di "advocacy"</i>	Prevalenza di uomini (69,6%)	Adulti (43 anni)	Istruzione media - elem./media inf. 22,9% - dipl.prof./media sup. 56% - laurea e oltre 21,1%	Prevalenza di non occupati (61,3%), specie di pensionati (35%)	Mista - solo 10,8% - con coniuge/partner 23,4% - con coniuge e figli 22,5% - con genitori 37,8% - altro 5,4%	Praticanti (53,2%)
<i>Il volontario ambientalista</i>	Prevalenza di uomini	Giovani adulti (34 anni)	Istruzione medio-alta - elem./media inf. 10,5% - dipl.prof./media sup. 58,9% - laurea e oltre 30,6%	Netta prevalenza di occupati (65,6%)	In prevalenza con i genitori (51,2%)	Non praticanti o irregolari* (85,6%)
<b>Totale campione</b>	<b>M - 50,3%</b> <b>F - 49,7%</b>	<b>39/40 anni</b>	<b>Elem./media inf. 24,5%</b> <b>dipl.prof./media sup. 54,4%</b> <b>laurea e oltre 21,1%</b>	<b>Disocc/in cerca occ. 10,9%</b> <b>occupato 44%</b> <b>pensionato 17,9%</b> <b>casalinga 10%</b> <b>studente 17,2%</b>	<b>Solo 12,6%</b> <b>con coniuge/partner 16,4%</b> <b>con coniuge e figli 26,9%</b> <b>con genitori 39,5%</b> <b>altro 4,5%</b>	<b>Praticanti 50,6%</b> <b>irregolari 28,7%</b> <b>non praticanti 20,7%</b>

\* Con "irregolari" abbiamo inteso indicare coloro che partecipano alla vita religiosa in modo saltuario (poche volte in un anno).

**Tavola 2. - Principali caratteristiche dell'impegno dei volontari per profilo prevalente**

Tipologia di volontario	Requisiti all'ingresso**	Frequenza dell'impegno	Attività prevalentemente svolta	Motivazioni***
<i>Il volontario "solidale"</i>	Abbastanza significativo possesso di competenze (17,2%)	Almeno 1 volta a settimana (39,5%)	Netta prevalenza servizio all'utenza (73,5%)	Leggera prevalenza componente valoriale (52,3%)
<i>Il volontario del pronto soccorso</i>	Significativo possesso competenze (20%)	Più volte a settimana (50,7%)	Netta prevalenza servizio all'utenza (74,6%)	Prevalenza componente materiale (8,4%)
<i>Il volontario del circolo</i>	Significativa componente relazionale (37,8%)	Più volte a settimana (50%)	Consistente svolgimento attività organizzativa (44%)	Prevalenza componente relazionale (48,6%)
<i>Il volontario di "advocacy"</i>	Significativa componente relazionale (39,7%) e scarso possesso competenze (10,3%)	Più volte a settimana (51,8%)	Consistente svolgimento attività organizzativa (44,8%)	Prevalenza componente materiale (7,8%)
<i>Il volontario ambientalista</i>	Significativa adesione morale (58%) e scarso possesso competenze (8%)	Poche volte al mese (27,6%)	Consistente svolgimento attività organizzativa (42,1%) e di raccolta fondi (12,3%)	Prevalenza componente valoriale (55,7%) e scarsa componente materiale (2,6%)
<b>Totale campione</b>	<b>Relazioni personali 32,9%</b> <b>possesso competenze 15,2%</b> <b>adesione morale 51,8%</b>	<b>Poche volte al mese 18,1%</b> <b>1 volta a settimana 34,9%</b> <b>più volte a settimana 47%</b>	<b>Attività organizzative 32,1%</b> <b>servizio utenza 65,5%</b> <b>raccolta fondi 2,4%</b>	<b>Materiali 6,3%</b> <b>solidaristiche 42,5%</b> <b>di valore 51,2%</b>

\*\* Per "requisiti all'ingresso" si intendono le determinanti che secondo i volontari intervistati hanno favorito maggiormente il loro ingresso nelle rispettive organizzazioni. In particolare, sono stati evidenziati 3 gruppi di requisiti: 1) l'esistenza di relazioni personali con altri membri dell'organizzazione; 2) il possesso di competenze ad hoc (per studi, formazione, precedente esperienza di volontariato); 3) l'adesione morale alla *mission* e ai valori dell'organizzazione.

\*\*\* Le principali determinanti della scelta di dedicarsi ad attività di volontariato sono risultate essere 3: 1) *motivazioni di tipo solidaristico relazionale* (quali la possibilità di trascorrere del tempo libero in modo piacevole, sentendosi parte di un buon gruppo di persone e instaurando rapporti umani significativi); 2) *motivazioni di tipo materiale* (quali la possibilità di trovare una futura occupazione e il poter beneficiare di servizi di buona qualità); 3) *motivazioni valoriali* (quali il dare concretezza ai propri valori etici o religiosi o il contribuire a cambiare la società).

## PROCESSI DI TRASFORMAZIONE DELL'AZIONE VOLONTARIA IN ITALIA: INDICAZIONI DA UN'INDAGINE EMPIRICA

---

Negli ultimi anni, i processi di trasformazione del settore e delle organizzazioni *nonprofit* (ONP) sono stati tanti e sostenuti come mai in passato. Le organizzazioni senza fine di lucro si sono trovate proiettate da uno spazio di intervento sostanzialmente residuale al centro di una discussione che vede sempre più in esse un soggetto cruciale per la produzione dei servizi di *welfare*. Ad essersi sviluppata è in particolare una tipologia nuova di *nonprofit* che innova sotto il profilo delle funzioni il ruolo classicamente caritativo delle organizzazioni senza fine di lucro. Si tratta del cosiddetto *nonprofit* produttivo composto da quel variegato e eterogeneo insieme di organizzazioni che forniscono servizi in modo continuativo, remunerato e professionale.

Secondo una definizione ormai corrente, sono queste organizzazioni erogatrici di servizi di *welfare* pesante a rappresentare l'architrave delle nuove politiche di benessere e tutela sociale poiché, sopperendo alle carenze del *nonprofit* tradizionale impossibilitato a offrire servizi strutturati per carenze di risorse materiali e umane, esse si pongono in competizione vincente sui risultati rispetto alle istituzioni pubbliche classicamente implicate nell'erogazione di servizi, soprattutto per la maggiore capacità di attivare servizi orientati verso i bisogni degli utenti in modo flessibile, economico e differenziato.

Nonostante le informazioni disponibili sulle dimensioni e le caratteristiche del settore *nonprofit* stiano aumentando in modo estremamente significativo per quantità e qualità dei contenuti, esistono tuttavia ancora lacune conoscitive molto rilevanti per la comprensione del ruolo che il settore può svolgere nei processi di trasformazione delle politiche di *welfare*. Una di tali lacune riguarda l'impatto che le politiche di regolazione del settore hanno sulla struttura e l'azione delle organizzazioni *nonprofit* di tipo produttivo. La maggior parte degli studi attualmente disponibili è il risultato della proiezione di ipotesi teoriche che si limitano ad assumere come un dato la peculiarità gestionale e culturale del settore *nonprofit* di tipo produttivo. L'immagine dominante è quella di un universo di organizzazioni che, pur acquisendo connotazioni sempre più marcatamente produttive, sono in grado di distinguersi dagli enti gestori pubblici e privati *forprofit* per la capacità di assemblare e trasformare in valore aggiunto la compresenza di fattori produttivi tradizionali, in primo luogo il lavoro remunerato e professionale, con le risorse umane di tipo volontario.

In effetti, lo sviluppo del settore *nonprofit* di tipo produttivo in Italia è stato caratterizzato dall'emergere di unità organizzative improntate a miscelare componenti tipiche dell'azione professionale e quella volontaria favorendo lo sviluppo di orientamenti gestionali e organizzativi basati sulla flessibilità, l'integrazione con il territorio, la capacità di rappresentare e agire in modo efficace nei confronti dei bisogni, l'economicità e la democrazia. Dopo le profondissime trasformazioni che sono intervenute negli ultimi anni è tuttavia ancora possibile utilizzare concetti come «economia solidale» o «economia della compartecipazione» che rimandano all'esistenza di formule organizzative tarate sull'esigenza di produrre servizi in modo intimamente e profondamente sociale e relazionale?

Rispetto a questo interrogativo le difficoltà di fare ricerca nel settore non hanno agevolato l'interesse degli studiosi e dei *decision maker* pubblici, e il riferimento alle organizzazioni *nonprofit* di tipo produttivo continua ad essere caratterizzato dal presupposto della peculiarità gestionale e organizzativa di tali unità produttive. Ciononostante, tale interrogativo non è privo di rilevanza. Per capire come inquadrare il settore *nonprofit* di tipo produttivo nei processi di trasformazione del *welfare* diviene infatti sempre più rilevante capire quali ne sono le

caratteristiche e in che modo i processi di regolazione influiscono sull'esistenza e lo sviluppo delle stesse.

La ricerca di cui si espongono di seguito i principali risultati si è proposta su queste basi un duplice obiettivo: da un lato, ha cercato di porre attenzione alle dinamiche reali delle forme organizzative che compongono il settore *nonprofit* di tipo produttivo e, dall'altro, ha cercato di leggere e interpretare tali dinamiche in modo congiunto con quelle, più istituzionali, delle politiche di regolazione del settore.

La ricerca ha preso in considerazione 50 tra cooperative sociali e associazioni che nel corso degli anni si sono trasformate da realtà in cui il volontariato rappresentava la risorsa prevalente o esclusiva a organizzazioni a forte componente di lavoro retribuito. Di queste la ricerca ha ricostruito l'evoluzione, distinguendo tre momenti del loro ciclo di vita e verificando per ognuno di essi i mutamenti intercorsi con riferimento all'attività, alla dimensione, alle caratteristiche del personale coinvolto, ma soprattutto ai rapporti con le politiche sociali pubbliche e all'evoluzione della presenza e del ruolo dei volontari. A quest'ultimo aspetto la ricerca ha dedicato una attenzione particolare, integrando i questionari sottoposti alle organizzazioni con questionari rivolti ai volontari ancora attivi e a quelli che hanno interrotto il rapporto di collaborazione con l'organizzazione. La ragione di ciò è che la presenza di volontariato dentro le organizzazioni e il ruolo ad essa assegnato sono state assunte come *proxy* della dimensione solidaristica e della capacità delle organizzazioni di essere e mantenersi soggetti attivi di politiche sociali alternative a quelle tradizionalmente proposte e attuate dai modelli di *welfare* ereditati dal dopoguerra.

I risultati dell'indagine rilanciano in modo esplicito alcune preoccupazioni già emerse in forma implicita dalla lettura dei rapporti sulla cooperazione nazionale in Italia che individuavano, nel contributo decrescente del volontariato alla caratterizzazione in senso pluralistico e relazionale dell'azione delle ONP, un fattore distintivo dei processi di trasformazione in essere. Sull'intero campione delle organizzazioni considerate circa i due terzi sono soggette a dinamiche di marginalizzazione della presenza volontaria che si traducono concretamente in:

- 1) una riduzione quantitativa esplicita degli operatori volontari; la loro presenza risulta addirittura azzerata in circa il 15,0% delle unità organizzative selezionate;
- 2) un ridimensionamento estremamente significativo del ruolo dei volontari che assumono in modo crescente funzioni di supporto marginale all'azione organizzativa, rimanendo esclusi dai processi sia di *governance* che di produzione dei servizi;
- 3) la diminuzione delle relazioni con il territorio di cui i volontari rappresentano tradizionalmente il tramite e l'espressione, che si esplicita in modo prevalente nell'affermazione della dimensione strumentale della partecipazione a network di attori che erogano prestazioni; si riduce di contro, l'interesse alla condivisione di progettualità, intenti e azioni con le reti comunitarie territoriali;
- 4) la diffusione di sentimenti di disimpegno e sfiducia tra i volontari
- 5) l'emergere, sia pure in parte, per fortuna, ancora marginale, di motivazioni strumentali alla partecipazione volontaria.

La ricerca impostata sull'analisi longitudinale dimostra come questi processi di trasformazione non costituiscano l'esito inesorabile delle dinamiche di strutturazione produttiva e gestionale delle ONP: se così fosse, infatti, tutte le unità organizzative analizzate avrebbero dovuto vedere esaurita o in fase di esaurimento la funzione propulsiva dell'azione volontaria. In realtà, esistono ancora organizzazioni - circa un terzo del campione - che pur in presenza di processi di strutturazione gestionale e di un consolidamento del numero di operatori retribuiti, attuati raggiungendo risultati di *performance* economica eccellenti, non rinunciano, ma anzi rilanciano la funzione del volontariato sia in termini di presenza quantitativa che qualitativa.

Questo dato è estremamente rilevante, in termini analitici, perché pone in rilievo l'inconsistenza empirica di una tesi che si è fatta negli ultimi anni strada tra studiosi e decisori pubblici e che vuole la marginalizzazione del volontariato all'interno delle ONP di tipo produttivo come l'esito necessario di processi di struttura-

zione e di miglioramento della *performance* organizzativa e economica. In realtà, le indicazioni dell'indagine dimostrano come la riduzione e la marginalizzazione del volontariato siano processi che implicano effetti che rischiano di indebolire la performance delle ONP e non di rafforzarla. I dati della ricerca dimostrano infatti in modo esplicito che la presenza degli operatori volontari si collega a fattori cruciali per distinguere l'azione delle ONP da quella di altri soggetti, privati e pubblici, produttori di servizi di *welfare*. Infatti:

1) i volontari rappresentano i principali fattori di contatto con il territorio favorendo i processi di compenetrazione dell'azione organizzativa nella realtà sociale che esprime i bisogni di assistenza e di aiuto;

2) i volontari, svolgendo un lavoro non retribuito, promuovono l'innalzamento del grado di efficienza dell'agire organizzativo;

3) i volontari, se inseriti all'interno dei processi di *governance* dell'organizzazione, favoriscono la democratizzazione dei processi produttivi e di conseguenza la trasparenza dei processi decisionali e di allocazione delle risorse;

4) la presenza di volontari è legata alla possibilità di rendere flessibili i servizi, limitando le rigidità connesse alla strutturazione dell'organizzazione sul solo fattore lavoro retribuito;

5) i volontari, infine, promuovono la realizzazione di processi produttivi cosiddetti aperti, ossia incentrati sull'economia delle relazioni e quindi, evitano o riducendo il pericolo che la produzione dei servizi si risolva in una mera erogazione di prestazioni che non sono in grado di sorreggere lo sviluppo di azioni continuative e integrate nei confronti del bisogno e del disagio sociale.

Ma se la cosiddetta deriva produttivistica non costituisce l'esito scontato della trasformazione delle caratteristiche organizzative peculiari delle ONP, quali sono i fattori che influiscono sulle diverse direzioni imboccate dalle dinamiche di strutturazione organizzativa?

I dati disponibili pongono in rilievo l'esistenza di una correlazione molto significativa soprattutto tra l'evoluzione delle ONP e la modalità di regolazione istituzionale del settore *nonprofit* e della sua azione. Quando le ONP operano all'interno di scenari di regolazione in cui prevale l'impegno dei *policy maker* a razionalizzare la spesa pubblica in materia di *welfare*, acquistando prestazioni piuttosto che affidando la gestione di servizi, la partecipazione dei volontari alla vita organizzativa decresce. Sebbene siano molte le ragioni all'origine dell'indebolimento della partecipazione volontaria, i dati indicano che un fattore scatenante di questo processo è da individuare nel modo in cui avviene il riconoscimento istituzionale della valenza produttiva delle ONP. Se questa legittimazione passa attraverso l'incorporazione e lo sviluppo di un orientamento teso alla produzione di prestazioni standardizzate, a risentire più pesantemente del cambiamento sono gli assetti organizzativi basati su una equilibrata presenza di volontari e lavoratori remunerati.

I processi che fanno scattare l'indebolimento della presenza volontaria in presenza di un orientamento alla produzione di prestazioni sono complessi. Per riassumere, si può dire comunque che il problema principale che i volontari si trovano ad affrontare è quello di rendere congruenti motivazioni e comportamenti specifici del lavoro non remunerato con modelli di produzione e erogazione di servizi incentrati sulla massimizzazione del principio di efficienza, rispetto sia agli obiettivi che alle procedure dell'agire organizzativo. In una prospettiva di efficienza le ONP prive di volontariato possono certamente continuare a contribuire alla razionalizzazione della spesa sociale, ma forniscono un contributo decrescente alla realizzazione di programmi di produzione di servizi intesi in senso pluralistico e relazionale. Se le ONP diventano infatti i *junior partner* dell'ente pubblico e sviluppano caratteristiche isomorfe alle richieste dell'ambiente istituzionalizzato, la possibilità di produrre servizi incentrati sui bisogni delle persone rischia di venir risucchiata in una prospettiva di standardizzazione fine a se stessa delle prestazioni, che allontana invece che avvicinare le esigenze dei produttori dai bisogni dei cittadini utenti. Per molti

volontari vengono dunque meno le ragioni della partecipazione all'agire organizzativo e le scelte di impegno sociale trovano strade diverse di realizzazione.

In conclusione, molte delle indicazioni della ricerca evidenziano, che, se ad essere dominante è una rappresentazione solo produttivistica dei processi di produzione di servizi di *welfare*, il significato originale dello sviluppo del settore *nonprofit* rischia di essere pesantemente compromesso. Se si vuole evitare di discutere nei prossimi anni di un settore che solo nominalmente si differenzia da quelli tradizionali, ma che in realtà non è in grado di innovarne le logiche produttive e comportamentali perché riproduce le stesse basi organizzative e gestionali dei produttori classici di servizi, è dunque necessario compiere una più attenta riflessione su quali siano i fattori che distinguono la performance delle ONP e quale sia l'impatto dei processi di regolazione su tali performance ed è necessario agire in modo congruente per supportare l'evoluzione e il mantenimento di caratteristiche organizzative e gestionali distintive.

Più in concreto, la ricerca suggerisce sia di ripensare il ruolo del volontariato individuale che opera dentro le organizzazioni *nonprofit* sia di riformare la modalità concretamente seguite nei processi di esternalizzazione.

Per quanto riguarda il riconoscimento del volontariato individuale, va avviata una seria riflessione sull'impostazione sia dalla legge 266/91 che della 381/91 che porti al pieno riconoscimento anche del ruolo del volontariato dentro le organizzazioni *nonprofit*. Tale riconoscimento dovrebbe poi tradursi in azioni tese ad agevolare le organizzazioni dotate di volontari, soprattutto nei provvedimenti di regolazione delle relazioni tra politiche sociali pubbliche e organizzazioni *nonprofit*.

In secondo luogo va ridimensionata l'enfasi posta di recente sui quasi-mercati come strumento di avvicinamento della domanda e dell'offerta, e vanno ripensate le prassi esistenti del *contracting-out*. È indubbio, infatti, che i quasi-mercati sono strumenti adatti a regolare l'incontro tra domanda e offerta se esistono condizioni significative di pluralismo organizzativo e di concorrenza. Vi sono tuttavia ambiti, come ad esempio quelli presidiati da enti produttori ad elevato grado di specializzazione o operanti in ambiti territoriali limitati, in cui le condizioni competitive non esistono e dove sarebbe assolutamente improduttivo cercare di stimolarne l'emersione, a causa dei costi necessari a raggiungere livelli di specializzazione significativi. In questi casi, che non sono pochi, il sistema di regolazione più idoneo per favorire l'incontro tra domanda e offerta permane quello dell'affidamento diretto e non esistono sistemi alternativi in grado di assicurare eguali livelli di efficienza e efficacia dei servizi. Per incentivare un idoneo incontro tra domanda e offerta è, quindi, necessario ripensare a fondo la filosofia dei sistemi di contrattazione, che stanno progressivamente degenerando verso l'omologazione ai tradizionali meccanismi utilizzati per esternalizzare la produzione di beni materiali. È necessario, in particolare, favorire l'autonomia gestionale e organizzativa dei processi di produzione, vincolando le organizzazioni produttrici all'obbligo della trasparenza nei confronti della comunità e alla partecipazione dei fruitori dei servizi e/o dei loro *career* alla gestione dell'attività.

PARTE V

## **SETTORI ED AREE DI INTERVENTO**

---



### La presenza del volontariato nell'ambito della sanità (dati statistici)

Le organizzazioni di volontariato censite che operano nel settore sanitario sono 2.776, il 26,4% del totale (10.516) e aggregano il 36% dei volontari attivi in modo gratuito e continuativo<sup>1)</sup>.

Questo settore comprende al suo interno diversi tipi di realtà associative, anche molto diversi tra di loro per specifica vocazione, da quelli che si occupano della cura della persona, al soccorso o intervento di emergenza, a quelli della donazione del sangue e degli organi, di tutela dei pazienti o in particolari categorie di malati.

Le principali articolazioni vocazionali interne sono le seguenti: donazione di sangue e organi (34,4%), assistenza sanitaria direttamente erogata (17,3%); visite, assistenza morale, ascolto dei malati (10,7%); assistenza legale e riconoscimento dei diritti dei malati (3,8%); trasporto di ammalati, guida di ambulanze e soccorso (20%); altro (riabilitazione, prevenzione ecc. 13,8%). In media ciascuna organizzazione svolge più di una (1,7) di queste attività.

Le organizzazioni di volontariato che operano nel settore della salute sono quelle maggiormente in rapporto con l'ente pubblico: il 53,3% sono convenzionate e di queste il 39% collabora anche operativamente con i servizi pubblici su specifici progetti. Questo settore è maggiormente rappresentato nelle regioni Nord-Ovest (il 32,7% a fronte del 26,2% della popolazione), mentre è attivo in misura proporzionalmente dimezzata rispetto alla popolazione nelle regioni del Sud (il 12,5% a fronte di una dimensione demografica pari al 24,6% del totale nazionale). La matrice ideale che ispira questo tipo di volontariato è prevalentemente laica: riguarda l'80,2% delle organizzazioni.

I volontari di questo settore appartengono prevalentemente alle classi anagrafiche adulte: il 72,5% dei volontari ha un'età media tra i 34 e i 50 anni.

Le organizzazioni di questo settore si concentrano su un solo tipo di utenza (malati o infortunati) e rispetto alle prestazioni tendono alla specializzazione: il 40,4% eroga un solo tipo di prestazione. La tipologia delle prestazioni è rappresentata dalla successiva tabella:

**Tabella 1. - Le organizzazioni di volontariato che operano nella sanità o con interventi sanitari**

Tipologia	v.a.	%
Assistenza sanitaria	203	4,9
Assistenza sociosanitaria	422	10,2
Soccorso ed emergenza	1.460	35,3
Donazione di sangue e organi	1.766	42,7
Tutela dei diritti dei malati	285	6,9
<b>Totale</b>	<b>4.136</b>	<b>100,0</b>

Fonte: rilevazione Fivol 1997

<sup>1)</sup> I dati sono ripresi dalla rilevazione Fivol 1997.

La distribuzione delle organizzazioni di volontariato nelle varie aree del Paese risulta da questa seconda tabella.

**Tabella 2. - Distribuzioni delle organizzazioni di volontariato**

Tipologia	In totale	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud-isole
Assistenza sanitaria	4,9	4,5	5,7	5,1	4,5
Assistenza sociosanitaria	10,2	8,5	15,5	10,8	7,7
Soccorso ed emergenza	35,3	37,9	30,2	38,1	34,0
Donazione di sangue ed organi	42,7	43,9	40,2	40,0	45,3
Tutela dei diritti dei malati	6,9	5,2	8,4	6,0	8,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale %</b>	<b>100,0</b>	<b>31,3</b>	<b>20,6</b>	<b>20,9</b>	<b>27,2</b>
<b>Totale v.a.</b>	<b>4.136</b>	<b>1.296</b>	<b>854</b>	<b>863</b>	<b>1.123</b>

Fonte: rilevazione Fivol 1997

### L'ambito sanitario nel quadro dei vari ambiti del volontariato - Aspetti problematici del volontariato in generale

Il volontariato esplica la sua attività in molti ambiti: socio-assistenziale, sanitario, educativo, di protezione civile, di tutela dell'ambiente, di tutela dei beni culturali, di cooperazione internazionale.

Qui consideriamo un ambito specifico, quello sanitario.

Quasi tutti questi ambiti hanno delle connessioni con quello sanitario: pensiamo alla integrazione fra sociale e sanitario di cui parleremo più avanti, all'ambito educativo per l'educazione sanitaria, alla protezione civile per la tutela della salute nelle calamità, alla tutela dell'ambiente nella prevenzione, con la cooperazione internazionale per la promozione della salute dei popoli poveri.

D'altra parte prima di parlare di volontariato nell'ambito sanitario è necessario parlare del volontariato in generale, perché anche il volontariato in sanità risente delle problematiche e delle inevitabili ambiguità di un fenomeno che negli anni '90 ha avuto una imprevista e impensabile esplosione e che è in continua rapida evoluzione.

Premettiamo perciò alcune considerazioni e precisazioni generali del volontariato.

### Identità del volontariato

Riflettere sull'identità del volontariato, non vuole essere una rivendicazione di purezza rispetto ad altre realtà presenti nel cosiddetto Terzo settore. Si tratta soltanto di evitare omologazioni e semplificazioni, che impediscono una serena e trasparente analisi di quanto si muove in quest'ambito, tanto più in fase di crescita della cosiddetta economia civile.

Definire non serve a dividere e contrapporre, ma a distinguere e chiarire. Non si tratta di assegnare un primato etico a qualcuno, ma evitare una confusione di ruoli e di compiti, che rischia di snaturare e appiattire le diverse componenti. Né si vuole, in questa sede, proporre una dettagliata disamina del tema, ma affermare alcuni criteri di fondo, per consentire un orientamento di massima.

Un primo criterio va sicuramente affermato: non è la presenza di volontari in un'organizzazione che la rende automaticamente di volontariato, ma la rispondenza della sua struttura e del suo intervento ad alcuni elementi di fondo, propri della sua natura.

In particolare vanno segnalati:

- la spontaneità;
- la gratuità;
- il servizio agli altri;
- la continuità.

L'identità del volontariato si definisce anche dai suoi ruoli:

- di anticipazione nella risposta a bisogni emergenti;
- di integrazione dei servizi esistenti, pubblici e privati;
- di stimolo delle istituzioni pubbliche a tutela dei diritti dei cittadini;
- di formazione della cultura della solidarietà e delle reti informali di solidarietà di base.

Il volontariato ha quindi, in questo senso, una valenza politica, nel suo ruolo di stimolo delle pubbliche istituzioni, con un apporto di cambiamento culturale e politico alla vita sociale. Il volontario è un cittadino che prende sul serio la dimensione partecipativa della democrazia, a partire dai bisogni della comunità territoriale: è un cittadino attivo, o un cittadino – volontario, secondo la nota definizione del CNCA.

Il volontariato e le sue associazioni, preesistono non solo storicamente, ma soprattutto concettualmente all'impresa sociale e alla stessa pubblica amministrazione. Il volontario può agire al di là di una struttura ove opera, sia pubblica sia privata, al di là di un finanziamento o di un sostegno strutturale, al di là di un riconoscimento legislativo.

In questo senso va anche precisato l'ambito della legge 266/90, che non è la legge quadro del volontariato, ma si occupa della regolamentazione dei rapporti del volontariato associato con le istituzioni pubbliche. Non comprende pertanto tutti i ruoli del volontariato, ma soltanto quello di integrazione delle istituzioni pubbliche e non comprende tutto il volontariato di servizio, ad esempio quello individuale e familiare. Per dirla con una battuta, al volontariato non serve una legge particolare, basta la Costituzione della repubblica (art. 2 «riconoscimento delle formazioni sociali e doveri inderogabili di solidarietà»; art. 3 «effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»; art. 4 «dovere di svolgere una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»; art. 18 «libertà di associazione»). Un ulteriore elemento definitorio è relativo alla sua struttura organizzativa che non è sicuramente imprenditoriale, né aziendale, a differenza di altre tipologie presenti nel Terzo settore, tra le quali emerge, in questa fase, una prevalente logica di impresa.

Recentemente si sta sviluppando una riflessione sul tema della necessità del superamento di forme di solidarietà asimmetriche tra soggetti donanti e soggetti riceventi, a beneficio di forme di rapporto fondato sul valore della reciprocità.

La discussione è di sicuro interesse, ma vanno segnalati alcuni aspetti che, se omessi, rischiano di impedire una corretta impostazione della discussione:

- non tutte le relazioni tra volontari e destinatari possono essere ispirate ad una perfetta forma di reciprocità (vedi il rapporto con le persone affette da patologie fortemente inabilitanti o morenti); non si vuole negare che la persona rappresenti comunque un valore o che comunque possa comunicare fortemente con coloro che gli stanno accanto in ogni condizione di vita, ma dubitiamo che questo possa definirsi reciprocità;
- il superamento del rapporto diseguale tra volontario e destinatario è fondativo del volontariato contemporaneo, che è nato proprio dalla critica di una prospettiva assistenzialistica, per lo più incapace di una analisi delle cause delle povertà; la prospettiva del dono è quindi vissuta in una dimensione di condivisione, non certo di rapporto ineguale.

Va quindi risolta preliminarmente la questione definitoria di quale idea di solidarietà e di volontariato si sta parlando.

### Ciò che non è volontariato

Partendo da questa definizione di volontariato si possono operare già delle distinzioni, rispetto ad altri organismi ed enti che non possono essere inseriti nella categoria di volontariato, in particolare:

- le fondazioni;
- le cooperative sociali;
- le associazioni sociali;
- le istituzioni non profit;
- le associazioni di autotutela;
- il servizio civile degli obiettori di coscienza.

Ci sono, ovviamente, anche delle forme miste, vale a dire realtà che hanno o conservano elementi tipici delle strutture di volontariato, ma possiedono caratteristiche tipiche di altri soggetti.

Il tentativo di fare chiarezza concettuale in una realtà complessa e in continua evoluzione, com'è il Terzo settore, individuando le caratteristiche specifiche delle varie componenti e il rapporto fra di loro, non può non tenere conto delle forme miste in cui convivono forme di autentico volontariato e di impresa sociale.

È necessario individuare la identità specifica di ciascuna forma, chiamandola con il proprio nome ed evitando che si creino situazioni poco chiare di strumentalizzazione e di lavoro nero.

Così pure non si può non tenere conto della evoluzione di molte associazioni di volontariato che sono partite da generosi interventi che rispondevano a bisogni emergenti che non trovano risposta nei servizi esistenti e nelle istituzioni, e hanno sentito poi l'esigenza di trasformarsi in imprese sociali (cooperative di solidarietà sociale, comunità strutturale, srl, ecc.) per poter garantire continuità, professionalità e giusti compensi agli operatori che si dedicavano a tempo pieno, senza perdere lo spirito del volontariato, e in alcuni casi i rapporti con le associazioni da cui erano nati.

Questa evoluzione ha contribuito a migliorare i servizi e, soprattutto in aree di forte disoccupazione, a creare posti di lavoro.

Quindi non può non essere valutata in senso positivo.

Per evitare confusione e consentire rapporti autentici e costruttivi tra le forme originarie e quelle successive è sufficiente (e necessario) riconoscere con chiarezza l'identità di ciascuna entità nelle varie fasi dell'evoluzione e chiamarla con il suo nome, avendo ben chiaro che non si tratta di una graduatoria di valore, ma di differenti soggetti di eguale valore.

### Valori del volontariato ed etica del lavoro

Un altro criterio tipico del volontariato è la sua volontà di non sostituire, ma integrare, sia la responsabilità e l'intervento istituzionale, sia il lavoro dipendente.

Questo significa anche che il volontariato non deve sentirsi anche in questo ambito, eticamente superiore rispetto al lavoro retribuito. Anzi, un'eccessiva enfasi su quest'aspetto appare problematica, in quanto la dimensione etica del lavoro, tanto più per le professioni di cura, deve essere patrimonio comune di tutti gli operatori: il valore fondamentale è il lavoro umano, gratuito o retribuito che sia.

Relegare all'ambito volontario queste dimensioni sarebbe una sconfitta, non certo una crescita. In questo il volontariato deve contribuire a promuovere una cultura di relazione e di attenzione alla persona, insieme agli altri soggetti (in particolare il sindacato), che si occupano dell'organizzazione e della tutela dei lavoratori, i quali mantengono, nel loro patrimonio storico e culturale, valori solidaristici.

Il volontariato costituisce, nel suo fare, una comunità culturalmente solidale, senza smarrirsi in una cultura del solo dire. I volontari se fanno un'esperienza autentica di volontariato, debbono condizionare lo stile del servizio normale degli operatori. Valorizzare le persone, come prima risorsa del servizio alla persona, è un obiettivo assolutamente prioritario.

Inoltre l'esperienza di volontariato è autentica se educa, coloro che la vivono, ai suoi valori, rendendoli capaci di incarnarli negli ambiti di vita, di lavoro, di relazioni personali e pubbliche, nei quali i singoli volontari ordinariamente sono inseriti. Altrimenti si crea una pericolosa schizofrenia, che in qualche misura mette in discussione la veracità di quella esperienza.

### **Volontariato e impresa sociale**

Indubbiamente tra gli organismi di volontariato e le realtà di imprenditoria sociale, nel caso italiano, vi è un rapporto spesso generativo, che non va negato, ma considerato positivamente.

La questione quindi deve essere posta in termini di chiarimento concettuale e operativo, per sgomberare il campo da equivoci e sovrapposizioni.

Di fronte all'esistenza di un dibattito sulla compatibilità tra valori solidaristici e organizzazione imprenditoriale, sui rischi di concorrenza tra volontariato e altre componenti del III settore, nonché di concorrenza sleale di questi ultimi verso le aziende profit, dato l'utilizzo di prestazioni volontarie, va portata avanti non solo una riflessione, ma un'azione di chiarimento anche all'interno delle singole realtà, al fine di distinguere ambiti e funzioni.

Inoltre, alcuni studiosi del III Settore affermano che le prospettive del volontariato, all'interno dell'impresa sociale, saranno di marginalizzazione (o meglio di relegazione in ruoli ausiliari) o di specializzazione in particolari settori aggiuntivi dell'organizzazione. Entrambe le visioni concordano su un dato: il volontariato non è centrale per il futuro dell'impresa sociale, ma solamente ausiliario.

Un altro dato è «il trend di riduzione del personale volontario che ha caratterizzato lo sviluppo più recente delle cooperative sociali di servizio» che, senza volere esprimere valutazioni, è un sintomo di cui tenere conto, soprattutto da parte di chi pone in maniera semplicistica la questione di un'identità di queste due componenti del III Settore.

Il volontariato riesce indubbiamente ad essere se stesso in strutture organizzative, riconosciute o no, che ne tutelino la libertà e l'autonomia verso qualsiasi tipo di soggetto, pubblico o privato che sia.

Varrebbe la pena di distinguere tra un'azione di volontariato, capace di conservare e tenere insieme le caratteristiche sopra descritte, dalle prestazioni di volontariato di soggetti che – all'interno di strutture pubbliche o private – in maniera individuale forniscono servizi, anche qualificati e umanizzanti, senza però svolgere un'azione di cambiamento.

Non si tratta di creare fasce d'elezione, ma di ammettere con onestà che un volontario dentro ad un'iniziativa d'impresa sociale convenzionata, non avrà tutti gli spazi di manovra e di denuncia che potrebbe avere, in un contesto organizzativo di volontariato capace di elaborazione e privo di condizionamenti.

Le forme giuridiche degli organismi, gli impegni contrattuali e le dinamiche gestionali conseguenti, condizionano inevitabilmente e profondamente – e sarebbe drammatico il contrario – la natura e le prassi operative.

Prendiamo ad esempio la funzione di stimolo e di controllo della qualità dentro la struttura sanitaria. Fare una distinzione in quest'ambito rispetto all'impresa sociale è fondamentale in quanto, ormai non solo in linea teorica, questa può essere controparte, per quanto riguarda il controllo di qualità; solo una distinzione netta e delle relazioni trasparenti, anche verso la pubblica amministrazione, consentiranno ad ognuno di svolgere il proprio ruolo: il volontariato nella sua logica di tutela dei cittadini e l'impresa sociale, nella sua logica di soggetto prevalentemente economico<sup>2)</sup>.

<sup>2)</sup> A proposito del disposto di cui all'art. 8-quater c.4, del d.legs. 229/99, si ritiene che il volontariato debba essere considerato come rappresentante privilegiato della voce degli utenti e, in particolare, dei soggetti deboli, nel processo di accreditamento delle strutture e dei servizi sanitari e sociosanitari pubblici e privati, profit e non profit.

Non si vuole qui rinnegare il ruolo che il volontariato ha svolto e continua a svolgere, nella promozione di iniziative di impresa sociale, ma tutto questo non deve impedire o ostacolare la propria funzione di controllo di base, indipendente e non condizionata, finalizzata alla tutela dei diritti dei cittadini.

Si impone, quindi, che si avvii una fase di chiarimento, la quale porti a distinguere con maggiore precisione i soggetti presenti nel III settore, anche sul piano delle forme giuridiche, non già in una logica camaleontica di adattamento alle dinamiche legislative. Tutto questo deve portare ad accentuare – in onore alla trasparenza – queste distinzioni anche tra le strutture generatrici di soggetti di impresa sociale e le realtà generate.

È doveroso dubitare della coerenza con i valori del volontariato, dei processi di modifica statutaria continuata che subiscono molte organizzazioni, delle iniziative che considerano condizione preliminare per l'attività un finanziamento o una convenzione, delle associazioni nate all'ombra di un assessorato, delle proposte di rimborso forfetario per i volontari. Non esiste il volontariato puro, ma esiste solo il volontariato: tutto il resto deve trovarsi una definizione coerente con le proprie finalità effettive, senza ibridazioni e coperture.

Ognuno deve rimanere fedele alle proprie intuizioni fondative, attualizzandole nel tempo, ma nella chiarezza di stili e di obiettivi: solo questo preserverà le tradizioni plurali presenti nel III settore.

### **Rapporto fra volontariato e istituzioni pubbliche**

È evidentemente importante riflettere su quali debbano essere i rapporti tra istituzioni e volontariato. In una prospettiva di welfare mix, il volontariato non può avere un atteggiamento difensivo verso le istituzioni, ma un ruolo politico che punta soprattutto all'innovazione e alla promozione di politiche sociali attente ai soggetti deboli. Per questo si deve assumere un atteggiamento che valorizzi al massimo i valori comuni tra i soggetti del III settore, puntando ad essere un elemento di cambiamento sociale.

Tra le ragioni che necessitarono la produzione della legge 266/91 sul volontariato, sicuramente una delle più rilevanti fu quella di regolamentare le prestazioni lavorative di carattere volontario. D'altro canto vi era il nodo della definizione dei rapporti tra enti pubblici e associazioni, che venne risolto attraverso la creazione di registri regionali, pensati come filtri per l'individuazione dei soggetti con i quali mettere in piedi forme di collaborazione.

Il volontariato associato è quindi libero di non iscriversi, qualora non intenda strutturare le relazioni con gli enti e questo accade molto spesso nella realtà.

Non solo: il meccanismo dei registri, senza volere entrare in una disamina attenta del fenomeno, è risultato farraginoso e – a volte – poco discriminante, fortemente differenziato da regione a regione, tale cioè da risultare scarsamente utile al fine di definire l'universo del volontariato locale, soprattutto in un'ottica di comparazione.

In questo senso appaiono significativi due fenomeni: la creazione dei registri di volontariato comunali, nonché la presenza di forme di intervento sociale integrato sul territorio fondate sulla definizione comune degli obiettivi tra enti locali e soggetti privati (piani di zona).

In particolare il piano di zona rovescia l'idea di un rapporto singolare tra Ente locale e realtà del territorio, in quanto parte innanzitutto dalla definizione della mappa dei bisogni e delle risorse, nonché da una comune individuazione di obiettivi. In questo modo anche la stessa iscrizione al registro diviene sostanzialmente superflua, data la costruzione di un percorso di coinvolgimento e non di mera rilevazione socio-giuridica.

Questa forma di rapporto, tutela fortemente l'autonomia del volontariato, in quanto ne rispetta sia la forma organizzativa – non forzandola in forme giuridiche

predeterminate – sia gli ambiti di intervento, non orientandolo ma cercando i terreni di intervento comune, nonché la tipica valenza anticipatrice.

Per queste ragioni sono maggiormente adatte forme di intervento «leggero», fortemente connesso al territorio, in ambiti dove risulta carente l'intervento pubblico, più che l'assunzione di iniziative pesanti, caratterizzate da quote rilevanti di personale dipendente, in ambiti ove la mano pubblica preferisce abbassare i costi, esternalizzando la gestione.

Ci pare pertanto che la forma di rapporto pubblico-privato quale l'accreditamento, di cui si riconoscono caratteristiche di flessibilità e di innovazione, non riguardi in particolare il volontariato, ma soprattutto l'impresa sociale.

Il volontariato ha bisogno di tutele minime, quale il diritto di accesso alle strutture, attraverso forme di riconoscimento anche comunale ed eventuali convenzioni, il coinvolgimento nelle consulte ed in tutte le sedi previste dalle normative nazionali e locali.

In questo senso vanno valorizzati i Centri di servizio, quali realtà che, fornendo servizi a tutte le realtà di volontariato, anche non iscritte, ne devono rafforzare la dimensione formativa, la capacità progettuale, la visibilità sul piano locale, evitando il pericolo di diventare essi stessi centri di potere e eventuali derive di autoreferenzialità, nell'esplicazione delle proprie funzioni. A questo scopo è necessario che vengano rispettati e ulteriormente articolati i principi di legalità e trasparenza, che l'uso di ingenti risorse finanziarie comporta.

Riteniamo inoltre doveroso denunciare il ritardo con cui viene applicata nella gran parte delle regioni meridionali la legge 266/90, per quanto attiene l'attivazione dei Centri di servizio.

## **Volontariato e ruolo anticipatore**

Bisogna quindi valorizzare soprattutto i soggetti che hanno vivo un rapporto con il proprio territorio, riuscendo in questo modo a coglierne efficacemente i bisogni nuovi.

La legge 266/91 non incrementa il ruolo anticipatore del volontariato, perché non lo considera; infatti si occupa di codificare il ruolo delle organizzazioni volontarie in senso integrativo, essendo questo uno dei fini del provvedimento.

Le realtà devono trovare in maniera autonoma la spinta per l'iniziativa anticipatrice; questo non significa in maniera alternativa alle istituzioni e strutture pubbliche, ma certamente facendo affidamento sulle proprie risorse e su quelle della comunità locale.

Come già anticipato, in questo senso, i Centri di servizio possono avere un ruolo determinante; ferme restando le perplessità circa il ruolo di indirizzo che sia le Fondazioni bancarie che il potere politico possono avere, a livello locale, sulle scelte strategiche dei Centri.

Indubbiamente le risorse della comunità, la liberalità diffusa, possono e debbono essere mobilitate; l'esperienza insegna che di fronte ad un bisogno emergente la comunità risponde.

Anzi il rischio di un volontariato che venga percepito come parassitario rispetto alle risorse dello Stato va evitato, anche per i rischi di dipendenza; puntare sulla comunità invece è strategicamente vincente, proprio perché il volontariato è espressione della comunità e, con la comunità locale, deve affrontare i problemi emergenti, indicando vie nuove e promozionali.

Inoltre esiste – in questi anni – una possibilità maggiore di raccogliere fondi rispetto al passato, per la maggiore disponibilità di reddito di alcune categorie sociali e di alcune classi di età.

Comunque ogni volta che si apre una strada nuova nei servizi alla persona e che se ne verifica l'efficacia, va stimolata l'istituzione pubblica, affinché se ne assuma la responsabilità. Ovviamente, tutto questo non attraverso forme, ormai impraticabili,

di statalizzazione, ma fornendo la garanzia di continuità e accessibilità dei servizi, nelle forme più economiche ed efficienti per la comunità.

Il volontariato deve rimanere leggero puntando sempre all'innovazione e alla promozione culturale della comunità. In questo senso sono strategiche ed irrinunciabili le alleanze con altri soggetti, in particolare con le altre strutture di volontariato, nonché con il sindacato e le forme di associazionismo sociale sensibili e attive sui temi della solidarietà.

Diviene irrinunciabile quindi avere attenzione per chi può essere alleato, nella logica appunto della costruzione di patti sulla base di obiettivi comuni, sviluppando una capacità di comunicazione verso la comunità territoriale, non in senso autopromozionale, ma di sintesi analitica e progettuale.

Ruolo anticipatore e innovativo, analisi della realtà e dei fenomeni, costruzione di rapporti dialettici e positivi con le istituzioni, attenzione ai soggetti sociali da coinvolgere in patti di solidarietà locali e su obiettivi comuni, capacità di comunicare: il volontariato deve muoversi sempre più simultaneamente su questi fronti.

La necessità di una crescita organizzativa e della costruzione di reti solidali efficaci è evidente ed anche realistica da ipotizzare, per un volontariato capace di rimanere fedele alle intuizioni che l'hanno fatto nascere e crescere in questi anni nel nostro paese.

## **Il volontariato in sanità**

Il volontariato in sanità, che assume in questo contesto un particolare valore a partire dalla sua capacità di enfatizzare l'elemento relazionale, deve operare nel suo ruolo di controllo rispetto ai cinque elementi che caratterizzano la qualità nelle strutture sanitarie, vale a dire: umanizzazione, personalizzazione, diritto all'informazione, criteri alberghieri, educazione sanitaria (prevenzione).

Ovviamente la vigilanza non è compito esclusivo del volontariato. Tutti i soggetti coinvolti sono chiamati a vigilare e a lavorare per una sempre maggiore qualità in questi ambiti.

È evidente, peraltro, come gli aspetti strutturali non si risolvono migliorando le sole relazioni.

## **Realtà del volontariato in sanità: definizione degli ambiti**

La delimitazione precisa dell'area è piuttosto difficile, in quanto è pressoché impossibile definire in maniera netta il confine tra attività sociali e sanitarie, esistendo vaste aree di sovrapposizione e d'integrazione. Tentando comunque una precisazione potremmo affermare che il settore dell'assistenza socio-sanitaria, della tutela e promozione della salute, riguarda sicuramente l'attività di cura e di sostegno degli ammalati, di pronto soccorso, di donazione di sangue ed organi, di tutela della salute dei cittadini, di prevenzione e di educazione sanitaria, di servizi consultoriali, di difesa e rappresentanza dei diritti degli utenti delle strutture sanitarie, eccezion fatta per le realtà di auto-aiuto.

Tanto più quanto ci si sposta dalle strutture ospedaliere al territorio, la distinzione tra volontariato sociale e sanitario sfuma ed è di dubbio valore interpretativo. L'attenzione alle diverse fasi della vita del volontariato, non è mai prettamente sociale o esclusivamente sanitaria, perché il destinatario dell'intervento è la persona nella sua unità.

È doveroso comunque segnalare, che i meccanismi introdotti con i decreti legislativi 502/92 e 517/93, in particolare le conseguenti prassi, relative ai ricoveri ospedalieri, hanno provocato uno slittamento delle funzioni di cura degli ammalati, precocemente dimessi, dalle strutture al territorio.

È necessaria, su quest'aspetto, una duplice riflessione. Da parte delle autorità di governo centrali e locali, sugli effettivi risparmi di modalità di cura che semplicemente spostano o, meglio, esternalizzano un costo, senza abbatterlo effettivamente, trasferendolo o da un capitolo all'altro di spesa pubblica o scaricandolo sulle famiglie. Da parte dei soggetti del volontariato, che si occupino di sociale o di salute, sull'esigenza di un'attenzione a questi temi, che deve essere sempre meno di dettaglio, ma sempre più capace di creare reti solidali e competenti, nonché di elaborare proposta politica.

### **Prospettive del volontariato in sanità: in ospedale e sul territorio**

È necessario anzitutto che il volontariato che opera nell'ambito sanitario abbia chiara consapevolezza dei suoi valori e potenzialità e dei suoi limiti.

In ospedale deve evitare le presenze solo formali e di immagine.

Di fronte alla complessa organizzazione dell'ospedale e in collaborazione con i diversi ruoli del personale dipendente, il volontariato deve tendere a migliorare la qualità della vita dei degenti, privilegiando il sostegno ai soggetti più deboli, quali, ad esempio, malati gravi soli che richiedono assistenza continuata, malati cronici in fase avanzata della patologia – in appoggio all'assistenza della famiglia – immigrati che sono lontani dal nucleo familiare, per mantenere i rapporti con questo, provvedendo a anche a fornire la mediazione linguistico-culturale.

Anche per questi servizi semplici e basati soprattutto sulla relazione e sul rapporto, è necessaria una formazione che le associazioni e i centri di servizio del volontariato devono dare ai volontari che si impegnano in questi servizi.

Un aspetto fondamentale, che non sempre viene tenuto presente, è il chiedere al malato se desidera aver vicino un volontario che lo segua.

Questo dovrebbe essere il compito di chi coordina il servizio.

Sul territorio, ancor più che in ospedale, il volontariato può trovare spazi in cui la sua presenza è efficace e spesso necessaria, soprattutto quando, in una applicazione rigida dei DRG spesso vengono rapidamente dimessi dall'ospedale malati che continuano ad aver bisogno di assistenza, non hanno il supporto della famiglia e non esistono sul territorio servizi domiciliari adeguati.

I bisogni qui si fanno molteplici e molto concreti dal procurare le medicine, al fare la spesa, al cuocere i cibi, al tenere pulita la casa.

Qui il volontariato deve saper agire contemporaneamente su tre fronti: dare una risposta immediata ai bisogni immediati; mobilitare, indirizzare, sostenere le risorse della comunità circostante a partire dalla rete parentale e amicale; stimolare l'Ente locale ad organizzare servizi sociosanitari domiciliari adeguati.

### **Il volontariato nel trasporto ammalati**

Se bene organizzate, sono sempre preziose le Croci (Rossa, Bianca, Verde, ecc.) soprattutto nelle zone isolate di montagna.

Soprattutto per quanto riguarda le zone isolate, il servizio del volontariato di trasporto è l'unica soluzione efficiente ed economicamente sostenibile.

### **Volontariato e tutela dei diritti dei malati**

Sullo stimolo delle istituzioni e la tutela dei diritti dei cittadini alla salute sono sorte varie forme associative di volontariato, che non hanno il compito dell'intervento assistenziale diretto, ma della tutela dei diritti dei cittadini.

In realtà il volontariato autentico, che pone al centro non l'affermazione del proprio gruppo, ma la tutela della dignità e dei diritti delle persone dovrebbe assumere sempre anche questo ruolo, che si usa chiamare ruolo politico.

Come pure dovrebbe porsi anche l'obiettivo di diffondere nella propria comunità, a cominciare dai membri del proprio gruppo, la solidarietà di base, attraverso le reti informali di parentela, di vicinato, di quartiere, di paese e di parrocchia.

## **VOLONTARIATO PROSPETTIVE E CAMBIAMENTO SOCIALE**

### **Il «lavoro che cambia» e le conseguenze sul volontariato**

È necessario analizzare i fenomeni che stanno trasformando completamente il mercato del lavoro, per definire un quadro di riferimento capace di interpretare adeguatamente il ruolo del volontariato nei prossimi anni. Un esempio significativo riguarda le nuove generazioni sempre meno presenti nelle rilevazioni sul volontariato, le quali mostrano gli effetti congiunti della flessibilizzazione del mercato del lavoro e delle conseguenti aspettative esistenziali.

Cominciare a riflettere sulle motivazioni del volontariato, partendo anche dagli aspetti «strutturali» e non solo «sovrastutturali», non significa ridurne la portata valoriale, ma aiuta a comprendere anche che tipo di società e di socialità si sta costruendo. Il volontariato non è una «riserva indiana» ove i valori solidaristici resistono a prescindere da quello che avviene fuori.

### **Nuovi tempi di lavoro e tempi di socialità**

Tutto questo produce modificazioni profonde sulla costruzione dei percorsi personali, indubbiamente segnati da modelli esistenziali indotti, ma anche concretamente «obbligati» da un tempo sociale – nonostante qualche segnale nella direzione inversa (vd. ad es. la legge sui cosiddetti congedi parentali) – profondamente segnato dalle logiche del mercato e del consumo (vedi ad es. la flessibilizzazione operata sul comparto del commercio). Tutto questo non per letture moralistiche, ma per capire se «l'ossessione dell'appagamento immediato», è l'unica cifra secondo cui leggere la cultura del nostro tempo o se non è il caso di aggiornare le categorie di lettura.

### **Le culture solidaristiche: dall'ideologia alla concretezza?**

Indubbiamente va affrontato il discorso su «quanto resta» delle tradizionali culture solidaristiche, di matrice cattolica e laica, nel nostro paese, anche a fronte di fenomeni e sensibilità nuove (l'ambientalismo, la confusa – ma da indagare – galassia dei centri sociali, il gradimento crescente verso i gruppi di autoaiuto) per capire quale futuro avranno movimenti – organizzati o meno – finalizzati al perseguimento di obiettivi che si collocano nello spazio – sempre più angusto – del pubblico. Indagare l'intreccio tra percorsi di volontariato e percorsi di partecipazione, diviene quindi una modalità per cogliere su quali percorsi si potrà lavorare per costruire nuovi modelli di cittadinanza.

### **Lo spazio del volontariato sanitario**

Per quanto riguarda il volontariato sanitario, vanno approfondite alcune questioni:

– il percorso verso una domiciliarità «compiuta» – ancora ostacolato da significative ricadute verso forme segregative di minori, anziani – che deve andare verso

la costruzione di comunità locali accoglienti, al fine di recuperare vocazioni e impegni solidali, non solo attraverso un volontariato organizzato e «militante», ma anche con la promozione di diffuse pratiche di cura extrafamiliari.

– lo sviluppo di una connessione tra il volontariato di servizio alla persona e quello di tutela e di advocacy e conseguentemente, la prosecuzione del processo di apertura di spazi istituzionali e credibili di confronto nelle strutture per il controllo di qualità e la partecipazione alle scelte degli obiettivi nella programmazione dei servizi. Il tema ad esempio dei Comitati consultivi misti (che hanno visto alcune Regioni produrre legislazioni avanzate e credibili) è un processo che appare non lineare e uniformemente perseguito a livello nazionale;

– la prosecuzione dei percorsi di chiarimento concettuale e giuridico tra organismi di volontariato, di associazionismo sociale e di cooperazione, al fine di evitare equivoci e confusioni anche sul piano dell'aggiudicazione concorsuale di appalti;

– l'implementazione, quindi, della valutazione partecipata, della promozione della salute attraverso la responsabilizzazione dei soggetti sociali e individuali e rinnovate prassi di prevenzione e di tutela della salute ambientale, la costruzione di modalità concrete e verificabili di attuazione del patto per la salute sul territorio sono alcune delle sfide irrinunciabili per i soggetti del volontariato organizzato, a partire dal riconoscimento e la difesa dei diritti dei soggetti deboli.

## **VOLONTARIATO E WELFARE: LE CARATTERISTICHE DELL'AZIONE VOLONTARIA ORGANIZZATA NEI SERVIZI SOCIALI E SANITARI**

---

All'interno dell'ampio e variegato mondo del volontariato italiano, accanto alle realtà operanti in settori quali ad esempio la protezione civile, l'ambiente e la tutela dei diritti, uno spazio molto ampio è occupato dalle organizzazioni che intervengono nel *campo del Welfare* ed in particolare nell'ambito socio-assistenziale ed in quello sanitario<sup>1)</sup>. Le realtà che operano in questi settori rappresentano infatti circa il 70% del panorama del volontariato italiano (Fivol, 1999<sup>2)</sup>): in particolare oltre quattro organizzazioni su dieci sono attive nel campo socio-assistenziale ed una su quattro in quello sanitario.

Il quadro più completo sulle caratteristiche delle organizzazioni di volontariato in Italia è offerto dalle indagini condotte negli anni '90 dalla Fondazione Italiana per il Volontariato (Fivol) e pertanto buona parte dei dati riportati in queste pagine sono tratti da tale fonte<sup>3)</sup>. Anche se le rilevazioni della Fivol non sono state organizzate come un censimento vero e proprio, esse hanno comunque individuato le caratteristiche principali del fenomeno, sia di tipo numerico che di tipo qualitativo (Ranci, 1999)<sup>4)</sup>.

Il lavoro presentato in queste pagine è strutturato nella seguente maniera: verranno innanzitutto illustrate le caratteristiche essenziali inerenti le modalità di fornitura di servizi di Welfare da parte delle organizzazioni di volontariato italiane; utilizzando i dati provenienti da diverse rilevazioni effettuate durante gli anni '90, si cercherà poi di offrire un quadro in merito ai mutamenti intervenuti nel corso dello scorso decennio all'interno del mondo del volontariato.

### **1. Le organizzazioni di volontariato di Welfare: un quadro generale delle dimensioni del fenomeno**

L'azione delle organizzazioni di volontariato nel campo del Welfare assume molteplici forme sotto i profili dei beneficiari, delle modalità di intervento e delle aree di intervento. Inoltre i modelli sviluppati dalle realtà sanitarie e da quelle socio-assistenziali tendono parzialmente a differire. Qui di seguito vengono pertanto riportati i principali tratti caratterizzanti queste organizzazioni.

#### ***Un forte radicamento sul territorio***

*Le organizzazioni di volontariato che prestano servizi di Welfare tendono ad essere fortemente radicate sul territorio in cui operano: la scelta di focalizzare l'intervento e di plasmarlo a partire dai bisogni e dalle singole esigenze è abbracciata dalla maggioranza delle realtà. Sotto tale profilo le organizzazioni operanti nei due settori socio-assistenziale e sanitario tendono a differenziarsi in maniera relativamente molto limitata: in entrambi i campi infatti circa il 60% delle realtà opera a livello comunale o di quartiere, mentre solo circa un decimo delle organizzazioni svolge attività a livello sovra-provinciale.*

<sup>1)</sup> All'interno dell'insieme delle organizzazioni che operano in campo sanitario sono state considerate anche quelle con un approccio socio-sanitario.

<sup>2)</sup> Frisanco R. – Ranci C. (a cura di) (1999), *Le dimensioni della solidarietà*, Fivol, Roma.

<sup>3)</sup> In particolare si ringrazia la FIVOL per aver messo a disposizione la propria banca dati per la presente ricerca.

<sup>4)</sup> Ranci C. (1999) in Frisanco R. – Ranci C., *op. cit.*.

**Tabella 1. - Scala territoriale di iniziativa delle organizzazioni di volontariato (1997)**

Scala territoriale:	Socio-assistenziale %	Sanitario %
Sanitario Comunale	59,4	58,8
Provinciale	28,7	32,2
Sovraprovinciale	11,9	9,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(n. casi)	(n. 4572)	(n. 2776)

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

### ***L'organizzazione dei servizi: realtà generaliste in campo socio-assistenziale e realtà specialistiche in campo sanitario***

Una distinzione che si può tracciare fra organizzazioni di volontariato è quella che si basa sul loro livello di specializzazione in merito alle attività svolte (Ranci – Ascoli)<sup>5)</sup>. Nel presente lavoro si è deciso di impiegare tre indicatori di tale livello di specializzazione:

- la *numerosità dei tipi di utenza* oggetto dell'intervento dell'organizzazione;
- la *differenziazione sotto il profilo delle prestazioni* assicurate a tali utenze;
- la *quantità di strutture* all'interno delle quali vengono svolte le attività da parte delle realtà di volontariato.

Sulla base di questi tre indicatori si può quindi tentare di verificare quanto le modalità di intervento di una organizzazione siano focalizzate e limitate entro certi ambiti, intesi in termini di utenza, prestazioni e strutture impiegate, o all'opposto tendano a seguire una impostazione più generalista che porta tale soggetto ad intervenire su una molteplicità di contesti.

La comparazione svolta fra realtà che operano in campo socio-assistenziale e quelle che svolgono attività sanitarie mostra come vi sia un filo conduttore relativamente preciso che lega i tre indicatori e che indica come *le organizzazioni socio-assistenziali tendano in genere ad essere generaliste, mentre quelle sanitarie siano molto più focalizzate e specialistiche*.

**Tabella 2. - La specializzazione organizzativa nel volontariato di Welfare (1997)**

N. utenze seguite	Socio-assistenziale %	Sanitario %
1 sola utenza	29,5	61,9
3 o più utenze	49,0	17,8
<i>N. prestazioni erogate</i>		
1 sola prestazione	6,6	40,4
4 o più prestazioni	72,6	25,2
<i>N. tipi di strutture utilizzate</i>		
1 solo tipo di struttura	47,1	67,2
3 o più tipi di strutture	26,9	12,0
(n. casi)	(n. 4572)	(n. 2776)

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

<sup>5)</sup> Ranci C. – Ascoli U. (a cura di) (1997), *La solidarietà organizzata*, Fivol, Roma.

*Una caratteristica comune a molte realtà socio-assistenziali è la molteplicità delle utenze su cui esse intervengono: circa la metà delle organizzazioni (49%) è impegnata almeno su tre tipi di utenze, mentre solamente poco meno di un terzo (29,5%) concentra la propria azione su un unico tipo di soggetti. Esse prevedono pertanto interventi adattabili a fasce relativamente vaste della popolazione.*

*All'opposto le realtà che operano in campo sanitario tendono a focalizzare la loro attenzione in maniera molto più specifica: circa sei organizzazioni su dieci mirano i loro interventi a favore di un'unica categoria di utenza (61.9%), mentre è sensibilmente più contenuto il numero di realtà impegnate a far fronte ad una domanda molteplice (17.8%).*

*In maniera relativamente simile si notano differenze in termini di prestazioni fornite: mentre infatti circa il 40% delle realtà sanitarie si limita ad un tipo di intervento, tale percentuale scende sotto il 7% nel caso delle organizzazioni socio-assistenziali. All'opposto l'operare tramite una molteplicità relativamente ampia di prestazioni caratterizza quasi i tre quarti delle realtà di quest'ultimo tipo, a fronte di una percentuale del 25% nel settore sanitario.*

*Relativamente più contenuta ma comunque ancora significativa è infine la differenza nel numero di strutture all'interno delle quali vengono ad operare le organizzazioni di volontariato: mentre i due terzi delle realtà sanitarie intervengono solo in un tipo di struttura, tale percentuale si abbassa sotto la soglia del 50% nel caso del settore socio-assistenziale, caratterizzato invece da una relativamente più spiccata presenza di organizzazioni che svolgono servizi in più strutture.*

### **Gli utenti dei servizi: una molteplicità di utenze nel socio-assistenziale ed un riferimento quasi esclusivo ai malati nella sanità**

*Se una caratteristica comune a molte realtà socio-assistenziali è la molteplicità delle utenze su cui intervengono, è possibile individuare quali siano le categorie più seguite.*

*I portatori di handicap (sia di tipo fisico che di tipo psichico), gli anziani, i minori / adolescenti rappresentano le tre categorie che complessivamente ricevono più attenzioni: quasi la metà delle organizzazioni nei primi due casi e circa quattro su dieci nell'ultimo intervengono infatti in questi campi.*

**Tabella 3. - I principali tipi di utenti dei servizi (1997)**

Socio-assistenziale	Sanitario
Disabili (48,5%)	Malati (81%)
Anziani (45,3%)	Anziani (16%)
Minori e adolescenti (37,9%)	Disabili (16%)
Persone in stato di povertà (31,5%)	Immigrati (19,4%)
Malati (31%)	
Coppie e famiglie (23,6%)	
(n. casi 4572)	(n. casi 2776)

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

Accanto a tali tipi di utenza, si vengono a trovare al secondo posto, in termini di attenzione ricevuta, due categorie che tradizionalmente sono state oggetto di interventi assistenziali: le *persone in stato di povertà* ed i *malati*, verso i quali si attivano circa un terzo di organizzazioni di volontariato.

Una realtà su cinque interviene invece sui temi della *famiglia* e dell'*immigrazione*.

Accanto a queste categorie ve ne sono infine numerose altre (quali ad esempio i nomadi, le persone senza fissa dimora, i detenuti, etc.), che coinvolgono in genere una percentuale di realtà inferiore al 10%.

*In campo sanitario invece l'intervento delle organizzazioni tende ad essere molto più focalizzato sulla figura del malato (81%), mentre relativamente molto meno diffusa è l'azione verso altri tipi di utenti.*

### **Prestazioni relazionali «leggere» in campo socio-assistenziale e servizi «pesanti» in campo sanitario**

*Le organizzazioni di volontariato di tipo socio-assistenziale tendono ad offrire servizi di «welfare leggero», basati su prestazioni di tipo relazionale di varia natura. Fra queste la più diffusa in assoluto risulta essere l'attività di ascolto (61.5%). Accanto ad essa può essere individuata una serie di interventi, che interessano poco più del 40% delle organizzazioni, basati su forme di animazione e assistenza morale/relazionale. Va inoltre sottolineato come siano relativamente diffuse anche le forme di sostegno economico dirette a favore di famiglie ed individui in difficoltà (35%). Vanno infine ricordate le attività di tipo educativo / informativo e di prevenzione, rivolte ad una molteplicità di soggetti, che interessano circa una organizzazione su quattro.*

*In campo sanitario gli interventi si concentrano attorno a quattro tipo di prestazioni. La più importante in termini relativi è quella legata alla raccolta del sangue, assicurata da una fitta e capillare rete di organizzazioni quali le AVIS: quasi una realtà su due (44%) è impegnata in tale attività<sup>6</sup>. Altri due tipi di attività interessano rispettivamente poco meno di un terzo delle organizzazioni: si tratta da un lato del trasporto dei malati e delle attività di pronto soccorso, caratterizzanti ad esempio realtà quali le Pubbliche Assistenze e le Misericordie, dall'altro di forme varie di assistenza sanitaria.*

*Va fatto notare come da sole la raccolta del sangue e le attività di trasporto di malati coprano circa i tre quarti dell'offerta del volontariato sanitario in Italia.*

Una ulteriore attività, che frequentemente viene associata dalle organizzazioni con una di quelle elencate in precedenza, è rappresentata dalla prevenzione, che interessa circa una realtà su sei.

**Tabella 4. - Principali prestazioni fornite (1997)**

Socio-assistenziale	Sanitario
Ascolto (61,5%)	Raccolta sangue (44,1%)
Animazione socio-culturale (44,3%)	Trasporto malati (29,6%)
Assistenza relazionale (44,1%)	Assistenza sanitaria (29,1%)
Accompagnamento (43,5%)	Prevenzione (16,9%)
Sostegno economico (35,2%)	
Educazione-insegnamento (28%)	
Prevenzione (25,4%)	
(n. casi 4572)	(n. casi 2776)

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

<sup>6</sup> Una analisi specifica sul ruolo giocato dalle associazioni di volontariato nella donazione del sangue in Italia è proposta in Boccacin (a cura di) (1997), *Volontariato e donazione di sangue*, Fivol, Roma.

### **Gli ambiti operativi: una molteplicità e varietà di centri e di strutture in campo socio-assistenziale, ospedali in campo sanitario**

Come già emerso per le altre caratteristiche distintive del volontariato dei servizi, anche sotto il profilo delle strutture in cui le organizzazioni operano, emerge chiaramente una differenziazione lungo i due settori oggetto della presente analisi.

In campo sanitario la struttura per eccellenza all'interno della quale le realtà operano è quella ospedaliera: quattro organizzazioni su cinque offrono i loro servizi in questo ambito (81,8%). La centralità di tale tipo di assetto nella fornitura di servizi è inoltre confermata dal fatto che altri tipi di struttura vengono relativamente poco impiegati e alcuni di essi, quali le strutture educative (19,6%), sono probabilmente luoghi in cui le organizzazioni svolgono attività complementari, quali quelle informative e preventive, rispetto al tipo di prestazione principale offerta (ad esempio la raccolta del sangue o il trasporto dei malati).

All'opposto in campo sociale non è possibile individuare una struttura di riferimento che risulti largamente diffusa e maggioritaria. Ci si trova invece di fronte ad una molteplicità di strutture che sembrano rispondere ad una domanda sociale largamente differenziata: si può pertanto notare come ad esempio nessun luogo particolare, fra quelli in cui opera il volontariato socio-assistenziale, risulti utilizzato da più di un terzo delle organizzazioni. Nello specifico i Centri di ascolto sono le strutture che in termini relativi più frequentemente vedono operare le organizzazioni (31,9%). Accanto ad essi vengono a porsi le case di riposo e le strutture ospedaliere, che interessano circa un quarto delle realtà. Le attività di informazione e sensibilizzazione vengono inoltre svolte spesso all'interno di strutture educative (18%), mentre quelle di soccorso sociale all'interno di centri di prima accoglienza (15,2%).

**Tabella 5. - Le principali strutture in cui le organizzazioni operano (1997)**

Socio-assistenziale	Sanitario
Centri di ascolto (31,9%)	Strutture ospedaliere (81,8%)
Strutture ospedaliere (26,7%)	Strutture educative (19,6%)
Case di riposo (23,3%)	Case di riposo (10,6%)
Centri sociali (19,2%)	
Strutture educative (18%)	
Centri di prima accoglienza (15,2%)	
(n. casi 4572)	(n. casi 2776)

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

### **Le risorse per produrre i servizi: un modello di mobilitazione basato sul «piccolo è bello»**

Un nucleo relativamente ristretto e coeso di soli volontari, supportato da una limitata presenza di risorse finanziarie, rappresenta il profilo che con più frequenza emerge nel panorama del volontariato di Welfare italiano.

Se si analizza come e su quali risorse si basano le realtà studiate, si può notare come in media le organizzazioni che operano nel settore socio-assistenziale impiegano 31,7 volontari, mentre quelle che offrono servizi in campo sanitario ne hanno 46,9<sup>7)</sup>.

<sup>7)</sup> Tale valore non comprende i volontari che donano sangue, il cui numero viene conteggiato dalla Fivol sotto la voce «soci» e non «volontari»; pertanto nel caso delle numerose Avis presenti nel database, sotto la dizione «volontari» vengono unicamente inseriti coloro che partecipano direttamente alla gestione dell'organizzazione.

Accanto a tale risorsa umana, solo raramente viene affiancato personale retribuito, che infatti risulta presente in meno di un sesto delle realtà di volontariato italiane.

La produzione di servizi alle varie fasce della popolazione viene realizzata facendo affidamento spesso (in quasi sei casi su dieci) su risorse finanziarie molto limitate.

**Tabella 6. - Le risorse umane e finanziarie a disposizione delle organizzazioni di volontariato**

Organizzazioni con:		Socio-assistenziale %	Sanitario %
<i>Risorse Finanziarie</i>	massimo 10 milioni di entrate	58,0	58,0
	più di 55 milioni di entrate	16,2	18,5
	entrate prevalentemente/unicamente pubbliche	16,1	47,0
<i>Risorse Umane</i>	massimo 10 volontari	30,6	31,8
	più di 30 volontari	23,7	33,5
	personale retribuito	13,5	14,4

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

Complessivamente l'ampiezza media delle organizzazioni di volontariato di Welfare è relativamente contenuta, con poco meno di un terzo di esse, sia operanti in campo socio-assistenziale che sanitario, composto da un massimo di 10 volontari. Alcune differenze fra le realtà appartenenti ai due settori si notano, analizzando quanto diffusa sia la presenza di organizzazioni con un numero medio-alto di volontari: sotto questo profilo le realtà che operano in campo sanitario tendono ad avere dimensioni maggiori, visto che circa un terzo di queste ultime, a fronte di un quarto di quelle presenti nel settore socio-assistenziale, fa affidamento su oltre 30 volontari.

Sotto il profilo delle risorse finanziarie impiegate le organizzazioni appartenenti ai due settori tendono a differenziarsi in misura molto più limitata e si presentano in genere come scarsamente interessate da tale dimensione. Come già sottolineato, quasi il 60% di esse ha entrate pari al massimo a 10 milioni. All'opposto solo circa un sesto delle organizzazioni, che operano nei due campi, ha entrate superiori ai 55 milioni: inoltre circa un decimo di esse fa affidamento su cifre più consistenti di 100 milioni.

Per quanto riguarda la provenienza di tali risorse, si può notare una differenziazione fra realtà socio-assistenziali e sanitarie: le prime tendono in misura prioritaria a finanziarsi tramite entrate private e poco meno di un sesto di esse si basa prevalentemente su finanziamenti pubblici; all'opposto le entrate pubbliche giocano un ruolo ben maggiore in campo sanitario, dove il 47% delle organizzazioni conta principalmente su tale tipo di risorsa.

## 2. Le organizzazioni di volontariato di Welfare: i mutamenti nel corso degli anni '90

Il quadro complessivo presentato nelle pagine precedenti illustra alcune delle principali caratteristiche assunte dal volontariato di Welfare nella seconda metà degli anni '90. Per poter invece avere una rappresentazione dinamica di come tale fenomeno sia mutato durante il corso del decennio passato, si possono utilizzare anche altri dati raccolti dalla Fivol in una precedente rilevazione della

prima metà di tale arco temporale (1993), strutturata in base a criteri simili a quelli del 1997. A partire dalla comparazione di queste due serie di informazioni si possono svolgere riflessioni riguardanti sia la variazione complessiva nel numero delle organizzazioni durante gli anni '90, che il cambiamento organizzativo verificatosi in una parte di esse<sup>8)</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si può notare come, *durante il corso dello scorso decennio, il volontariato di Welfare in Italia sia cresciuto: dalla comparazione dei dati del 1993 con quelli del 1997, emerge infatti un incremento netto di circa l'11%.*

**Tabella 7. - La variazione complessiva nel numero di organizzazioni di volontariato di Welfare negli anni '90 (1993-1997)**

<i>Variazioni nel:</i>	
<i>N. organizzazioni di volontariato di Welfare nel 1993 (V.A.)</i>	6.626
<i>N. organizzazioni di volontariato di Welfare nel 1997 (V.A.)</i>	7.348
<i>Variazione percentuale 1993-97</i>	+11%

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

Passando da un quadro generale che mostra un fenomeno in espansione ad una analisi più focalizzata sul cambiamento organizzativo presso le 3896 realtà analizzate sia nel 1993 che nel 1997, è possibile cogliere alcuni aspetti meritori di attenzione e di riflessione. Nelle due tabelle sottostanti sono riportati alcuni dei dati più salienti riguardanti tali cambiamenti.

**Tabella 8. - Le dinamiche ed i cambiamenti nel volontariato di Welfare negli anni '90: le attività (1993-1997)**

<b>Variazione nel<sup>9)</sup>:</b>	<b>Socio-assistenziale %</b>	<b>Sanitario %</b>
<i>Bacino di utenza</i>	<i>stabilità (73,1%) crescita (13,6%)</i>	<i>Stabilità (61,7%) Diminuzione (23,1%)</i>
<i>N. utenze seguite</i>	<i>diminuzione (38,6%) crescita (38,3%)</i>	<i>Stabilità (44%) Diminuzione (35,2%)</i>
<i>N. tipi di prestazioni erogate</i>	<i>crescita (45,4%) diminuzione (33,8%)</i>	<i>Diminuzione (34,7%) Stabilità (32,8%)</i>
<i>N. tipi di strutture utilizzate</i>	<i>crescita (41,6%) diminuzione (40,8%)</i>	<i>Diminuzione (33,9%) Stabilità (32,7%)</i>
<i>(n. casi)</i>	<i>(n. 2390)</i>	<i>(n. 1506)</i>

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

<sup>8)</sup> In particolare delle 7348 organizzazioni di volontariato di Welfare analizzate nel 1997, 3896 figuravano anche nella rilevazione del 1993: ciò ha permesso una comparazione puntuale, effettuata per singola realtà, in termini di come nel corso di un quinquennio sono mutate o meno le risorse impiegate e le attività svolte.

<sup>9)</sup> Le variazioni indicate vanno intese nella seguente maniera: con i termini "diminuzione" e "crescita" si fa riferimento rispettivamente ad un decremento ed un incremento di una unità o di un livello della voce considerata; con il termine "stabilità" si indica invece che non si è verificata alcuna variazione. Le variazioni indicate vanno intese nella seguente maniera: con i termini "diminuzione" e "crescita" si fa riferimento rispettivamente ad un decremento ed un incremento di una unità o di un livello della voce considerata; con il termine "stabilità" si indica invece che non si è verificata alcuna variazione.

Sotto il profilo delle *modalità di svolgimento delle attività*, si possono notare sia alcune tendenze comuni che elementi di differenziazione fra il volontariato socio-assistenziale e quello sanitario:

– *non si sono verificati particolari fenomeni di espansione territoriale da parte delle singole realtà di volontariato*: il bacino di utenza delle organizzazioni è infatti rimasto nella maggioranza dei casi stabile; *ciò vale in maniera particolare per le realtà socio-assistenziali*, tre quarti delle quali (a fronte di circa il 60% di quelle sanitarie), sono restate legate alla stessa area territoriale durante lo scorso decennio;

– *nel corso degli anni '90 il modello specialistico delle realtà operanti nel settore sanitario si è andato sempre più definendo*: sotto il profilo del numero di utenze seguite il panorama in questo campo mostra come solo circa un quinto delle organizzazioni abbia aumentato le categorie di utenza seguite, mentre nei restanti casi si è avuta spesso una sostanziale stabilità (44%) o addirittura, in un terzo dei casi, una diminuzione di tale numero; un simile trend si registra nelle variazioni nel numero dei tipi sia di prestazioni fornite sia di strutture impiegate, visto che in entrambi i casi sono al massimo un terzo le realtà che hanno incrementato la propria offerta, a fronte però di una uguale percentuale che l'ha diminuita;

– *le realtà operanti in campo socio-assistenziale mostrano invece linee di tendenza parzialmente differenti*: in particolare se uno dei tratti più forti delle organizzazioni sanitarie è quello della *stabilità* negli assetti scelti durante gli anni '90, tale elemento *viene progressivamente meno nel socio-assistenziale*, che si mostra invece molto più caratterizzato al suo interno da una polarizzazione fra realtà tese sempre più verso un modello generalista ed altre relativamente orientate a delimitare maggiormente le proprie modalità di intervento: ne deriva una situazione per cui, sotto il profilo del numero sia delle utenze seguite che dei tipi di prestazioni e di strutture impiegate, sono sempre al massimo fra un quarto ed un quinto le organizzazioni che si sono mantenute stabili in questi anni; le rimanenti realtà tendono invece a suddividersi fra quelle che hanno sempre più abbracciato un modello generalista e quelle che hanno diminuito il loro raggio di azione, con spesso una prevalenza delle prime.

**Tabella 8. - Le dinamiche ed i cambiamenti nel volontariato di Welfare negli anni '90: le risorse impiegate (1993-1997)**

Variazione nel <sup>10)</sup> :	Socio-assistenziale %	Sanitario %
<i>N. volontari impiegati</i>	diminuzione (40,3%) crescita (31,8%)	Diminuzione (41,8%) Crescita (30,1%)
<i>Ammontare della spesa</i>	crescita (56,1%) diminuzione (28,4%)	Crescita (57,6%) Diminuzione (26,4%)
<i>Peso % dei finanziamenti pubblici sul totale entrate</i>	stabilità (83%) diminuzione (11%)	Stabilità (66,1%) Diminuzione (20,7%)
(n. casi)	(n. 2390)	(n. 1506)

Fonte: nostra rielaborazione dati Fivol

<sup>10)</sup> Le variazioni indicate vanno intese nella seguente maniera: con i termini “diminuzione” e “crescita” si fa riferimento rispettivamente ad un decremento ed un incremento della voce considerata superiore al 20%; con il termine “stabilità” si indica invece una variazione massima della voce considerata compresa fra il -20% ed il +20%.

Durante gli anni '90 sono inoltre in parte mutate anche le risorse umane e finanziarie a disposizione delle organizzazioni per svolgere le attività sopra evidenziate. Sotto tale profilo sono relativamente poco accentuate le differenze fra organizzazioni per tipo di settore:

– un primo dato importante è quello che concerne le *risorse umane*: si registra infatti complessivamente una polarizzazione, che vede da un lato presso numerose realtà (circa il 40% in entrambi i campi) una sensibile diminuzione dei volontari impiegati, dall'altro in circa un altro terzo di esse una crescita; durante il corso di un quinquennio quindi sono state relativamente di meno le organizzazioni che hanno mantenuto una stabile dotazione di volontari; va fatto inoltre notare come il dato relativo alla diminuzione dei volontari non sia spesso spiegabile in maniera soddisfacente ipotizzando un mutamento nelle modalità del loro impiego nelle organizzazioni (con il passaggio da un modello basato su «molti volontari impiegati ciascuno per poche ore» ad un caratterizzato da «pochi volontari impegnati singolarmente per molte ore»): le variazioni percentuali delle ore complessive di lavoro svolte dai volontari indicano trend e valori praticamente identici a quelli registrati per il numero dei volontari e cioè una diminuzione consistente delle ore complessive svolte nel 40% dei casi;

– a fronte di tale polarizzazione, corrisponde invece un aumento in oltre la metà delle organizzazioni delle risorse finanziarie a disposizione; occorre notare a tale proposito come molto frequentemente tale crescita non sia stata conseguenza di un aumento delle risorse pubbliche, visto che queste ultime, durante il decennio precedente, hanno inciso in maniera costante e non crescente sui bilanci delle organizzazioni del volontariato di Welfare; in realtà va tenuto presente come tali aumenti nella spesa, se significativi da un punto di vista percentuale, hanno spesso riguardato cifre limitate in termini di valori assoluti, visti i limitati volumi di entrate del volontariato italiano: in particolare se è vero che oltre la metà delle realtà ha aumentato le proprie entrate durante gli anni '90, solo circa un quinto di esse ha visto crescere di oltre 20 milioni i propri fondi annuali, mentre nel restante 35% si è trattato spesso di incrementi di pochi milioni; anche in questo caso comunque i finanziamenti pubblici non sembrano giocare un ruolo significativo nello spiegare la crescita in termini assoluti, visto che buona parte delle organizzazioni, che hanno aumentato le proprie entrate di oltre 20 milioni, lo ha fatto tramite un incremento delle risorse finanziarie private.

### 3. Osservazioni conclusive

Il volontariato nel campo del Welfare ha rappresentato nel corso degli ultimi decenni uno dei principali elementi di innovazione nel sistema di protezione sociale italiano. Il suo ruolo appare a tutt'oggi fondamentale all'interno delle reti di supporto del cittadino e di molte specifiche categorie di utenza; occorre inoltre evidenziare come sia stato spesso fra i primi ad individuare ed offrire risposte a bisogni emergenti (Rei, 1999)<sup>11)</sup>, proponendo non solo interventi di tipo filantropico-caritatevole ma anche volti al recupero-reinserimento nella società delle varie categorie di utenti (Prina, 1999)<sup>12)</sup>.

*L'analisi qui presentata mostra come la capacità di azione del volontariato di Welfare si contraddistingua per la molteplicità delle forme assunte dagli interventi sotto i profili delle utenze seguite, delle prestazioni fornite e delle strutture impiegate a tali fini.*

<sup>11)</sup> Rei D. (1999), Tra bisogni dimenticati e domande di vita ordinaria, in Ascoli U. (a cura di), Il Welfare futuro, Carocci, Roma.

<sup>12)</sup> Prina F. (1999), Volontariato e impresa sociale di fronte a disagio sociale, marginalità, devianza, in Ascoli U. (a cura di), op. cit..

All'interno di questo quadro generale, *i due settori di intervento del volontariato presi in considerazione, sanità e servizi sociali, mostrano caratteristiche abbastanza differenti*. Se i mix di risorse utilizzati sono relativamente simili, in termini di volontari e livelli di finanziamenti impiegati, in campo sanitario si è affermato un modello di attività specialistico, rivolto a categorie specifiche di utenti e svolto tramite un numero limitato di prestazioni all'interno di strutture di tipo ospedaliero, mentre in quello socio-assistenziale ci si trova di fronte ad un modello molto più generalista, caratterizzato da una molteplicità di utenze, di tipi di prestazioni e di strutture impiegate.

*L'analisi diacronica ha inoltre permesso di verificare come la scelta in senso specialistico nel primo settore e quella in senso generalista nel secondo si siano consolidate durante il corso degli anni '90.*

I dati raccolti favoriscono infine alcune *riflessioni su due aspetti*, potenzialmente problematici, con cui il volontariato di Welfare si sta confrontando in questi anni.

Un primo elemento che merita attenzione è quello relativo all'*evoluzione complessiva* del fenomeno. I dati che emergono dalla nostra analisi mostrano un panorama relativamente complesso. *Sicuramente un elemento positivo in termini di vivacità del fenomeno è rappresentato dal fatto che nello scorso decennio si è avuto un aumento complessivo nel volontariato di Welfare: in particolare il confronto fra i dati Fivol del 1993 con quelli del 1997 mostra un incremento netto nel numero delle organizzazioni pari a circa l'11%.*

*Se però passiamo ad un'analisi più puntuale sul cambiamento organizzativo*, non più rivolta alla numerosità delle organizzazioni ma alla presenza dei volontari al loro interno, *le informazioni raccolte mostrano una polarizzazione fra due insiemi relativamente consistenti di realtà: da un lato un terzo di queste ha visto aumentare la propria dotazione di tale tipo di risorse umane, dall'altro però circa il 40% ha registrato un decremento*. Tale diminuzione non sembra imputabile ad un diverso modello di impiego delle risorse, orientato ad un impegno più intensivo di un numero di volontari relativamente più ridotto: come già illustrato, durante gli anni '90 sarebbero diminuite in circa il 40% delle realtà anche le ore di lavoro volontario complessivamente svolte. Allo stesso tempo questa variazione non appare collegabile ad un incremento nell'impiego di personale retribuito, visto che il peso di tale risorsa umana si è mantenuto relativamente costante nel tempo. Le informazioni qui presentate sul cambiamento organizzativo non ci permettono generalizzazioni: non è stato infatti analizzato l'intero universo delle realtà di volontariato, visto che ad esempio sono state escluse dal panel tutte le organizzazioni nate dopo il 1993, anno della prima rilevazione. I dati mostrano una immagine complessa e non interpretabile in maniera univoca: visto che si registrano da un lato una crescita del fenomeno nel suo complesso e dell'impegno volontario in una buona parte delle organizzazioni, dall'altro una diminuzione dei volontari in un altro insieme consistente di tali realtà, occorrerà procedere in futuro con una più attenta valutazione delle trasformazioni in atto sotto il profilo sia del fenomeno nel suo complesso che del cambiamento organizzativo.

Un secondo elemento che si presenta dilemmatico è quello relativo al *peso dei finanziamenti pubblici ed al rapporto con tale attore*. Sotto tale profilo è preferibile svolgere riflessioni separate per il volontariato socio-assistenziale e quello sanitario.

Nel primo caso i dati mostrano come l'impatto dei finanziamenti pubblici interessi in maniera significativa un numero limitato di realtà e che nel corso degli anni '90 la crescita nelle risorse a disposizione delle organizzazioni non è imputabile principalmente a tale attore. Se quindi una parte limitata dei finanziamenti pubblici è andata al volontariato, sappiamo che gli anni '90 hanno visto una mole crescente di denaro pubblico indirizzata al Terzo settore in generale. *Occorre quindi domandarsi se il relativo limitato apporto di risorse pubbliche al volontariato socio-assistenziale sia da interpretare come un elemento positivo, che salvaguarda l'autonomia e la flessibilità di tali realtà, o all'opposto come un indicatore di processi di marginalizza-*

zione del volontariato all'interno di quei sistemi di protezione sociale nei quali l'attore pubblico gioca un ruolo rilevante e sta attivamente coinvolgendo altri soggetti del Terzo settore quali le cooperative sociali.

*Nel caso del volontariato sanitario il rischio di marginalizzazione sembra essere molto meno accentuato, vista invece la frequente integrazione fra servizi pubblici e servizi delle organizzazioni di volontariato (si pensi alla raccolta del sangue o degli organi ed al trasporto malati). In realtà in questo caso possono sorgere problemi dovuti al tipo di regolazione pubblica: anche se non è possibile presentare dati precisi in merito, sembrerebbero in aumento in questi ultimi anni le organizzazioni di volontariato costrette, direttamente o indirettamente, a trasformarsi in o a creare cooperative sociali, per poter continuare a gestire servizi finanziati da enti pubblici, dal momento che questi ultimi richiedono una forma giuridica ed amministrativa di tipo più imprenditoriale, in contrasto con quella associativa originaria. Il mondo delle pubbliche assistenze e delle misericordie, ad esempio, appare sempre più al centro di tali tensioni.*

In conclusione ci sentiamo di poter evidenziare come il volontariato di Welfare in questi anni si stia muovendo lungo un sentiero i cui margini sono rappresentati da un lato da una *autonomia*, che però rischia di trasformarsi in autoreferenzialità e marginalità rispetto al sistema di servizi pubblici, dall'altro da una *integrazione più stretta* con questi ultimi, che però può comportare ripercussioni negative sulle modalità organizzative originarie e sulle caratteristiche di base. Naturalmente gli esiti dell'interazione pubblico-volontariato non sono dipendenti solo dai comportamenti di questo ultimo soggetto, ma sono anche fortemente influenzati dalla regolazione pubblica. Per cercare di ovviare ai rischi indicati è ad esempio importante sottolineare come la recente legge nazionale sul sistema integrato di servizi sociali preveda espressamente, al comma 4 dell'articolo 5, come le regioni debbano valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

## LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DI UNA INDAGINE NAZIONALE

---

### 1. Motivazione della ricerca e rappresentatività del fenomeno

La Fondazione Italiana per il Volontariato ha realizzato una ricerca sul volontariato che opera nel settore della Giustizia promossa dalla Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia e resa possibile grazie al contributo dell'Ufficio della Ministra attraverso l'Osservatorio Nazionale del Volontariato.

L'indagine permette, per la prima volta nel nostro paese, di inquadrare il ruolo, la funzione e l'evoluzione di questo importante settore del volontariato in una fase di transizione che riguarda sia il fenomeno solidaristico che il sistema della giustizia. Negli ultimi 15-20 anni questo ambito del volontariato è cresciuto significativamente, si è andato sempre più articolando, specializzando e organizzando. È quindi oggi necessario cominciare a fare valutazioni e considerazioni sul suo impatto nel mondo della giustizia e sulla sua interazione con le istituzioni che hanno responsabilità pubblica.

Gli obiettivi essenziali di questa indagine sono stati due: quello di identificare il «quantum» di organizzazioni di volontariato è oggi impegnato in questo settore e, soprattutto, quello di rilevare la dimensione qualitativa dell'offerta di servizi e interventi attraverso una serie di indicatori di struttura, di processo e di risultato, anche attraverso la descrizione e l'analisi di percorsi e di storie di impegno e operatività nel settore.

Il primo risultato acquisito dalla ricerca è la conoscenza dell'universo reale delle organizzazioni operanti in questo settore o che si occupano di persone sanzionate penalmente. All'1.3.1999 erano 351 le organizzazioni censite attraverso il vaglio di un indirizzario di partenza di circa 700 unità, costruito in una fase preliminare di raccolta sistematica e di confronto delle fonti disponibili. Di questo universo di organizzazioni certificate, 191 hanno compilato correttamente un questionario strutturato predisposto nella prima fase di questa ricerca.

Questa procedura a tappe successive, atta a conseguire i contorni statistici del fenomeno ed a garantire una sufficiente rappresentatività nazionale del campione, è risultata necessaria proprio per le caratteristiche del mondo della solidarietà, dove i confini tra organizzazioni di volontariato e di terzo settore, tra vocazioni specialistiche e generalistiche (pluriutenza), tra organizzazioni direttamente o indirettamente impegnate nell'area penale, non sono sempre scontati né di facile individuazione.

La distribuzione geografica del campione delle 191 unità risulta sufficientemente fedele in termini di rappresentatività dell'universo reale. Solo in cinque regioni vi è uno scarto statistico tra universo e campione superiore di poco più di un punto percentuale e, pertanto, da considerare quasi «fisiologico». I dati ricavati dalle organizzazioni che hanno compilato il questionario possono essere quindi generalizzabili all'universo di riferimento.

Nella seconda fase della ricerca è stato invece condotto un approfondimento qualitativo con il metodo del «case study», su dieci esperienze emblematiche di una buona capacità realizzativa e appartenenti alla tipologia delle aree di intervento in questo settore. Di questo studio è possibile conoscere i risultati e quindi il profilo e la storia di ciascuna esperienza nella pubblicazione FIVOL<sup>1)</sup>

La sintesi dei risultati della ricerca, di seguito presentati, tengono conto della prima fase della rilevazione nazionale sulle 191 organizzazioni esclusivamente o significativamente attive nel settore della Giustizia

<sup>1)</sup> La pubblicazione, che fa parte della Collana Studi e Ricerche della FIVOL, è disponibile a fine ottobre 2000.

## 2. Il risultato della ricerca

Le organizzazioni di volontariato che operano nell'ambito della giustizia rappresentano una realtà particolarmente ricca di iniziative, composita e vivace, per certi versi sorprendente e per altri ben caratterizzata. Con aspetti di tendenza da approfondire e incoraggiare.

Il volontariato attivo in questo settore incontra la giustizia perché incontra il bisogno nell'area del disagio e del rischio rispetto a minori, giovani, tossicodipendenti, immigrati extracomunitari o che, a partire dalla realtà del carcere, sente l'esigenza di espandere la propria sfera di azione per farsi carico anche dei fenomeni sociali correlati a quelli dell'area penale, soprattutto per far uscire l'utenza da questa, operare in termini preventivi e di sensibilizzazione sociale. Pertanto *non è un volontariato prevalentemente specialistico*, che nasce allo scopo di assistere o promuovere alla vita sociale detenuti ed ex-detenuti.

Si tratta di un *segmento di volontariato in parte diverso dal fenomeno solidaristico nazionale: meno legato alle grandi sigle di appartenenza, e più locale*, più espressione della comunità, ma anche *fortemente collegato* in consulte, coordinamenti e federazioni che dimostra la consapevolezza di avere un ruolo politico, per quanto non ancora pienamente esercitato in termini di pressione, di stimolo e di proposta nei confronti dei soggetti pubblici locali e penitenziari. Ciò gli permette anche di acquisire una strategia interna al movimento, di darsi una guida e obiettivi comuni.

È diverso dal fenomeno complessivo del volontariato sociale italiano anche per la *preminente componente di ispirazione cristiana* che lo anima fin dalle origini e che lo rende più prudente nel fare «sinergia meccanica» con il pubblico, in virtù dell'iscrizione ai registri regionali del volontariato e della disponibilità di qualche contributo economico. Un volontariato cattolico non più monolitico come era un tempo, fatto di volontari singoli, capaci di portare conforto ma anche ammortizzatori dei problemi umani interni al carcere, rivelandosi oggi marcatamente differenziato, collegato con la società civile, capace anche di proposte di impatto sulle istituzioni e ponte con la realtà esterna. «Visitare i carcerati» non è più solo sinonimo di carità ma di giustizia, di salvaguardia di diritti, di sfida all'umanizzazione delle persone in un ambito che tende alla rimozione delle loro potenzialità positive.

Altro aspetto del fenomeno osservato, ma in questo caso non difforme dall'universo noto del volontariato organizzato, è la *concentrazione delle sue esperienze più consolidate* e dei suoi modelli di intervento più complessi e riusciti, dentro e fuori il carcere, *nelle realtà del Centro-Nord*. E il meglio in questo caso si declina con il tempo, perché è la lunga sedimentazione di interventi, incontri, conflitti, diffidenze, sfide e prove, in una dialettica con l'istituzione e i suoi operatori, che spinge avanti la cultura dell'innovazione. Ci vuole tempo, fiducia e costanza. Ma oggi le realtà meridionali possono far tesoro dell'esperienza di chi ha già percorso un tragitto e può fare un bilancio.

Se lo scenario fondamentale del settore è quello sopra delineato la tendenza che già morde è quella dell'affermarsi di un *volontariato più incline a specializzarsi, a secolarizzarsi e a meridionalizzarsi*. Ma anche a *spendersi sempre di più sul territorio*, prima e dopo la detenzione, in alternativa o in sostituzione ad essa. La maggioranza piuttosto netta di organizzazioni – il 65,4% – si occupa già di persone che usufruiscono di misure alternative o sostitutive alla detenzione e il 55,5% di esse si fa carico anche dell'accompagnamento nella delicata fase del reinserimento di ex-detenuti.

La ricerca documenta come *più territorio vuol dire anche più interventi*, siano essi di sostegno e promozione per gli utenti, di allargamento delle attività, di maggiore collaborazione/cooperazione con altre realtà pubbliche o private, di mobilitazione di risorse «altre» sul territorio, di più iniziative di sensibilizzazione della popolazione.

Il futuro di questo movimento solidaristico è là dove nasce il problema non dove viene rimosso con il «congelamento» del detenuto, in spazi chiusi ad una sperimentazione positiva di sé, dove vigono regole e valori artificiali e uniformi, dove domina una cultura dell'espiazione che le difficili condizioni di reclusione rendono vendicativa e non riabilitativa.

*Quali sono le cifre riassuntive che definiscono i contorni e la portata di questo mondo del volontariato?* La fase preliminare della ricerca ha fatto emergere 351 formazioni solidaristiche che intervengono in questo settore presidiando in modo discretamente equilibrato le aree del paese.

La dimensione numerica stimata delle persone complessivamente coinvolte nell'universo di questo volontariato è di 15.000, di cui almeno 5.000 sono volontari attivi, i protagonisti primi delle organizzazioni solidaristiche che garantiscono un impegno complessivo settimanale di circa 21.500 ore. Si tratta di un contingente di persone capace di entrare in contatto in un anno con circa 63.000 persone e di farsi carico con progetti personalizzati o programmi mirati di oltre 13.300 detenuti, 3.500 ex-detenuti, almeno altrettante persone che usufruiscono di misure alternative o sostitutive e 4.900 famiglie.

Si tratta di organizzazioni di medie ma spesso anche di piccole dimensioni. Le persone che fanno parte di queste organizzazioni sono in media 45, ma se consideriamo solamente i volontari attivi tale cifra scende a 13 e in 4 organizzazioni su 10 non superano le 10 unità. Il ricorso alla risorsa remunerata riguarda il 44,5% delle organizzazioni, e sono quelle che offrono i servizi più strutturati, ampi e di impatto sul destino del detenuto e sovvenzionati dalle amministrazioni pubbliche. Ciò fa riflettere sul fatto che parte delle esperienze segnalate sono forse mature per transitare nell'impresa sociale o cooperativistica, ma anche che per sostenere alcune attività è necessario un mix di risorse gratuite e remunerate.

*Ma è la dimensione qualitativa quella più importante.* A cominciare da quello che fanno. La missione prima di queste organizzazioni è quella di dare sostegno psicologico-relazionale, fare interventi di appoggio di tipo socio-sanitario, garantire ascolto, informazione, consulenza ai loro utenti. È quanto si chiede al volontariato che è risorsa concreta di solidarietà per il sostegno della persona in difficoltà con il fine possibile di promuoverne la capacità autonoma di uscita dalla difficoltà stessa. Quindi la centralità della persona e la condivisione del problema per il suo superamento. Fin qui è un volontariato che assolve al suo compito primario. E anche al suo compito «secondario», ovvero educativo: in 58 casi su 100 mobilita le coscienze, fa azione di sensibilizzazione sull'opinione pubblica. D'altra parte il volontariato penitenziario non rappresenta certo tutta la società civile come si può dire forse del volontariato in generale. Pregiudizi, discriminazioni, paure e diffidenze pervadono l'opinione pubblica che non ha, peraltro, validi motivi di conforto nella gestione della giustizia (tutt'altro che rapida, sicura ed equa) e dallo stato attuale delle strutture penitenziarie, che nella loro uniforme capacità di afflizione non rinviano immagini ottimistiche circa una reale efficacia, ma piuttosto indulgono a pensare alla immutabilità del «reo» con nessuna garanzia di riduzione della recidivanza.

*Oggi anche questo non basta più.* Il carcere, come luogo emblematico delle miserie umane – come un tempo era l'ospedale psichiatrico – rivela la sua doppia natura di contenitore di persone escluse. La composizione umana del carcere si è deteriorata: giovani sbandati per la droga e immigrati extracomunitari costituiscono oggi due categorie emblematiche della sua popolazione (il 51% dei detenuti ha una o entrambe queste caratteristiche)<sup>2)</sup>. Pertanto non è un caso che il bisogno percepito come più acuto dal volontariato è quello dell'inserimento lavorativo. Vi è larga con-

<sup>2)</sup> Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento Amministrazione della Giustizia al 31.12.1999. Il calcolo considera una sola volta i detenuti che assommano la condizione di immigrato extracomunitario a quella di tossicodipendente.

sapevolezza che è questa la leva di ogni possibile progetto di cambiamento, la chiave di volta di un effettivo recupero. Occuparsi della formazione culturale e professionale, dell'orientamento al lavoro, farsi carico dell'accompagnamento ad una attività remunerata, favorire opportunità occupazionali, significa elevare detenuti e sanzionati alla dignità di persone e fare al tempo stesso prevenzione reale.

Questa appare *la prima nuova sfida del volontariato organizzato* e quella oggi più efficace per sostenere progetti di emancipazione dal bisogno, per aprire il carcere alla società esterna, per rendere la pena più rispondente alla sua funzione di recupero sociale. Da qui l'impegno delle organizzazioni esaminate (48 su 100), nelle carceri e fuori, per organizzare corsi pre-professionali, sviluppare competenze strumentali, sostenere progetti di lavoro, organizzare punti di informazione e consulenza, supportare stage all'esterno, accompagnare nei percorsi di lavoro esterno e ricercare o creare occasioni o spazi di lavoro. Non è un caso che il più elevato livello di congruenza tra domanda e offerta di interventi si abbia proprio sul lavoro: il 72% delle organizzazioni che realizza una qualche iniziativa per favorire l'inserimento lavorativo dei propri utenti rispondono ad una richiesta esplicita di questi.

E non è un caso che siano proprio le organizzazioni più collaborative, se non cooperative con enti e servizi pubblici a intervenire in questo senso. La *nuova frontiera dell'integrazione pubblico-volontariato* si gioca proprio sul tema dell'inserimento nel mondo del lavoro rispetto a cui il volontariato tenta di aprire una pista, di sperimentare forme e modalità compatibili con il sistema sanzionatorio, di sollecitare progetti e interventi, pur sapendo che il suo impegno non è sufficiente; serve anche il pubblico, nelle sue articolazioni istituzionali, l'impresa sociale, l'impresa profit, la società civile intera.

*La seconda sfida del volontariato moderno nell'ambito della giustizia* si gioca sul versante della applicazione delle misure alternative o sostitutive al carcere su cui si stanno cimentando diverse organizzazioni con ciò svolgendo una importante funzione di «territorializzazione» del carcere, di sperimentazione di nuove soluzioni. Senza il volontariato non sarebbe possibile in molti casi l'applicazione di misure alternative che abbisognano di un supporto logistico, organizzativo e umano oltre alle garanzie di efficacia di tale affidamento.

*Il rapporto del volontariato con gli enti, i servizi e le istituzioni pubbliche appare in fase evolutiva e progressiva e tende a strutturarsi*, anche se prevale la collaborazione rispetto alla convenzione: gli accordi formali coinvolgono circa un terzo delle organizzazioni.

È il Comune, ente locale elettivo delle politiche sociali, a costituire l'interlocutore primo del volontariato organizzato. E sono molte le organizzazioni che, nell'ultimo anno, hanno avuto, con questo soggetto titolare delle attività di assistenza sociale, un rapporto di collaborazione (71,2%) per progetti, iniziative anche congiunte che, per la metà delle organizzazioni, si esplica sulla base di un accordo pattizio. In questo rapporto privilegiato con il Comune si rivela la natura locale e fortemente radicata sul territorio delle forze solidaristiche e quindi la possibilità di collegare ad esso le politiche giudiziarie e il destino degli ex-detenuti.

Ma si nota una equivalente capacità del volontariato organizzato di fare sinergia con il variegato sistema delle istituzioni della Giustizia, di realizzare insieme progetti o iniziative, di essere disponibili a gravitare nell'operatività e nelle procedure specifiche di questi soggetti, sia in modo informale che formalizzato. I referenti primi di questo mondo sono le strutture di Servizio Sociale, soprattutto quelle per adulti – strutture con cui avvengono scambi e intese anche sul trattamento delle persone che beneficiano di misure alternative – e gli istituti penitenziari, di adulti e minori. L'incontro con queste équipes avviene in modo ancora sporadico e occasionale, ma riguarda pressoché 8 organizzazioni su 10, con maggior frequentazione degli operatori del carcere rispetto a quelli dei Servizi sociali.

Non mancano i rapporti con l'amministrazione penitenziaria per attività di rappresentanza e di consultazione. La partecipazione a tavoli di consultazione o

a commissioni istituite da enti pubblici o istituzioni penitenziarie cominciano a interessare un numero considerevole di organizzazioni di volontariato (47 su 100), a significare che questo movimento è ormai considerato un interlocutore attivo e credibile per i soggetti pubblici competenti. Ed è un volontariato non meno attivo nei confronti delle altre organizzazioni di volontariato che operano nella giustizia, per fare insieme gruppo di pressione, coordinamento, consulta, caratterizzandosi questo settore, decisamente, come più compatto di quanto non sia ancora oggi il più esteso universo del volontariato organizzato e quindi più orientato a socializzare obiettivi e progetti.

Non mancano anche contatti con altre organizzazioni solidaristiche e di Terzo settore con cui interagisce sul campo, nelle strutture penitenziarie, più per confrontare esperienze, che per fare programmazione comune e realizzare insieme specifiche iniziative.

*Questa intensa trama di relazioni e collaborazioni produce non pochi risultati positivi.* Con gli enti pubblici è tangibile la crescita della comune operatività, perché collaborazione produce più collaborazione, incrementa la capacità di lavorare insieme e di mobilitare le altre risorse del territorio, facendo passare in seconda schiera obiettivi più autoreferenziali (maggiore visibilità, reputazione, vantaggi sulla struttura organizzativa). Con i servizi del territorio – Servizio sociale e SERT *in primis* – il rapporto è per lo più concretamente finalizzato sia allo scambio di informazioni, che alla realizzazione di obiettivi operativi tangibili, per la soluzione dei problemi che riguardano i singoli utenti. Non vi è ancora quella vicinanza culturale che permette ai due soggetti di programmare insieme iniziative congiunte, e, soprattutto di formarsi insieme e di discutere delle comuni tematiche per operare in modo veramente integrato.

Con le realtà della Giustizia quello che oggi sembra contare di più sono i risultati in termini di relazione più che di realizzazione comune. *Il miglioramento o l'intensificazione degli aspetti relazionali con i vari referenti della Giustizia è il massimo risultato oggi acquisito in attesa di trovare intese e progetti condivisi per una maggiore estensione ed efficacia delle attività.* Va segnalato anche il riconoscimento di un ruolo e l'evidenziarsi di un rapporto fiduciario con le istituzioni penitenziarie dato che queste costituiscono complessivamente il principale canale di invio dell'utenza alle organizzazioni solidaristiche.

Infine, si tratta di un rapporto a basso costo per il pubblico: su 100 lire che il volontariato incamera solo 30 arrivano dalle casse pubbliche. Questo indicatore testimonia sia della «libertà» operativa del volontariato dal pubblico che la sua capacità di raccogliere altre risorse attraverso più fonti di entrata, anche se l'impressione è che i proventi siano relativamente pochi, come le stesse organizzazioni lamentano. Tuttavia va considerato che per molte attività di queste organizzazioni sono a costo bassissimo se non a costo «zero». Al riguardo queste organizzazioni, in gran parte tra di loro coordinate, hanno oggi la possibilità di chiedere la realizzazione di servizi e l'acquisizione di competenze ai Centri di Servizio per il Volontariato, dotati per lo più di cospicue risorse.

*Nel rapporto con il pubblico non mancano segnalazioni preoccupate di problemi e di vincoli che determinano aree di criticità, inerzie operative e inutili attendismi.* Come i vincoli di ordine amministrativo-burocratico, che contrassegnano il rapporto con gli enti locali, insieme alle procedure e alle incertezze che derivano dalla disciplina delle convenzioni e dalle politiche di erogazione di contributi. Problemi questi talvolta connessi con uno scarso interesse dell'amministrazione pubblica rispetto all'operato del volontariato o per incapacità ad assumere questa risorsa organizzata nella programmazione complessiva degli interventi di politica sociale. Con i servizi e le équipe del territorio il vissuto è quello del mancato riconoscimento di un ruolo paritario, così come è palese la percezione della sussistenza di reciproche diffidenze e di dissonanze cognitive nell'interpretazione e nel lessico del proprio agire, che solo iniziative di lavoro e formazione comune di lunga durata possono assorbire.

Anche nei confronti delle istituzioni penitenziarie le organizzazioni di volontariato lamentano procedure lente, burocratiche e rigide, giustificate da esigenze di sicurezza spesso mal interpretate. E che vanno oltre la preoccupazione della necessaria gradualità, prudenza e preparazione che caratterizza normalmente l'approccio degli operatori volontari alle strutture della Giustizia. Succede invece che il volontariato debba attendere, e anche lungamente, alla stregua di un fornitore qualunque del luogo di pena, in ragione della difficoltà ad essere considerato per quello che realmente è, ovvero il depositario di interessi terzi e di valori solidaristici e di cui la stessa struttura penitenziaria si avvantaggia in termini di qualità della propria «offerta». Le diffidenze, le paure, i pregiudizi, gli inutili rinvii degli operatori penitenziari sono stati altresì esperienza di cui gli stessi ricercatori, che hanno avvicinato alcune strutture nella seconda fase della ricerca, sono stati buoni testimoni. In aggiunta, e da almeno un quarto delle organizzazioni, emerge poi la percezione di una scarsa considerazione del lavoro svolto dai volontari, a segnalare che vi è molta strada ancora da fare per costruire relazioni costruttive e di generalizzata efficacia con gli operatori della giustizia.

*Per superare questi problemi il volontariato organizzato deve anche risolvere i propri.* Che tende in parte a mascherare, a nascondere dietro quelli degli organismi che incontra, enfatizzando i limiti e i vincoli esterni o degli altri soggetti piuttosto che evidenziare le carenze organizzative interne, la scarsa preparazione dei propri operatori o altri ancora. E questa sensazione di un volontariato che non considera pienamente i propri limiti è evidenziato dalla maggioritaria considerazione che questi risiedono nelle sue ridotte risorse umane e finanziarie, limiti che precedono di gran lunga tutti gli altri problemi, difficoltà e vincoli interni ai gruppi solidaristici. D'altra parte acquisire più risorse e più finanziamenti significa avere più organizzazione e più strategia, più capacità progettuale e realizzativa. Ma non più di un quarto delle organizzazioni segnala limiti inerenti alla non elevata capacità di proposta e progettualità, alla discontinuità di impegno dei volontari, alla loro inadeguata preparazione. Se nel valutare i problemi di rapporto con gli altri soggetti si sottovalutano proprie debolezze o aspetti di corresponsabilità, se ci si concentra a rilevare quelli che limitano maggiormente la propria capacità operativa, emerge più fortemente il rischio delle responsabilità a fattori esterni: la scarsa collaborazione di enti locali, delle istituzioni della Giustizia e delle forze del Terzo settore, insieme all'esiguo sostegno economico (fattori che rappresentano il 41% di tutti gli aspetti di problematicità rilevati). Emerge la non elevata consuetudine alla dialettica interna, attraverso riunioni periodiche, per discutere aspetti organizzativi, programmazione a breve-medio termine della propria operatività, monitoraggio e valutazione dei risultati, così come era emersa una scarsa consuetudine alla riflessione sull'operatività specifica insieme agli operatori pubblici. La cultura del fare domina sulla costante riflessione e messa in causa dell'agire, attitudine quest'ultima dei gruppi più ampi che realizzano, anche con équipe semiprofessionalizzate, servizi e interventi in convenzione o di importanza strategica per un organismo pubblico.

Infine, i problemi organizzativi maggiori emergono dalle unità che hanno al proprio interno o in affidamento utenti ed ex-utenti e per la gestione dei quali stanno cercando dei modelli non scontati né disponibili per rendere efficace e reiterata l'esperienza.

*La contaminazione pubblico-volontariato è a «double face»*, non ha un andamento a senso unico per i benefici che ne possono venire al pubblico (motivazione degli operatori pubblici, con il miglioramento degli aspetti relazionali con gli utenti, capacità di avere una visione più ampia dei problemi e dei bisogni degli utenti, supporto effettivo dei volontari...) ma si riversa positivamente sul volontariato stesso. Le organizzazioni più integrate con il pubblico non sono solo quelle più attive nella produzione di sperimentate forme di recupero sociale – dalle esperienze di inserimento lavorativo, alle misure alternative/sostitutive alla detenzione, alla sensibilizzazione della popolazione – ma sono contrassegnate in misura maggiore dagli indicatori po-

sitivi di sviluppo e vitalità: dall'investimento formativo sui volontari che è mediamente ampio per le realtà esaminate (67% dei casi con attività corsuali), alla promozione del proprio sviluppo attraverso campagne di reclutamento di volontari e attive modalità di raccolta fondi (quasi 1 organizzazione su 2, mediamente), fino alla capacità di fare rete, di connettersi con tutte le risorse del territorio. Chi dialoga bene con il pubblico risulta dialogare con tutti i soggetti del territorio.

### 3. Un fenomeno differenziato

*Le organizzazioni esaminate non sono però tutte uguali.* Esistono tipi diversi di organizzazioni, in ragione della loro storia e ciclo di vita, della collocazione geografica, della ispirazione ideale e vocazione di intervento e della capacità di offerta. E di tutto questo insieme. Emergono anzitutto *tre tipi di organizzazioni* che rappresentano modi e momenti diversi di essere nel settore:

a) *il volontariato delle piccole dimensioni e dalle «mani nude»*, che opera da molto tempo nelle strutture detentive in sinergia con i cappellani del carcere, che si prefigge di portare conforto e umanizzazione con pochi volontari molto motivati (talvolta affiancati da religiosi) a pochi detenuti, senza scalfire minimamente l'organizzazione carceraria, né creare una effettiva collaborazione con gli operatori penitenziari. È il volontariato della testimonianza (e della fede) che produce effetti positivi su un numero limitato di detenuti, attraverso un sostegno morale, psicologico e di piccola assistenza materiale, permettendo loro di reagire alla reclusione con una interiorizzazione positiva di valori di senso e aspettative utili per il ritorno in società. Il rischio di questi gruppi è quello di isolarsi nella propria nicchia operativa risentendo del clima di chiusura e rigidità del sistema complessivo;

b) *il volontariato dei progetti finalizzati in carcere.* Esso programma interventi che impattano sull'ambiente carcere, o su una parte o componente di persone in stato di detenzione e che richiede una negoziazione e una legittimazione delle strutture della Giustizia, oltre che una dinamica costante con i suoi operatori, anche attraverso riunioni periodiche. Si tratta per lo più di specifici interventi di formazione dei detenuti, come possono essere il recupero scolastico o l'alfabetizzazione dei meno scolarizzati, l'allestimento e gestione di una biblioteca, le prestazioni strutturate (servizi) di informazione e consulenza per l'orientamento al lavoro, la realizzazione di appositi corsi per l'acquisizione di abilità manuali o di competenze teoriche pre-professionalizzanti per piccoli gruppi di detenuti, l'organizzazione di attività sportive, culturali e teatrali, anche in forma di intrattenimento oltre che di animazione dei detenuti. Attività che richiedono competenze e organizzazione specifica, raccordi e mediazioni e che quindi sono alla portata di gruppi di volontariato attrezzati, dotati di un discreto numero di attivisti e di alcuni professionisti a consulenza o alle dipendenze, in grado di reggere le attività più strutturate. Il rischio che queste unità incorrono è quello di supplire in permanenza alle carenze delle istituzioni penitenziarie vivendo in una situazione di sperimentazione continuata senza che si strutturino interventi a regime realizzati dalle istituzioni stesse;

c) *il volontariato che ha una visione «olistica», cioè globale e interconnessa, del problema e delle sue soluzioni:* che opera in più ambiti e territori, che si occupa di detenuti ma non trascura la post-detenzione, che ha rapporti con la direzione del carcere ma anche con il Centro di Servizio Sociale per seguire meglio e verificare in itinere la situazione delle persone affidategli per le misure alternative o sostitutive alla detenzione. E che associa al suo intervento per l'utenza quello sulla popolazione con apposite e rituali manifestazioni ed eventi di sensibilizzazione sui temi e problemi della carcerazione, nonché della applicazione delle leggi più orientate al recupero sociale dei detenuti. È questo un volontariato che opera in convenzione con le istituzioni pubbliche e che è dotato di un organico a composizione mista, dove accanto ad un nutrito gruppo di volontari attivi vi sono obiettori di co-

scienza, soci o sostenitori – che danno il loro contributo in termini anche economici e intervengono negli eventi pubblici dell'organizzazione – e personale specializzato remunerato. Sono queste le unità a cui vengono affidate persone che usufruiscono di misure alternative o sostitutive e che ospitano familiari ed ex-detenuti come ulteriore e preziosa risorsa per motivazione e conoscenza dei problemi su cui l'organizzazione si cimenta. È questo tipo di volontariato che rappresenta la versione più sviluppata di un intervento solidaristico nel settore della giustizia, perché è in grado di unire il carcere al territorio, di sperimentare nuove soluzioni in quest'ultimo ambito, di fare cultura di accoglienza e di accompagnare gli ex-detenuti verso il pieno inserimento. Con garanzia di continuità e di qualità.

Alcune variabili canoniche fanno la differenza nel descrivere il fenomeno esaminato. Due in particolare meritano un accenno.

– la *collocazione geografica*: al Nord troviamo le organizzazioni più remote e tradizionali accanto a quelle più moderne e differenziate nell'offerta di attività. Alle prestazioni più tradizionali si affiancano quelle più attuali: inserimento lavorativo e sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Il Centro Italia è rappresentato dalle organizzazioni mediamente più attive e propositive, che ottengono maggiori risultati nell'interazione con i servizi pubblici. Sono altresì le più avanzate nel rapporto di collaborazione con le strutture penitenziarie e hanno alle spalle esperienze importanti e pilota come quelle toscane, l'esperienza di Rebibbia a Roma e quella di Perugia, per citarne alcune di quelle esaminate in questa ricerca. Proprio per la loro esperienza mediamente più avanzata esse sono le più esigenti nei confronti dell'amministrazione penitenziaria. Queste organizzazioni, alla stregua di quelle del Nord, sono impegnate in iniziative di autopromozione, ma più che al settentrione, finalizzano la loro attività al recupero sociale e alla tutela promozione dei diritti della loro utenza. Il Sud rappresenta le organizzazioni più giovani, e si distingue per le maggiori difficoltà con gli enti pubblici (scarsa collaborazione, distanza culturale), con cui solo ora sperimenta le prime sinergie, e a cui in parte supplisce il rapporto con le istituzioni religiose. Non è invece molto diverso che altrove il rapporto con l'amministrazione penitenziaria. Manifestano un'attenzione particolare al recupero scolastico e formativo e all'assistenza religiosa, mentre risultano le meno attive per quanto concerne l'inserimento lavorativo, in ragione anche del suo più asfittico tessuto produttivo;

– la *dimensione aggregativa*: le organizzazioni che fanno parte di coordinamenti, federazioni e consulte sono per una serie nutrita di indicatori, più evolute, capaci di collaborare con tutte le realtà pubbliche, portatrici di proposte. Sono quindi invitate a partecipare ai tavoli di programmazione e consultazione, informate sui documenti emessi da vari soggetti sui temi attinenti la loro attività e le più critiche o severe rispetto ai limiti e ai vincoli posti dalle amministrazioni pubbliche e penitenziarie; inoltre sono anche tra le più attive, per numero di prestazioni, e vitali per capacità di promuovere risorse e assecondare i bisogni degli utenti.

In sostanza il fenomeno che appare alla vista del ricercatore ha le apparenze di una brace sempre viva che tiene in caldo il problema e accese le speranze di futuri ulteriori fuochi di attenzione e di intervento in un sistema come quello penitenziario. È questo un mondo che ha bisogno del volontariato come della società civile per una riforma che assuma coraggiosamente il dilemma tra espiazione e recupero sociale, tra cultura retributiva e cultura riparativa della pena per declinarlo in termini di umanizzazione e sperimentazione di vie nuove. Con la consapevolezza che il problema ha una dimensione sociale e politica importante per l'impatto che produce non solo nei confronti delle istituzioni della giustizia ma anche dell'opinione pubblica, di cui è nota la capacità di condizionare le prime, in negativo o in positivo. Riemerge così anche la missione educativa del volontariato moderno.

## RICERCA E MAPPATURA DELLE REALTÀ PUBBLICHE E PRIVATE OPERANTI IN FAVORE DELLE PERSONE SENZA DIMORA SULL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE

---

### Il contesto

Il punto di osservazione dal quale muove la presente ricerca sono le strutture che si rivolgono alle persone senza dimora.

La FIO.psd, Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora, che dal 1985 riunisce diverse organizzazioni che si misurano con questa forma di esclusione sociale, è stata testimone della genesi di molti dei Servizi, anche pubblici, che negli anni hanno poi strutturato e articolato la loro spinta iniziale; la crescita di questi Servizi è stata una silenziosa esperienza di condivisione e indeterminazione, di acquisizioni e ri-adequamenti, un faticoso ma funzionale mantenimento di flessibilità, che ha permesso di diventare col tempo, un punto di riferimento riconosciuto da coloro che proprio attraverso la perdita di riferimenti vivevano il loro disagio.

L'eterogeneità di questi Servizi, poco visibili e di natura diversa, deriva proprio dalla caratteristica di *non totale appartenenza ad una categoria tipologica prevalente* delle persone senza dimora, che ha indotto la nascita di Servizi *piegati* dalla necessità di risposta ad un bisogno inevaso, stante la forte componente espulsiva che connota il disagio delle persone senza dimora: in questa fascia di grave emarginazione infatti, confluiscono tutte quelle persone che, a fronte del manifestarsi di una qualunque forma rilevante di disagio sociale, fisico, psichico, relazionale, non hanno trovato risposte adeguate e hanno visto aggravarsi la loro situazione fino al punto da rendere irreversibile il processo di esclusione.

Per questo, quando parliamo di persone senza dimora, partiamo dalla peculiarità multidimensionale di questo disagio, riassumendo alcune criticità prevalenti entro le quali si trovano coinvolte queste persone: mancanza di una qualsiasi forma di reddito, mancanza di una abitazione, di un lavoro, problemi di socializzazione (rottura dei rapporti familiari e dal gruppo di riferimento), problemi di salute, dipendenza da sostanze alcoliche e/o stupefacenti, gioco d'azzardo.

La definizione di *persona senza dimora* contiene almeno tre punti di osservazione che spesso si integrano e si autoalimentano.

1) *presenza contemporanea di bisogni e problemi diversi*: all'urgenza di risposte ai bisogni primari, in queste persone si sommano condizioni di malattia, tossicodipendenza o alcoolismo, isolamento dalle reti familiari e sociali, difficoltà nelle relazioni interpersonali;

2) *progressività del percorso emarginante*, durante il quale le condizioni di disagio interagiscono, si consolidano e si aggravano, diventando un processo di cronicizzazione che si autoalimenta; attraverso successive rotture e perdite progressive di ruolo e di riconoscimento, nel lavoro, in famiglia, nel territorio, e a fronte di scarsità di risorse economiche e affettivo-relazionali, questo percorso genera condizioni di fragilità tali da rendere la persona non più in grado di contrastare il processo di espulsione;

3) *difficoltà nel trovare accoglienza* e risposte nei servizi istituzionali per le elevate barriere di accesso; spesso le persone senza dimora sono state utenti di servizi finché questi le hanno riconosciute come tali.

A questo proposito è bene specificare che esistono meccanismi di esclusione che i servizi stessi mettono in atto:

– *territorialità*: i servizi istituzionali hanno competenze per le persone residenti in un determinato territorio; questo, che in termini positivi significa maggior legame con la comunità, una più capillare conoscenza delle risorse informa-

li, un coinvolgimento della comunità sociale, può tradursi nell'espulsione di coloro che non appartengono ad alcun territorio, riportandoci al problema della residenza anagrafica.

– *settorialità* degli interventi proposti: strutturati per gestire precise categorie di beneficiari con canali di finanziamento diversi e già dedicati, e rispondere a bisogni già determinati, escludendo le persone con disagio multiplo e bisogni più articolati.

– *metodologia di lavoro* che prevede progetti a termine ai quali le persone devono aderire ed adeguarsi: è il servizio che valuta la disponibilità e l'affidabilità dell'utente, la sua capacità di usare correttamente, nei tempi e nelle modalità previste, le risorse che gli sono dedicate; se la persona in difficoltà non supera questa valutazione, non viene presa in carico, non diventa cliente di quel servizio.

Il presupposto quindi, per attivare un Servizio per persone senza dimora, è la decisione di dare una risposta *atipica*, aprendo una breccia nella simmetria tra Servizi e persone senza dimora rispetto alla collusiva definizione di *non utente*.

### Gli obiettivi

In virtù di quanto detto la ricerca si è proposta, quale obiettivo prioritario e basilare per ogni ulteriore indagine, di eseguire un censimento delle strutture che operano in favore delle persone senza dimora, in ogni capoluogo di Provincia italiano, interrogandosi successivamente sul rapporto volontari/operatori professionisti, in relazione alle diverse tipologie dei servizi offerti.

Il censimento, e la conseguente mappatura sulla quale si sono poi basate le elaborazioni della ricerca, ha voluto indirizzare il proprio sforzo soprattutto nella ricerca di quei Servizi che ancora non compaiono negli Albi, nelle reti consolidate, nei tavoli di concertazione; la maggiore attenzione si è concentrata quindi sulle città per le quali erano scarse o inesistenti pubblicazioni o notizie di strutture per persone senza dimora.

L'indagine ha rivelato in 96 città, delle 103 investigate, la presenza di strutture per persone senza dimora, alle quali sono stati somministrati i questionari per il censimento che conta ad oggi un totale di 499 strutture archiviate.

Le elaborazioni sono state effettuate su di un campione di 452 strutture, ovvero sul totale dei questionari pervenuti entro il 1 luglio 2000.

### Le azioni

Il censimento ha visto come punto di attacco quattro reti presumibilmente presenti in ogni capoluogo: i Servizi sociali dei Comuni, i Servizi sanitari di alcoologia e/o tossicodipendenze, i Servizi o dipartimenti di salute mentale, le Caritas diocesane.

Queste quattro grandi reti territoriali sono, in Italia, i più diffusi e omogenei punti di riferimento per le persone senza dimora e per quanti hanno cominciato ad occuparsi di questo ambito del disagio.

Le reti istituzionali dei Servizi sociali dei comuni (disagio adulto, aree emarginazione ed handicap, asili notturni, ecc...) e dei Servizi sanitari e ospedalieri (salute mentale, alcoologia, tossicodipendenza, ex istituti manicomiali, ecc...) ricorrono nelle storie di vita della persone senza dimora, fosse anche come *ex utenti* o *ex pazienti*; le Caritas diocesane rappresentano la più estesa rete di solidarietà del privato sociale nei confronti delle persone senza dimora, ne è anche dimostrazione il fatto che le Caritas delle principali città italiane aderiscono o collaborano alla nostra Federazione.

In ogni capoluogo di provincia italiano sono stati contattati i suddetti servizi, ai quali è stato somministrato il questionario e sono state chieste informazioni sull'esistenza di strutture che si occupano di persone senza dimora, anche non afferenti di-

rettamente a loro (indagine di I livello); successivamente si è contattata ogni struttura della quale siamo venuti a conoscenza per confermare le informazioni ricevute e ottenere notizie su altre eventuali strutture presenti sul territorio (indagine di II livello); procedendo quindi per integrazione e verifica abbiamo ottenuto l'indirizzo completo con il quale abbiamo effettuato la spedizione dei questionari.

Nel complesso abbiamo inviato circa 1000 questionari, includendo sia i Servizi appartenenti alle quattro reti di partenza (per le quali le informazioni non erano ancora selezionate), sia le strutture che venivano segnalate di volta in volta come specifici servizi per persone senza dimora.

## I risultati

Fin dalla ideazione del presente lavoro abbiamo creduto importante ampliare il più possibile la conoscenza delle risorse presenti in Italia in questo settore.

La FIO.psd conosce i limiti dei servizi per persone senza dimora; la tenace, spesso testarda, volontà di non comparire, in una complice simmetria con l'utenza; la scarsa abitudine a raccontarsi, a formulare teorie, così abituati a governare l'indeterminatezza nel «qui ed ora».

Spesso le definizioni delle persone senza dimora non hanno potuto contare sulla profonda conoscenza, a volte inconsapevole, che di questo fenomeno hanno gli operatori e i servizi che quotidianamente avvicinano questo mondo di sofferenza.

Per questo abbiamo voluto puntare proprio sulla ricerca, il più possibile capillare, di coloro che si occupano delle persone senza dimora; con l'obiettivo di cominciare a rendere visibile un mondo fatto di straordinarie esperienze, spesso nate e rette, anche nei servizi pubblici, da iniziative innovative e fantasiose; la comprensione della loro natura e della loro genesi può essere molto importante, perché spesso cela in sé risposte profetiche ed indica strade riproducibili che può valere la pena di percorrere.

Attraverso la prima fase dell'indagine, già denominata di I livello, abbiamo contattato le quattro reti di partenza domandando se avevano direttamente in carico persone senza dimora e/o attivato servizi specifici per questo tipo di utenza, registrando sia le risposte positive sia quelle negative e accorpandole per collocazione regionale.

Il risultato è una mappa delle risposte delle reti dei Servizi sociali, dei Servizi sanitari e delle Caritas diocesane (vedi Tab. 1; 2; 3), che permette di fare luce sulle diverse risorse impiegate dalle istituzioni locali per contrastare questo aspetto del disagio e di leggere, a partire dall'articolazione delle risposte, una prima auto-definizione dei Servizi rispetto al fenomeno delle persone senza dimora.

Se confrontiamo i valori percentuali riportati in fondo alle Tabelle 1; 2; 3, si evidenzia come la percentuale di risposte affermative da parte della Caritas o afferenti (colonna 4), è pressoché omogenea nelle tre tabelle (superiore all'80%), a prescindere dalla presenza o meno di iniziative dei Servizi pubblici.

Tale omogeneità non ha corrispondenza in alcuna delle altre reti.

Le risposte affermative dei Servizi sociali dei Comuni (colonna 1) oscillano dal 20% nelle aree del sud Italia, al 75,6 % nel nord Italia.

Se osserviamo le reti più specificatamente sanitarie (colonna 2 e 3) le percentuali variano notevolmente in ragione della collocazione geografica:

– nei Servizi di alcoologia e/o tossicodipendenze si registrano risposte affermative nel nord Italia del 60,5 % (Trentino 100%, Lombardia 90 %, Piemonte 87,7 %), nel centro Italia del 4,2% (soltanto una risposta affermativa in Toscana su 24 pervenute) e nel sud Italia del 7,4 % (due risposte affermative in Sicilia);

– nei Servizi o Dipartimenti di salute mentale, sempre rispetto alle risposte affermative, nel nord Italia registriamo il 39,5 % (Liguria e Piemonte 75%), nel centro Italia il 4,2% (una risposta affermativa in Molise) e nel sud Italia lo 0%.

Tab. 1 - Nord Italia

Area	REGIONE	Comuni	%	Ser.t./Alcool	%	Dip. Sal. Mentale	%	Caritas	%
1	Valle d'Aosta (1 provincia)	Si = 1	100	Si = 0		Si = 0		Si = 1	100
		No = 0	0	No = 0		No = 0		No = 0	0
		Np = 0		Np = 1		Np = 1		Np = 0	
2	Piemonte (8 province)	Si = 5	71,4	Si = 7	87,7	Si = 6	75	Si = 5	62,5
		No = 2	28,6	No = 1	12,3	No = 2	25	No = 3	37,5
		Np = 1		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
3	Lombardia (11 province + 1 comune abit. > 100.000)	Si = 8	88,9	Si = 9	90	Si = 4	44,4	Si = 11	91,6
		No = 1	11,1	No = 1	10	No = 5	55,6	No = 1	8,4
		Np = 3		Np = 2		Np = 3		Np = 0	
4	Trentino-Alto Adige (2 province)	Si = 1	50	Si = 2	100	Si = 1	50	Si = 2	100
		No = 1	50	No = 0	0	No = 1	50	No = 0	0
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
5	Veneto (7 province)	Si = 3	75	Si = 2	25	Si = 0	0	Si = 4	80
		No = 1	25	No = 4	75	No = 4	100	No = 1	20
		Np = 3		Np = 1		Np = 3		Np = 2	
6	Friuli-Venezia Giulia (4 province)	Si = 3	75	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 3	75
		No = 1	25	No = 4	100	No = 4	100	No = 1	25
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
7	Liguria (4 province)	Si = 2	50	Si = 2	50	Si = 3	75	Si = 4	100
		No = 2	50	No = 2	50	No = 1	25	No = 0	0
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
8	Emilia-Romagna (9 province)	Si = 5	83,3	Si = 1	25	Si = 1	14,3	Si = 8	100
		No = 1	16,7	No = 3	75	No = 6	85,7	No = 0	0
		Np = 3		Np = 5		Np = 2		Np = 1	
<b>Tot.</b>	<b>47 città</b>	<b>Si = 28</b>	<b>75,6</b>	<b>Si = 23</b>	<b>60,5</b>	<b>Si = 15</b>	<b>39,5</b>	<b>Si = 38</b>	<b>86,3</b>
		<b>No = 9</b>	<b>24,4</b>	<b>No = 15</b>	<b>39,5</b>	<b>No = 23</b>	<b>60,5</b>	<b>No = 6</b>	<b>13,7</b>
		<b>Np = 10</b>		<b>Np = 9</b>		<b>Np = 9</b>		<b>Np = 3</b>	

Tab. 2 - Centro Italia

Area	REGIONE	Comuni	%	Ser.t./Alcool	%	Dip. Sal. Mentale	%	Caritas	%
9	Toscana (10 province)	Si = 4	50	Si = 1	11,8	Si = 0	0	Si = 8	100
		No = 4	50	No = 8	88,9	No = 10	100	No = 0	0
		Np = 2		Np = 1		Np = 0		Np = 2	
10	Marche (4 province)	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 1	50
		No = 3	100	No = 4	100	No = 2	100	No = 1	50
		Np = 1		Np = 0		Np = 2		Np = 2	
11	Umbria (2 province).	Si = 1	100	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 1	100
		No = 0	0	No = 2	100	No = 2	100	No = 0	0
		Np = 1		Np = 0		Np = 0		Np = 1	

Segue: **Tab. 2 - Centro Italia**

Area	REGIONE	Comuni	%	Ser.t/Alcool	%	Dip. Sal. Mentale	%	Caritas	%
12	Abruzzo (4 province)	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 4	100
		No = 4	100	No = 4	100	No = 4	100	No = 0	0
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
13	Molise (2 province)	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 1	50	Si = 1	50
		No = 2	100	No = 2	100	No = 1	50	No = 1	50
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
14	Lazio (5 province)	Si = 2	100	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 1	33,3
		No = 0	0	No = 3	100	No = 4	100	No = 2	66,7
		Np = 3		Np = 2		Np = 1		Np = 2	
<b>Tot.</b>	<b>27 città</b>	<b>Si = 7</b>	<b>35</b>	<b>Si = 1</b>	<b>4,2</b>	<b>Si = 1</b>	<b>4,2</b>	<b>Si = 16</b>	<b>80</b>
		<b>No = 13</b>	<b>65</b>	<b>No = 23</b>	<b>95,8</b>	<b>No = 23</b>	<b>95,8</b>	<b>No = 4</b>	<b>20</b>
		<b>Np = 7</b>		<b>Np = 3</b>		<b>Np = 3</b>		<b>Np = 7</b>	

**Tab. 3 - Sud Italia**

Area	REGIONE	Comuni	%	Ser.t/Alcool	%	Dip. Sal. Mentale	%	Caritas	%
15	Basilicata (2 province)	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 2	100
		No = 2	100	No = 2	100	No = 2	100	No = 0	0
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
16	Campania (4 province)	Si = 2	66,7	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 5	100
		No = 1	33,3	No = 5	100	No = 4	100	No = 0	0
		Np = 2		Np = 0		Np = 1		Np = 0	
17	Puglia (5 province)	Si = 1	20	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 4	80
		No = 4	80	No = 5	100	No = 5	100	No = 1	20
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
18	Calabria (4 province)	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 3	100
		No = 4	100	No = 4	100	No = 4	100	No = 0	0
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 1	
19	Sicilia (9 province)	Si = 1	14,3	Si = 2	28,6	Si = 0	0	Si = 6	85,7
		No = 6	85,7	No = 5	71,4	No = 5	100	No = 1	14,3
		Np = 2		Np = 2		Np = 4		Np = 2	
20	Sardegna (4 province)	Si = 1	25	Si = 0	0	Si = 0	0	Si = 2	50
		No = 3	75	No = 4	100	No = 4	100	No = 2	50
		Np = 0		Np = 0		Np = 0		Np = 0	
<b>Tot.</b>	<b>29 città</b>	<b>Si = 5</b>	<b>20</b>	<b>Si = 2</b>	<b>7,4</b>	<b>Si = 0</b>	<b>0</b>	<b>Si = 22</b>	<b>84,6</b>
		<b>No = 20</b>	<b>80</b>	<b>No = 25</b>	<b>92,6</b>	<b>No = 24</b>	<b>100</b>	<b>No = 4</b>	<b>15,4</b>
		<b>Np = 4</b>		<b>Np = 2</b>		<b>Np = 5</b>		<b>Np = 3</b>	

TABELLE nn. 1; 2; 3

Si = almeno un servizio sociale del Comune, del Servizio Alcolologia e/o tossicodipendenze dell'Asl, del Dipartimento o Servizio di salute mentale, della Caritas, si occupa di persone senza dimora;

No = Nessun servizio ha dichiarato di prendere o avere in carico persone senza dimora;

Np = La scheda non è pervenuta o non è stato possibile ottenere risposte;

I valori percentuali sono calcolati sul totale delle risposte ottenute = Percentuale valida)

I dati denunciano una risposta più articolata nelle regioni del nord Italia, dove la visione della persona senza dimora sembra aderire alla definizione di un disagio multidimensionale al quale rispondere con una presa in carico interdisciplinare, dove il privato sociale non ritira la sua storica presenza ma interagisce con i servizi pubblici sia sociali che sanitari, garantendo comunque una maggiore capillarità.

Da notare che i servizi sanitari, in possesso di una identità più specifica e strutturata, faticano a considerare loro *clienti* una tipologia di persone così poco definita e circoscrivibile.

Meno problematica la posizione dei servizi sociali dei Comuni che nella fascia del disagio adulto hanno trovato la giusta collocazione per le persone senza dimora; la presenza di servizi sociali dei Comuni nel campo degli interventi in favore delle persone senza dimora è di lunga data, anche se ancora disomogeneo rispetto all'ubicazione geografica; va menzionato l'indubbio passo avanti in questo ultimo semestre, dove a seguito dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio del 20 gennaio 2000, che ha stanziato finanziamenti in favore di interventi per le persone senza dimora, tutti i Comuni coinvolti hanno cominciato a promuovere e coordinare progetti di intervento in collaborazione con le realtà già presenti del privato sociale.

Il censimento ha proseguito il suo corso attraverso il II livello di indagine, che ha completato l'elenco dei destinatari della scheda di rilevazione, composto da 1038 indirizzi.

Delle 1038 schede inviate ne sono ritornate compilate 753:

– 254 servizi hanno dichiarato di non occuparsi direttamente di persone senza dimora (queste risposte hanno contribuito alla stesura delle precedenti Tabelle 1;2;3) mentre 499 strutture hanno risposto affermativamente, hanno compilato il questionario e compongono l'archivio delle risorse a disposizione delle persone senza dimora, depositato presso il Dipartimento affari sociali della Presidenza del Consiglio.

La creazione di un indirizzario capillare delle strutture operative che sono presenti sul territorio rappresenta una preziosa risorsa; apre la possibilità di inviare e chiedere informazioni in tempo reale a quanti sono quotidianamente in contatto con questi *cittadini invisibili*, tracciando un'importante via di comunicazione tra le istituzioni e il mondo degli esclusi, con la possibilità di programmare monitoraggi periodici che verifichino l'andamento del fenomeno, che per la sua caratteristica di contenere bisogni inevasi, è in continuo mutamento e rappresenta un ottimo indicatore su dove orientare le auspicabili azioni preventive.

La ricerca non si è limitata al solo censimento ma ha attinto informazioni, attraverso la scheda di rilevazione, sulla tipologia dei servizi offerti, sull'utenza, sulla natura delle relazioni tra soggetti privati e Enti pubblici, sulle risorse umane impegnate.

Seguendo la suddivisione in 4 parti della scheda possiamo fare alcune considerazioni, prendendo in esame alcune variabili che si ritengono significative:

### Informazioni generali sul Servizio

Le risposte relative all'anno di inizio attività rivelano che la metà delle strutture censite è nata nell'ultimo decennio (nella tavola delle frequenze il valore 50,5 sulla colonna della percentuale cumulativa, corrisponde all'anno 1989); il dato si presta ovviamente a diverse letture: può indicare un fenomeno che si è reso maggiormente visibile e che ha catalizzato in questi ultimi anni molte risorse, soprattutto, come vedremo, del privato sociale; oppure può denunciare un settore di intervento dove la vita delle strutture è mediamente breve. È bene ricordare che il censimento si è orientato sulle strutture operative, che pertanto seguono repentinamente i cambiamenti dell'utenza e dei bisogni contingenti.

Le strutture hanno risposto per il 92,7 %, che appartengono ad un organismo di riferimento, di queste il 77,2% ha dichiarato di essere un servizio privato e il

22,8% un servizio pubblico, rilevando in questo settore, quanto meno a livello operativo, una forte preponderanza del privato sociale.

Per quel che riguarda la tipologia di rapporto che le strutture del privato sociale hanno con l'Ente pubblico, abbiamo rilevato che il 46,5% non ha alcuna forma di finanziamento, mentre il 53,5% ha attivato almeno una forma di sostegno economico.

L'erogazione maggiore avviene attraverso i Comuni (la valutazione prende in considerazione il numero di risposte e non l'entità dei finanziamenti o dei contributi) secondo la formula della convenzione che registra un valore percentuale complessivo del 48,3%, seguita dai contributi forfetari con il 32,8%.

### Utenza del Servizio

Le domande contenute in questa parte della scheda, rivolte a strutture che hanno già dichiarato di occuparsi o di avere in carico persone senza dimora, puntano ad evidenziare una prima auto valutazione che le strutture stesse forniscono sia delle persone senza dimora sia delle risorse che hanno attivato per rispondere a questa forma di disagio. Sono domande che riguardano la tipologia di utenza (italiani; stranieri; italiani/stranieri), la stima quantitativa dei casi trattati dalla struttura nell'ultimo anno, le stime percentuali di persone senza dimora sul totale dei casi trattati, il rapporto tra uomini e donne presenti nelle strutture.

Riportiamo qui di seguito la sintesi delle risposte ottenute.

L'84,7% delle strutture ha indicato di occuparsi di «italiani/stranieri», l'11,7% di sola utenza italiana e il 3,1% di soli stranieri.

Il 70% delle strutture ha dichiarato di aver fornito servizi a più di 100 persone, il 28,2% delle quali ha indicato più di 1000 casi trattati nell'ultimo anno.

La domanda relativa alla stima percentuale di persone senza dimora rispetto alla totalità dei casi trattati si articolava su 6 possibili risposte dal 100% a 0% sintetizzate nella tabella seguente:

**Tab. 4.**

	% valida	% cumulativa
80-100%	38,4	38,4
60-80%	11,5	49,9
40-60%	13,3	63,2
20-40%	9,7	72,9
Meno del 20%	26,9	99,8
0	0,2	100,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	–

Rispetto alla suddivisione per sesso, il 5,3% delle strutture risulta esclusivamente per donne contro il 23,0% per utenza maschile; la percentuale maggiore delle strutture 71,7% è di natura mista.

A partire da questi dati si possono già fare alcune considerazioni di una certa rilevanza.

Innanzitutto, la considerevole percentuale di strutture di natura mista (rispetto sia al sesso sia alla nazionalità di provenienza), rileva una scelta dei servizi di rispondere in prima istanza al bisogno, ancor prima di differenziare l'utenza sulla base di eventuali esigenze progettuali per un piano di re-inserimento o integrazione so-

ciale. Quando analizzeremo nel dettaglio le tipologie prevalenti delle strutture censite, vedremo che la maggior parte dei servizi è orientata all'ascolto e alla fornitura di interventi in risposta a bisogni primari.

Sembra quindi che le strutture abbiano dichiarato la loro pertinenza al fenomeno delle persone senza dimora senza una definizione preconcepita, ma piuttosto sull'azione diretta in favore di una fascia indistinta di popolazione bisognosa di aiuto.

Il dibattito sul considerare il fenomeno migratorio nel suo complesso incluso nel variegato contesto delle persone senza dimora è appena agli albori; sicuramente i servizi rispondono per l'84,7% anche a coloro che, provenienti da paesi stranieri, vivono nel «qui ed ora» una situazione critica sul fronte della sopravvivenza.

Stabilire se questa fascia di popolazione comprende soltanto gli stranieri che hanno visto fallire il loro progetto migratorio e che cominciano quindi a presentare le forme di disagio complesso tipiche delle persone senza dimora, non era tra gli obiettivi della presente ricerca; possiamo però ragionevolmente prevedere, riconsiderando una delle precedenti definizioni, che molte delle persone immigrate, non trovando una collocazione sociale e identitaria nel loro progetto migratorio, cominceranno a percorrere la spirale discendente verso questa fascia dell'esclusione sociale, contribuendo a moltiplicare le già infinite sfaccettature del mondo degli esclusi.

### Organico del Servizio

La richiesta fatta alle strutture censite è stata quella di indicare il numero totale degli operatori e la suddivisione in tre fasce: operatori retribuiti, operatori volontari e obiettori di coscienza.

Le risposte delle 420 strutture che hanno fornito informazioni rispetto al personale sono riportate nella tabella seguente in valori assoluti e percentuali.

**Tab. 5.**

	Valori assoluti	%
Operatori totali	10.277	100
Operatori retribuiti	1.960	19,1
Operatori volontari	7.756	75,5
Obiettori di coscienza	561	5,4

La distribuzione di queste risorse umane rivela un settore nel quale il 50% delle strutture censite ha indicato meno di 15 persone impegnate; il personale volontario è presente nel 76,9% delle strutture a fronte del 23,1% che ha dichiarato di non servirsene.

Da notare che nonostante la spiccata rilevanza della percentuale di personale volontario rispetto alle tre fasce di operatori, il 60% delle strutture ha indicato la presenza di personale retribuito, mentre il 40% si regge esclusivamente su operatori volontari.

La ricerca ha voluto analizzare inoltre la distribuzione di questo personale rispetto alla tipologia delle strutture e alla natura dei servizi offerti, calcolando il rapporto numerico tra operatori volontari e operatori retribuiti e mettendolo poi in relazione con le risposte all'ultima parte della scheda, relative appunto alla tipologia di struttura.

La presenza del volontariato, pur con percentuali diverse, si evidenzia in ogni tipologia: sono spiccatamente ad appannaggio del volontariato i servizi che erogano

prestazioni legate ai bisogni primari quali le mense, la distribuzione viveri, i dormitori di I accoglienza, la distribuzione vestiario; i servizi con una connotazione maggiormente professionale vedono la percentuale degli operatori retribuiti aumentare, fino a superare la componente degli operatori volontari nelle strutture ambulatoriali (sulle quali pesa la presenza dei servizi sanitari pubblici), negli alloggi protetti (spesso tappa finale dei programmi di re-inserimento alloggiativo) e nelle strutture che si occupano di mediazione al lavoro.

Una nota a parte va dedicata ai centri di ascolto.

Questo tipo di servizio, che segna la maggioranza di frequenze sul totale delle strutture censite e nasce storicamente come punto di accoglienza volontaristico (soprattutto in ambito parrocchiale o ecclesiale in genere), pur mantenendo una forte percentuale di strutture condotte esclusivamente da personale volontario (40,8%), registra nelle restanti 59,2 % la presenza di personale retribuito, rilevando una esigenza, fin dalle prime fasi dell'incontro con le persone senza dimora, di una lettura professionale della domanda di aiuto.

### La tipologia del Servizio

L'ultima parte della scheda ha voluto contare le diverse tipologie di strutture incontrate durante il censimento.

Le risposte totali ottenute sono state 1563 (sempre relative alle 452 strutture sulle quali si basa l'elaborazione), rilevando una massiccia presenza di strutture polyvalenti.

Il servizio più presente è il Centro di ascolto (15,1%), seguito da Distribuzione vestiario (10,1%).

Si conferma quanto già riportato nell'analisi relativa agli operatori, ovvero una netta predominanza dei servizi legati alla accoglienza della richiesta di aiuto e orientamento (dove il dato della presenza di operatori retribuiti suggerisce un ascolto e segretariato sociale coadiuvato da figure professionali) e alla fornitura di bisogni primari; delle strutture che generalmente rappresentano strumenti più specificatamente riabilitativi (comunità, laboratori di educazione al lavoro, alloggi protetti, centri ricreativi) nessuna supera il 5 % di risposte affermative.

Volendo prendere in esame alcune aree specifiche di intervento, registriamo, in numeri assoluti, la presenza di almeno 229 strutture che forniscono alloggio, delle quali 107 di prima accoglienza; 266 che garantiscono sussistenza alimentare attraverso mense o punti di distribuzione viveri; 159 che distribuiscono vestiario; 72 strutture sono impegnate su interventi diretti di avviamento lavorativo mentre 116 si occupano di mediazione al lavoro.

Nel complesso il panorama degli interventi sembra aver trovato un buon equilibrio, abbracciando tutte le componenti che vengono attualmente ricondotte a questa forma articolata di disagio; resta una evidente disomogeneità tra il numero di strutture a carattere tipicamente assistenziale e quelle più specificatamente «socio-riabilitative», con il rischio di una cronicizzazione anche di quella parte di utenza che avrebbe le risorse per misurarsi con percorsi di affrancamento dallo stato di bisogno.

### Conclusioni

Quando nell'introduzione abbiamo descritto la genesi dei servizi che hanno deciso di orientare i loro sforzi nella lotta a questa forma di grave esclusione sociale, l'accento è stato posto sulla *atipicità* di questi servizi; sia i servizi pubblici, vincolati da procedure amministrative poco duttili ma spesso mossi dalla tenacia degli operatori più sensibili, sia i servizi del privato sociale, più agili per natura, hanno comunque mantenuto, grazie alla loro quotidiana prossimità con le istanze delle per-

sone senza dimora, una attenzione rivolta alla comprensione dei repentini cambiamenti che si potevano osservare a partire dalla modifica della composizione dell'insieme dell'utenza.

Disporre di un così ampio e capillare archivio delle strutture che si rivolgono alle persone senza dimora, significa essere in grado di partecipare in tempo reale all'osservazione di questi cambiamenti. Riteniamo che il valore principale di questa ricerca sia stato proprio nel raggiungimento di questo obiettivo.

Tuttavia crediamo che i dati ottenuti, riportati brevemente in questa sintesi, possano essere un punto di partenza per riflessioni e ricerche maggiormente mirate ad investigare specifiche peculiarità, e suggeriscano alcuni indizi che merita menzionare nel dettaglio.

La disomogeneità territoriale delle risposte dei servizi pubblici, soprattutto sanitari, ci pone alcuni interrogativi che sarà urgente dipanare. Bisognerà indagare se esiste effettivamente una differenza di approccio dettato da un differente bisogno, o se questo è determinato dalla volontà o dalla competenza di rispondere solo ad alcune istanze.

La nostra Federazione ha sempre registrato, anche nella distribuzione dei suoi soci, una maggiore propensione ad interrogarsi e mettersi in rete nelle zone del nord Italia, rispetto ad una maggiore disponibilità a rispondere indifferenziatamente al disagio, nelle zone del sud Italia. Aprire il dibattito e il confronto su questi diversi approcci sarà fondamentale, anche in previsione di alcune, auspicabili, linee guida per affrontare questa tipologia di disagio estremo.

La mappatura ha evidenziato un fenomeno diffuso molto capillarmente, con una diffusa e corposa presenza di servizi in 95 città su 103 selezionate.

Un complesso di strutture (499 censite) che preso nel suo insieme è mediamente «giovane», se consideriamo che la metà dei servizi censiti è nata negli anni '90; che per poco meno della metà si regge esclusivamente su finanziamenti non derivanti da Enti pubblici; che movimentata circa 10.000 operatori, il 75,5% dei quali sono volontari, ma che retribuisce quasi 2.000 persone.

La distribuzione degli operatori evidenzia una maggioranza di piccole realtà, al di sotto dei 10 operatori totali, lasciando trasparire una probabile coincidenza tra l'equipe di lavoro per l'utenza e l'organigramma complessivo del Servizio.

Volendo spostare la nostra attenzione sull'utenza, uno dei dati più rilevanti, anche rispetto alle percentuali numeriche, è la presenza di un grande numero di strutture che si occupano sia di utenza straniera che italiana; questo dato, oltre a confermare una modifica, già da tempo riscontrabile, della composizione delle fasce più estreme dell'emarginazione, impone una riflessione sulle professionalità necessarie, sulle modalità di accoglienza, sulle possibilità di negoziare delle relazioni di aiuto con persone di diversa appartenenza culturale, religiosa. Le implicazioni che potrebbero scaturire dal trattamento indistinto di persone con appartenenze così profondamente diverse rischiano paradossalmente di essere ancor più discriminanti, appiattendosi sotto l'urgenza del bisogno primario ogni riferimento identitario e gruppale, componente già rilevante nelle problematiche delle persone senza dimora.

Come si può facilmente intuire, discutere di alterità, di pari opportunità, di differenze, introduce elementi di grande impatto emotivo ed ideologico, e saranno necessari contenuti e luoghi appropriati per non peggiorare, sull'onda delle pre-comprensioni, le già drammatiche esistenze delle persone senza dimora, straniere o italiane che siano.

I risultati della ricerca rappresentano un intervento che mantiene la sua tradizionale e indispensabile connotazione di ispirazione volontaristica; i numeri e la loro distribuzione all'interno dell'articolato intervento che comporta il lavoro con questa fascia di emarginati, rivelano una buona integrazione tra le iniziative volte a soddisfare i bisogni primari e a garantire la sopravvivenza delle persone senza dimora, funzionali e imprescindibili per approntare programmi di re-inse-

rimento sociale, e strutture che si avvalgono di professionisti, alle quali sembrerebbe maggiormente deputato il compito ri-abilitativo; le percentuali propendono per una quantità maggiore delle prime rispetto alle seconde.

Stabilire un livello gerarchico degli strumenti quando si lavora con problematiche multidimensionali è molto difficile. Esistono strumenti oggettivamente impegnativi, soprattutto in termini relazionali e coscienza di sé, quali le comunità, gli alloggi protetti, i laboratori di educazione al lavoro, per i quali possiamo ipotizzare una minore affluenza e pertanto una percezione di minor bisogno da parte del mondo degli organismi o servizi sociali. In realtà, nel campo del disagio multidimensionale, ogni intervento che contiene una progettualità educativa, e una possibilità di reinserimento sociale, si dota di strutture flessibili, che a seconda delle possibilità e delle risorse dell'utente, sappiano calibrarsi il più possibile a sua misura.

La capacità di coniugare le diverse risorse, in un *continuum* che sappia restituire la possibilità di ricomporre la propria identità secondo la propria personale e peculiare individualità, attiene ad un lungo processo di esperienza e condivisione, di formazione e di rilettura comune.

Nell'ultimo anno sono state compiute ricerche anche in tal senso, ovvero nella direzione di osservare, in alcune città, la capacità delle risorse territoriali di mettersi in rete; riportare queste acquisizioni su vasta scala, lavorarci insieme, cercare di comprendere quali sono le relazioni, i patti, che legano tutte le strutture tra loro e l'insieme delle strutture alle persone senza dimora, vorrà dire offrire opportunità di crescita e strumenti di lettura ad un settore che non potrà mai ritenersi al riparo da continui cambiamenti.

## IL VOLONTARIATO DEGLI ANZIANI: DALL'ASSISTENZA ALLA CITTADINANZA SOLIDALE

---

Dieci e più anni fa, l'«anziano come risorsa», non solo per la propria famiglia ma più in generale per la società, era una «parola d'ordine», anche se non priva di positivi riscontri nella realtà.

Oggi, l'impegno degli anziani in vari ambiti nel volontariato, rappresenta una realtà che, se incoraggiata e proficuamente valorizzata, può contribuire a far guardare con meno grottesca e raggelante ostilità all'allungamento della vita umana.

Per la percezione del ricercatore sociale – quale si può ricavare dal recente Rapporto Iref sull'associazionismo sociale – quasi un terzo degli anziani ultrasessantacinquenni risulta affiliato a un'associazione e uno su dieci svolge un'attività regolare di volontariato: con la motivazione prevalente che esso debba in primo luogo sostenere i più deboli.

Una delle manifestazioni più rilevanti del volontariato degli anziani è nell'alto numero di quelli che si offrono come *care giver* alle famiglie e al proprio vicinato, dimostrando – sempre secondo l'Iref – che essi considerano l'attività volontaria come una vera e propria «missione», a prescindere dall'adesione a una organizzazione.

Questa forma di volontariato si pone in continuità con la reciprocità e con l'apporto di solidarietà che gli anziani danno alle reti familiari allargate; e con l'aiuto più occasionale e informale, che ricevono e prestano nel variegato ambito delle loro relazioni amicali e di prossimità.

Non mancano altre forme di volontariato civico, ambientalistico, di solidarietà internazionale, a cui gli anziani partecipano con un apporto spesso altamente qualificato. Qual è, anche, quello che danno nell'ambito della «cooperazione sociale».

Dalla fotografia dell'esistente, si può facilmente ricavare anche la percezione del grande bacino di risorse non pienamente attivate, che il mondo degli anziani ancora contiene in sé. Soprattutto se si muova dal presupposto, fondamentalmente realistico, che non vi sia alcuna persona, adeguatamente motivata, che non possa dare qualcosa agli altri: quali che siano la sua storia e le sue condizioni.

Anche se la storia, soprattutto, conta. E motiva la speciale ricchezza, che rappresenta per la società *questa* generazione di anziani, che racchiude in sé il patrimonio delle idee e delle lotte per l'emancipazione sociale e per lo sviluppo dei diritti dei cittadini, che hanno intessuto nel '900 lo sviluppo della democrazia.

È in continuità con quell'esperienza che l'associazionismo e il volontariato possono assumere, secondo un'urgenza peculiare del nostro tempo, le forme di una *cittadinanza attiva e solidale*.

Da cosa nasce questa urgenza e come si caratterizza?

Per potersi mantenere e riprodurre, la società necessita di numerose condizioni materiali e immateriali, che devono essere esse stesse continuamente riprodotte.

La produzione mercantile e pubblica di beni e di servizi non esaurisce queste condizioni, molte delle quali ne sono anzi un presupposto necessario. Di ciò si può avere un riscontro immediato nella constatazione che anche oggi, in Italia, il lavoro non pagato supera in quantità quello pagato.

Di cosa si compone il lavoro non pagato?

Innanzitutto del lavoro domestico e di cura, che grava in massima parte sulle donne, per una divisione sociale del lavoro tradizionale ma ormai fortemente controversa. E, in contiguità con esso, delle attività di prossimità e di volontariato, che si propongono come integrative o sostitutive delle attività familiari.

Soprattutto attraverso le forme associative, di natura e consistenza le più diverse, il lavoro volontario si estende, inoltre, ad attività di tessitura di relazioni solidali

e di servizio civico, di salvaguardia e valorizzazione dell'habitat, del patrimonio locale artistico, storico, naturalistico, di promozione e tutela dei diritti sociali e civili, di impegno sindacale e politico.

Tra lavoro familiare e attività associativa si riscontra, in generale, una separazione, che è motivo sostanziale di debolezza del complessivo tessuto sociale.

Questa separazione si colloca nel quadro più generale di un intreccio tra famiglie e servizi sociali e pubblici che richiede di essere radicalmente ripensato.

Il lavoro familiare svolge, entro e fuori la dimensione domestica, attività non professionali di assistenza, di tutela e promozione della salute, di organizzazione di attività ricreative, di acquisizione, di rielaborazione e trasmissione di culture, di sostegno all'accesso ai servizi di ogni tipo. È in relazione a questi compiti che si realizza, di fatto, l'intreccio inestricabile tra servizi familiari e di prossimità e servizi sociali e pubblici; e che va ripensato il rapporto tra lavoro familiare e servizi.

C'è l'iniqua e anacronistica distribuzione del lavoro familiare per genere, di cui si è detto. Ma c'è anche una tendenza all'autoreferenzialità e al settorialismo dei servizi sociali e pubblici che, come li spinge a isolare il singolo problema, su cui sono chiamati a intervenire, dalla complessità dei bisogni materiali e relazionali delle persone; così li porta a considerare le relazioni familiari e di prossimità non come un'esigenza e una risorsa primaria per la tutela delle persone e della loro singolarità, da assumere e da valorizzare, ma come un ambito privatistico di cura ordinaria delle persone, estraneo e alternativo alla responsabilità sociale e pubblica. E che, per di più, è chiamato a svolgere, nei confronti degli stessi servizi, una funzione di supporto subalterna e quasi servile, di tipo logistico e burocratico; e anche, non di rado, compiti di vera e propria supplenza, più o meno speciosamente motivata.

Questo rapporto rovesciato e distorto tra famiglie e servizi è causa di un malessere sociale diffuso, di una conflittualità permanente tra cittadini e servizi, di situazioni di grave sperequazione a danno di quanti, per una qualsiasi ragione, non possono avvalersi di un tessuto familiare e di prossimità adeguato al proprio stato di bisogno.

Il privatismo, che molti hanno considerato e ancora considerano come un tratto essenziale della vita familiare sta, in realtà, mettendo a dura prova le famiglie e a rischio la capacità della società di garantire la propria autonomia attraverso l'elaborazione di culture e di strategie finalizzate alla riproduzione sociale e alla sua qualità.

Colmare la frattura tra privatismo familiare e servizi sociali, riproponendo la centralità delle persone e delle loro reti di relazioni, si impone come un'esigenza a cui solo l'associazionismo può dare una risposta decisiva. E su cui si misurerà la sua effettiva rilevanza nella società odierna.

Esperienze significative di uscita associativa dal privatismo familiare e di interlocuzione sociale con i servizi sono state realizzate anche in Italia da associazioni di famiglie con portatori di particolari patologie e handicap.

A un diverso intreccio di responsabilità e di competenze tra famiglie e servizi allude anche la più recente legislazione sociale: dalla legge quadro sui servizi alla persona al piano sanitario nazionale, dalla legge di riforma degli asili nido alla normativa istitutiva dell'autonomia degli istituti scolastici. Anche se manca ancora un robusto e condiviso quadro culturale e valoriale in grado di dare ai processi attuativi di queste leggi un orientamento univoco e costante, la nuova legislazione inclina chiaramente verso una interpretazione evolutiva del principio di sussidiarietà, che considera i servizi d'iniziativa istituzionale e di matrice sociale non come tra loro essenzialmente alterativi ma piuttosto come, in via ottimale, complementari: in ragione del fatto che il pubblico ha competenze, capacità e risorse che non possono essere surrogate dal privato; così come il privato ha competenze, capacità e risorse che sono indispensabili per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale, e cioè conformi ai principi di garanzia universale dei diritti fondamentali dei cittadini e di tutela delle loro diversità.

L'associazionismo già operante è chiamato a ripensarsi in relazione a questi nuovi orizzonti, con piena consapevolezza della portata della posta in gioco: o una loro traduzione in effettive strutture di socialità solidale o il rapido degrado, ad un tempo, delle eredità positive dello Stato sociale e di quel molto che ancora resta di non disarticolato e atomizzato nella nostra società.

Con molte delle proprie iniziative, l'associazionismo e il volontariato occupano già degli spazi che sono strettamente contigui a quelli dell'associazionismo familiare e che potrebbero facilmente divenirne centri propulsori e parti integranti.

L'esigenza più urgente riguarda l'attivazione di strategie utili a far sì che le attività associative riescano a far massa critica sul territorio, divenendo un vero e proprio tessuto connettivo di una vita locale comunitaria. A tal fine è strumento essenziale la materializzazione sul territorio medesimo di Centri interassociativi integrati.

Il massimo contributo che gli anziani possono trarre da questa prospettiva non riguarda solo i benefici materiali e relazionali, ma ancor più di riaffermarsi a pieno titolo come membri attivi e responsabili della società, con le proprie particolarità ma non più come una speciale «categoria», debole e a rischio di emarginazione.

E, verosimilmente, a livello dell'organizzazione della riproduzione sociale che può primariamente innescarsi un processo, che è preteso dalla stessa configurazione attuale della vita produttiva, ma che in essa stenta a trovare delle forme di espressione «socio-compatibili».

Si tratta del superamento della rigida tripartizione della vita, tipica dell'industrialismo fordista, tra tempo di studio, tempo di lavoro e tempo di quiescenza; e, contemporaneamente, della tendenziale riduzione del tempo di lavoro socialmente necessario per la produzione di beni. Due fatti dal cui intreccio nascono l'opportunità e l'esigenza sia di una diversa ripartizione, nel corso di tutta la vita delle persone, del tempo dedicato allo studio, al lavoro, alla riproduzione sociale; sia di una diversa ripartizione sociale e di genere tra lavoro produttivo e riproduttivo. In questo ambito si dovranno e potranno ricavare spazi rilevanti anche per il volontariato e la cittadinanza attiva in tutte le età.

Nell'operare per questa prospettiva, gli anziani di oggi possono svolgere un ruolo insostituibile, perché il mondo «nuovo» che si percepisce in gestazione non sia segnato dalla logica della selezione dei più forti, ma quella che vede nelle relazioni solidali tra eguali l'essenza stessa dell'umanità e del progresso.

Il tema di questo scritto riguarda il volontariato ambientale e quello di protezione civile. Lo scopo che si prefigge è fornire un quadro generale della situazione in Italia di questi ambiti d'azione. Per ottenere ciò si seguirà un percorso esplorativo che parte dalle questioni definitorie (par. 1), passa attraverso un tentativo di quantificazione (par. 2), si appunta sulla descrizione dei principali caratteri organizzativi e sociali (par. 3) e approda all'elencazione di alcuni problemi aperti (par. 4).

### **1. Annose ma utili distinzioni**

Prima di affrontare il tema del volontariato nei due campi in oggetto è utile elencare alcuni criteri definitori per inquadrare il fenomeno. Questi sono utili non solo per esigenze analitiche e per la chiarezza dell'esposizione ma anche perché i criteri, se ben individuati, sono già una prima forma di interpretazione del fenomeno.

Un primo generale criterio di distinzione è quello fra volontariato sociale e volontariato civile. Il primo individua un servizio diretto e continuativo rivolto a *persone* in condizioni di bisogno, il secondo individua un servizio rivolto alle condizioni basilari di vita di un'*intera collettività*. Nel primo si sviluppa prevalentemente la relazione interpersonale, nel secondo si privilegia la difesa dei diritti di tutti coloro che appartengono ad una comunità, territorialmente definita.

Nel volontariato civile ricade la protezione e promozione di beni artistici, le azioni di sviluppo socio-economico di un quartiere o di un villaggio (è il cosiddetto volontariato di comunità), la prevenzione e la risposta ai disagi provocati da calamità naturali e disastri di origine umana (protezione civile), la conservazione, sorveglianza e promozione di siti di grande valore naturalistico, le azioni politiche volte al riconoscimento di norme più eque, in senso sociale e generazionale, di fruizione dei beni naturali.

Nel testo non si parlerà di tutela dei beni artistici e di volontariato di comunità perché appartengono ad ambiti storicamente diversi (si pensi al volontariato internazionale) o, semplicemente, per non allargare troppo la prospettiva. È evidente, infatti, che il volontariato ambientale condivide molti tratti con quello artistico-culturale. Basterebbe citare il caso di Italia Nostra, prima grande associazione italiana di questo ambito, caratterizzata da forte vocazione alla tutela di edifici e paesaggi.

Saranno escluse anche le forme temporanee di servizio. Fanno parte di queste le prestazioni all'interno di campagne annuali di pulizia o monitoraggio, soprattutto quelle che si esauriscono nell'arco di una giornata. Anche i comitati contro le infrastrutture ad alto impatto ambientale ricadono in questa categoria (Colombo, 1999). Il criterio va però interpretato con una certa elasticità; molto dipende dalla valutazione del tempo impiegato in queste azioni. Una campagna a lungo preparata e reiterata è sicuramente una forma di volontariato da includere. Un comitato di protesta che si misura su un lungo arco di tempo con azioni di varia natura e magari si trasforma in associazione è pure da includere.

Queste distinzioni permettono di chiarire a posteriori i criteri di classificazione. Il primo, già citato, riguarda il destinatario del beneficio: singole persone o intere comunità. Poi, vi è il criterio della continuità nel tempo e del numero di ore di servizio. Oltre a ciò va menzionato un criterio organizzativo: la presenza e il grado di autonomia dell'associazione entro cui avviene il servizio, dimensioni particolarmente pertinenti nel caso della protezione civile. Restano presupposti la gratuità e libertà che riguardano tutto il volontariato.

Un ultimo aspetto definitorio concerne la scelta di tenere assieme tutela dell'ambiente e protezione civile. Indubbiamente, l'uno e l'altro hanno una storia e un oggetto di impegno diversi. La loro trattazione comune si giustifica in termini di prospettiva. Sono i servizi civili per eccellenza. Entrambi rappresentano le risposte più profonde e basilari di una comunità, giacché riguardano la sopravvivenza fisica. Vi sono avvicinamenti in corso e intersezioni che fanno intuire, almeno in termini propositivi o normativi, la possibilità di una ricca fecondazione dei rispettivi servizi. Questo vale ovviamente anche per altre forme di volontariato qui non comprese. Ma ambientale e protezione civile sono accomunati dall'idea che esista un livello minimo di sopravvivenza e dignità umana, rispetto al quale qualsiasi persona è chiamata a rispondere. Non tutti condividono quest'accostamento fra tipi di volontariato. Ad esempio, l'*International Classification of Non Profit Organizations* (Ranci, 1998, p. 21) pone la protezione civile come sottovoce di «Assistenza» accanto ai servizi sociali; l'ambientalismo è da solo con due sottovoci: la prima riguarda azioni a favore dell'ambiente, la seconda, azioni a favore degli animali.

L'animalismo è a sua volta una branca molto particolare dell'ambientalismo. Esso si divide in due sottotipi poco comunicanti fra loro: il volontariato legato alla valorizzazione di una singola specie, come il cane o il cavallo e l'animalismo radicale, connotato in senso culturale (es. i suoi promotori spesso sono vegetariani) e rivolto alla protezione di tutte le specie animali. Il primo andrebbe inquadrato nell'associazionismo ricreativo, venendo a mancare l'orientamento a favore di terzi, tipico del volontariato. Il secondo, invece, è un fenomeno sicuramente dentro la galassia ecologista, pur rappresentandone un'ala estrema. Le amministrazioni regionali sono orientate a iscrivere ai registri della legge 266/91 quelle associazioni animaliste che svolgono, magari in maniera vicaria, funzioni sanitarie (es. controllo delle colonie di gatti) o terapeutiche (es. cura di animali da compagnia per bambini malati o disabili) o, ancora, di soccorso (es. addestramento cani).

## 2. La consistenza

La consistenza del volontariato ambientalista e di protezione in Italia può essere fatta a partire da diverse fonti. Quella più «larga» è la banca dati del Centro nazionale per il volontariato di Lucca. Secondo un opuscolo diffuso a Civitas 2000 (Padova), le associazioni di volontariato censite dal Cnv sarebbero 26.292; di queste, 933 si occupano di beni ambientali e 1997 di protezione civile; in termini percentuali rappresentano rispettivamente il 3,5 e il 7,6% dell'insieme. Non vi sono grossi scostamenti fra regioni o fra circoscrizioni nazionali. Entrambi i tipi di associazione risultano diffusi abbastanza capillarmente. Emerge una lieve prevalenza relativa delle associazioni ambientaliste al sud.

Rispetto al Cnv la Fondazione Italiana per il Volontariato nell'indagine del 1997 ha censito una quota pressoché uguale di gruppi di volontariato organizzato per il settore ambientale (4,6%, 481 in valore assoluto) e una quota inferiore per la protezione civile (4,9%, 515 in v.a.). Due osservazioni emergono da questa rilevazione: la prima è che, a detta dei curatori della ricerca, entrambi i settori sono probabilmente sottostimati<sup>1)</sup>; la seconda è che esiste uno scarto fra i gruppi che segnalano come area di intervento la protezione civile o dell'ambiente e i gruppi che rispettivamente le indicano come prioritarie. Infatti, in valore assoluto abbiamo circa 1.000 organizzazioni operanti in ciascun ambito, che si riducono a metà se si guarda al settore prioritario. Un dato che concorda nei due censimenti è la diffusione leggermente maggiore di entrambi i gruppi nel sud del paese, in particolare nelle due isole maggiori.

<sup>1)</sup> In particolare mancano fra le organizzazioni di protezione civile, quelle comunali che sarebbero circa 1.000 (fonte: Dipartimento di Protezione Civile). Sono formate da volontari, ma inquadrate in maniera molto stringente con il comune; infatti il responsabile dei gruppi comunali di protezione civile è per statuto il sindaco (Tellia, 1998).

Nella ricerca Fivol del 1997 (Frisanco e Ranci, 1999, d'ora in poi richiamato «Fivol») i volontari censiti erano 363.000. Non è pubblicato il dato relativo ai singoli settori. Sappiamo però che i gruppi della protezione civile sono i più grandi di tutti e svolgono un numero elevatissimo di ore di servizio. Il valore della *mediana* (=indice che divide in due mezzi una distribuzione) del numero di membri è di 30, mentre per l'insieme dei gruppi di volontariato il valore è solo di 16 persone. Questa proporzione si riflette anche sul numero di ore di servizio settimanale svolte complessivamente dai gruppi: quelli di protezione civile risultano svolgere, sempre in termini di mediana, 202 ore contro le 105 di tutti i gruppi (pp. 63 e 112). Essi presentano i «valori più elevati ... per l'aliquota dei volontari impegnati mediamente per più di dieci ore settimanali» (Fivol, p. 95). Rispetto a queste tendenze i gruppi ambientalisti risultano più piccoli della media generale ed esercitanti un monte ore di servizio altrettanto inferiore.

Nella ricerca dell'Istat compiuta alla fine del 1997 sulle associazioni di volontariato iscritte ai registri regionali (n. = 11.710), quelle che operano nella protezione civile sono risultate 1860, di cui 1088 (9,3%) in modo prevalente (Istat, 2000). Le associazioni con finalità ambientali sono 1104 e 393 (3,4%) con priorità per queste. Rispetto ai 591.012 volontari presenti nelle associazioni iscritte quelli operanti in organizzazioni prevalentemente indirizzate alla protezione civile o alla protezione dell'ambiente sono rispettivamente 72.469 (12%) e 24.496 (4%).

È confermata per entrambi i settori una presenza relativamente maggiore di unità al sud. Tuttavia, questo primato del meridione si ridimensiona se si guarda al numero di organizzazioni secondo il settore prioritario di intervento. A quel punto, scompare la maggiore diffusione dell'ambientalismo, mentre resta quella della protezione civile. Al sud molte più associazioni di volontariato includono la tutela dell'ambiente fra diverse altre attività. Una cosa simile succede per il centro per quanto riguarda la protezione civile: ben il 17% delle organizzazioni indica questa funzione ma solo il 7% come prevalente. Nel sud, invece, c'è coerenza fra l'uno e l'altro indicatore, segno che effettivamente i gruppi di protezione civile sono relativamente più diffusi rispetto agli altri. Per il centro-Italia la spiegazione dovrebbe essere rintracciata nella massiccia presenza di misericordie e pubbliche assistenze, le quali hanno come scopo prevalente il trasporto dei malati, ma da anni si sono proiettate sulla protezione civile.

La valutazione della consistenza implica anche una indagine sulla mole di lavoro volontario. Nell'indagine Fivol si parlava di molte ore di servizio per i volontari della protezione civile. Invece, nell'indagine Istat emerge che sono più numerosi che in altre associazioni i volontari *saltuari* (59%) rispetto ai *sistematici*. Questo è abbastanza plausibile in quanto si può immaginare che i volontari della protezione civile siano impegnati con andamenti molto irregolari (brevi e intensi), se si escludono le attività di formazione e di manutenzione dei mezzi. Nell'indagine Fivol non vi è menzione della quantità di tempo dei volontari delle associazioni ambientaliste, segno che si pongono vicino ai valori medi. Questo è confermato per la ricerca Istat, pur essendo il numero relativo dei *saltuari* (48%) superiore a quello medio (42%).

In base ad altre fonti possiamo acquisire ulteriori informazioni sulla consistenza dei fenomeni. Secondo il Dipartimento di Protezione Civile (nota scritta del 28.7.2000 fornita da Patrizia Cologgi), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, vi sono in tutta Italia circa 2.900 gruppi iscritti nel loro registro, di cui 1.900 sono associazioni di volontariato e 1.000 sono gruppi comunali (vedasi nota 1). I volontari attivi, secondo stime del Dipartimento, sarebbero circa 1.200.000, senza contare irregolari e occasionali. La cifra relativa al numero di unità si avvicina a quella delle altre indagini, se si escludono completamente i gruppi comunali. Però, alcune regioni, anche molto grandi, iscrivono quest'ultimi nei registri regionali previsti dalla legge 266. Quindi, è molto probabile che una buona porzione dei gruppi sia sfuggita alle due ricerche nazionali. E purtroppo, le divergenze maggiori fra dati del Dipartimento e indagini riguardano, come è facile notare, il numero di volontari.

Anche per le associazioni ambientaliste<sup>2)</sup> vi sono problemi di conteggio degli attivisti. Il Wwf nazionale segnala circa 300.000 soci e 2.000 volontari assidui che si impegnano settimanalmente in 250 sezioni locali. Legambiente ha un'articolazione associativa complessa: per quel che riguarda il volontariato essa conta circa 400 circoli (la metà del totale nazionale), cui si vanno ad aggiungere 100 gruppi «affiliati», entrambi iscritti ai registri regionali secondo la legge 266. I volontari, regolarmente assicurati in base a tale legge, sono 4.195. Essi potrebbero essere considerati gli *assidui*.

La questione di fondo è la regolarità delle presenze. Questi gruppi partecipano a campagne brevi nelle quali sono coinvolte decine di migliaia di persone. Molte di queste, durante l'anno, non svolgono nessun'altra attività per l'associazione. In questa situazione vi sono anche i partecipanti ai campi estivi: volontari a tutti gli effetti, impegnati in servizi di pulizia, ripristino e sorveglianza di siti di alto valore, che però non possono essere catalogati fra i volontari. Purtroppo, i dirigenti nazionali non hanno sufficienti informazioni per valutare con una buona approssimazione la regolarità di impegno dei volontari delle loro associazioni.

### 3. I caratteri sociali e organizzativi

I caratteri di status che accomunano il volontariato ambientale e quello di protezione civile non sono molti. Rispetto all'universo del volontariato italiano questo tipo di organizzazioni risultano prevalentemente formate da maschi (nella protezione civile più dell'80%!) e con una quota più elevata di occupati. Ciò che li distingue è invece l'età – più giovani quelli della protezione civile – e il livello di istruzione – più scolarizzati quelli dell'ambiente<sup>3)</sup>. Un sottogruppo che presenta caratteri sociali simili alla protezione civile sono le guardie ecologiche volontarie (Gev). Non vi sono ricerche specifiche su questo mondo, ma da diversi indizi (Osti, 2000) le guardie ecologiche si pongono in maniera evidente come *trait d'union* naturale fra il volontariato ambientale e quello di protezione civile<sup>4)</sup>.

Secondo la ricerca Fivol, le organizzazioni volontarie di protezione civile hanno anche un tratto «rurale», eredità dei gruppi comunitari impegnati contro gli incendi. Certamente, protezione civile e guardie ecologiche si avvicinano ad una figura di volontario «popolare», presente in tutti gli strati sociali, anche in quelli più bassi o maggiormente caratterizzati dal lavoro manuale. In ciò si distinguono da un volontariato ambientale o assistenziale che attinge maggiormente i propri aderenti in contesti urbani, nei ceti impiegatizi, fra persone molto istruite, di età media e di ambo i sessi.

Sul piano culturale entrambi i sottogruppi risultano di orientamento laico, anche se questo carattere può essere colto in modi diversi. Guardando alle due principali ricerche si può dire che una esplicita matrice cattolica o cristiana interessa una quota bassissima di gruppi di entrambi i settori: 5-7% contro una media generale del 23% per l'Istat (prosp. 1.4) o del 36% per la Fivol (tab. 11). È evidente che la catalogazione in negativo come «senza ispirazione» o «non confessionale» non rende merito all'impronta culturale di queste associazioni. È come se vivessero senza una propria identità.

<sup>2)</sup> Le seguenti informazioni sono state gentilmente fornite a voce da Fabio Converio di Wwf-Italia (Roma) e da Carlo Furlan di Legambiente (Verona) nell'ottobre del 2000.

<sup>3)</sup> Qui però i dati delle due maggiori ricerche italiane non coincidono. In quella della Fivol i volontari dell'ambiente risultano più giovani e più istruiti (tab. 56); nella ricerca Istat (prosp. 4.6) risultano meno giovani e meno istruiti della media generale. Nel caso del volontariato di protezione civile vi è maggiore concordanza fra le due ricerche: più giovani e meno istruiti. La divergenza potrebbe essere imputata al fatto che la ricerca Istat ha pescato in maggior misura nelle file del volontariato ambientalista le Guardie ecologiche.

<sup>4)</sup> Svolgono un servizio di vigilanza di siti ambientali di pregio. La loro diffusione e radicamento sono molto condizionati da leggi regionali che ne riconoscono lo status specifico. Attualmente, ciò avviene in otto regioni. La Federazione delle Gev calcola la presenza di circa 7.000 membri, con una presenza particolarmente ampia in Lombardia (2.800) ed Emilia-Romagna (1.700). In alcune regioni le Gev sono automaticamente anche volontari di protezione civile.

Le associazioni di volontariato della protezione civile risultano ben collegate con altre esperienze del Terzo settore e con le istituzioni pubbliche. Con queste ultime risultano più spesso delle altre convenzionate. Va detto che la particolare integrazione con l'ente pubblico è un fatto quasi genetico per diversi gruppi, nati o promossi in seno alle istituzioni. Ciò vale in particolare, come si è detto, per i gruppi comunali di p.c.

Dal canto suo il volontariato ambientalista è, secondo quanto sostiene la Fivol, più chiuso nel proprio mondo, più legato verticalmente con le organizzazioni nazionali capofila. Per interpretarlo si potrebbe usare uno schema duale: da un lato, piccole e deboli realtà associative poco inserite nella rete istituzionale, ma dipendenti da grandi organizzazioni, dall'altra, gruppi strutturati, in grado di erogare servizi e capaci di integrarsi bene con il settore pubblico. Lo testimonierebbe il fatto che le organizzazioni di protezione ambientale censite dalla Fivol risultano essere relativamente di più fra le «convenzionate» o fra quelle con assenza di rapporti con il pubblico. Mentre quelle che si pongono in posizione intermedia (collaborazione) sono una quota inferiore (tab. 55).

Un quadro diverso emerge nella ricerca Istat. In questa le organizzazioni ambientaliste indipendenti da altre capofila sono moltissime (85%), ma relativamente poche quelle federate (33%). Vi sarebbe, in altri termini, un 50% di organizzazioni ambientaliste «atomizzate». La ricerca Fivol, dal canto suo, riporta una percentuale di affiliazione del 71% per lo stesso tipo di organizzazioni (tab. 55). Come spiegare questa ampia divergenza? È verosimile che la ricerca Fivol abbia reperito in misura maggiore unità di analisi attraverso le grandi associazioni ambientaliste nazionali<sup>5)</sup>, mentre quella dell'Istat abbia colto di più piccoli gruppi locali, in grado però di arrivare ad una registrazione negli albi regionali. È evidente che la segmentazione organizzativa dei gruppi ambientalisti è elevata; probabilmente neppure uno schema duale è in grado di rendere conto della varietà delle situazioni. Più chiaro appare lo scenario nel caso della protezione civile. A fronte di uno stesso numero di organizzazioni indipendenti (85% – ricerca Istat), ve ne sono molte di più federate (53%). In qualche modo, ciò si avvicina al dato della Fivol che registra un 52% di «affiliate».

Un tratto comune ad ambientalismo e protezione civile è l'ampia quota di volontari presenti nelle organizzazioni. Secondo l'Istat, solo in 17 casi su oltre 1.000 organizzazioni di protezione civile vi sono lavoratori dipendenti, mentre in quelle ambientaliste sono 26 casi su 393. In entrambi i settori la quota di organizzazioni con dipendenti è inferiore al valore medio che si aggira sul 10%. Tuttavia, bisogna aggiungere due particolari: lo sparuto gruppo di organizzazioni di protezione civile con dipendenti, ne ha molti, 116 e quasi tutti a tempo pieno (108). Nelle organizzazioni ambientaliste, invece, vi sono 89 dipendenti, di cui 50 a tempo parziale. Per le debite comparazioni basti aggiungere che le 11.710 organizzazioni indagate dall'Istat totalizzano 4.052 dipendenti a tempo pieno e 1.976 a tempo parziale.

Nella ricerca della Fivol risulta che le organizzazioni di protezione civile sono le uniche ad avere più del 50% di casi formati da soli volontari. Invece, le organizzazioni ambientaliste «pure» sono solo il 27%, una quota fra le più basse. Questi dati non sono immediatamente paragonabili con quelli Istat, perché oltre ai dipendenti bisogna conteggiare religiosi e obiettori di coscienza<sup>6)</sup>. In ogni caso, emergono due

<sup>5)</sup> Wwf e Legambiente da sole raccolgono 227 affiliazioni, quasi la metà delle 482 organizzazioni con finalità ambientale del campione Fivol (tab. 25).

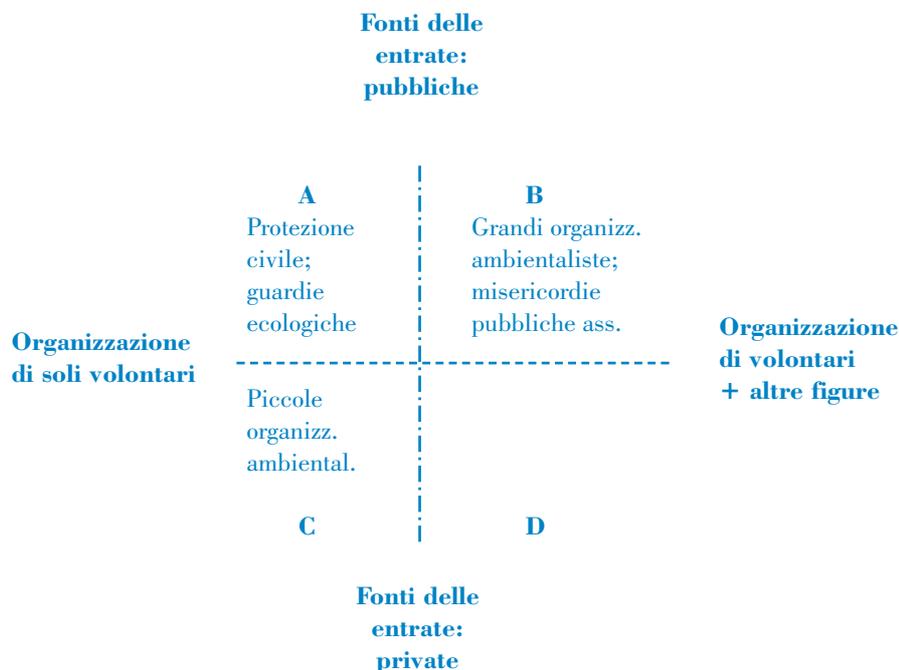
<sup>6)</sup> Entrambi i settori hanno, secondo l'indagine Istat, una quota di obiettori piuttosto bassa, se confrontata con la rispettiva quota di volontari. Gli obiettori sono 166 (2,6%) per la p.c. e 179 (2,8%) per l'ambiente contro una quota di volontari pari rispettivamente al 12 e al 4% (prosp. 4.5). Questo è un dato inatteso soprattutto per le organizzazioni di tutela dell'ambiente. Anche l'elevato numero di religiosi nelle organizzazioni di protezione civile è sorprendente: sono 355 pari al 4,7% del totale dei religiosi (prosp. 2.5).

idealtipi diametralmente opposti: da un lato, la protezione civile (e aggiungiamo pure le guardie ecologiche) organizzata secondo il modello del volontariato puro, dall'altra, i gruppi ambientalisti che si approssimano di più al «gruppo misto». Questi ultimi, pur avendo in assoluto un numero esiguo di lavoratori, si avvicinano alla situazione europea, dove volontariato e altre figure sono maggiormente compresenti nelle organizzazioni.

Sul piano finanziario e secondo la ricerca Istat i due tipi di organizzazioni in oggetto non hanno situazioni estreme: l'entità delle entrate non si discosta molto dalla distribuzione generale (circa il 50% delle organizzazioni denuncia per il 1997 meno di 20 milioni di entrate). La fonte di tali entrate è leggermente sbilanciata verso le istituzioni pubbliche per entrambi i settori. Anche in questo caso i valori sono vicini alle medie generali.

Per riassumere le ultime caratteristiche si potrebbe utilizzare uno schema classico del Terzo settore (Barbetta, 1996, p. 196). Esso è formato dall'incrocio di due dimensioni: da un lato, organizzazione composta esclusivamente di volontari o meno, dall'altro, entrate pubbliche-entrate private (fig. 1). In base a questo schema, la collocazione della protezione civile sarebbe tendenzialmente nel quadrante A, quella delle organizzazioni ambientaliste nel quadrante B. Nell'ipotesi di un marcato dualismo all'interno di ciascun settore, si può immaginare una parte delle organizzazioni di protezione civile nel quadrante B (es. Misericordie) e una quota di quelle ambientaliste nel quadrante C (ad esempio, quelle rilevate in particolar modo dalla ricerca Fivol).

**Figura 1. - Schema tipologico delle organizzazioni di volontariato**



Una classificazione più interna ai due tipi di organizzazione si basa sui *repertori di azione*. Essa parte dalla domanda: «Cosa fanno questi volontari?» La loro azione può essere inquadrata nel seguente *continuum*:

<i>Continuum:</i>	<b>CRITICA --- EDUCAZIONE --- PREVENZIONE --- CONTROLLO --- SOCCORSO</b>		
collocazione 1 <sup>a</sup> e 2 <sup>a</sup> delle organizzazioni di volontariato	ass. ambientaliste ⇔	⇔ gev ⇔	⇔ prot. civ.
	<i>gev.</i> <i>ass. ricreative</i> <i>ass. ambientaliste</i>	<i>prot. civ.</i>	<i>ass. sanitarie</i>

Esso rappresenta un dilemma classico dei movimenti sociali, divisi fra azione istituzionale e azione diretta, fra politica e quotidianità, fra pensiero e prassi. È un *continuum* che dovrebbe discernere e sintetizzare le diverse anime dei gruppi di volontariato qui analizzati. Verso il polo della critica si trovano i classici gruppi ambientalisti orientati alla protesta, alla denuncia e, in termini propositivi, alla consulenza. A mano a mano che ci si sposta verso il polo opposto, s'incontrano gruppi la cui attenzione particolare va all'opera di coscientizzazione; ciò avviene attraverso l'educazione ambientale e l'insegnamento di comportamenti atti a ridurre il consumo di risorse o a prevenire eventi calamitosi. Già a questo livello troviamo le associazioni ambientaliste nazionali e locali, le guardie ecologiche ed anche i volontari della protezione civile. Tutti in diversa misura e con stili diversi sono presenti nel settore educativo, in particolare nelle scuole. Nel lato destro del *continuum* abbiamo funzioni sempre più pratiche, di intervento diretto sull'ambiente. In particolare, la funzione di controllo è esercitata dalle guardie ecologiche volontarie. La più parte sono inquadrare, come si è detto in una federazione, ma vi sono corpi emanazione delle principali associazioni ambientaliste. È chiaro fin d'ora che nel centro del *continuum* si addensano gruppi molto diversi per storia e stile di intervento. All'estremità destra vi è l'azione di soccorso, rivolta sia a persone che all'ambiente in senso lato. Qui ricadono le molte campagne di pulizia e ripristino svolte da volontari organizzati dalle associazioni ambientaliste ma soprattutto le azioni di salvataggio e assistenza dei volontari di protezione civile. Anche in questo caso si notano degli spostamenti interessanti: associazioni tradizionalmente vocate alla «critica» cercano di percorrere tutto lo spettro del *continuum* fino ad arrivare alla creazione di gruppi di protezione civile. Più difficile appare il percorso contrario: chi è molto specializzato nel «fare», con fatica trova il tempo e la concentrazione di educare, elaborare linee pedagogiche o proporre riforme legislative. Le organizzazioni di volontariato di protezione civile risultano fra le più concentrate in un solo tipo di servizio. Così è per le guardie ecologiche specializzate nella funzione di controllo.

Una struttura multifunzionale è probabile sia grande e che usufruisca di figure diverse, oltre ai volontari puri. Le misericordie e le pubbliche assistenze tendono a porsi in questa situazione, di copertura di un tratto maggiore del *continuum*. Dal lato opposto (*critica*) vi sono associazioni ambientaliste nazionali ormai impegnate su molti fronti: *lobbying* a livello nazionale, campagne di varie natura, promozione di campi di lavoro, gestione di oasi, educazione ambientale, progetti di sviluppo. Sui servizi ambientali di natura culturale ed educativa si sono inserite associazioni senza un *background* ambientalista (Osti, 1998). Basta guardare alle 738 organizzazioni di volontariato che, secondo la ricerca Istat, sono presenti nei parchi naturali (prosp. 4.9). Oppure alle 1.214 unità che dichiarano interventi di tutela dell'ambiente (prosp. 4.7). Questo non avviene per i grandi settori del volontariato come la sanità o l'assistenza od anche per la stessa protezione civile.

Pur in presenza di un dualismo strutturale abbastanza accentuato sia le organizzazioni di protezione civile che quelle ambientaliste sono in una fase di *stato na-*

*scente*. Infatti, le due maggiori ricerche testimoniano, più che la crescita numerica di queste, il fatto che ne siano nate molte proprio negli ultimi anni. C'è poi una curiosa differenza fra le due ricerche: quella della Fivol decreta l'alta natalità di unità di protezione civile, la ricerca dell'Istat quella delle organizzazioni ambientaliste. È possibile che le due ricerche colgano la maggiore capillarità dei censimenti o l'allargamento dei registri regionali piuttosto che le tendenze alla crescita di questi ambiti. Se così fosse, l'unica cosa che si potrebbe dire è che il volontariato civico si affaccia sulla scena pubblica in maniera maggiore che in passato; è alla ricerca di una propria identità pubblica. Questo può essere determinato da fattori meramente contingenti: la strategia di qualche grande associazione nazionale che spinge per l'istituzionalizzazione di gruppi della propria area, la necessità di maggiore coordinamento delle azioni di pubblica utilità che impone registrazioni e ufficializzazioni, il succedersi di eventi calamitosi, molto seguiti dai mass media, che richiedono strategie comunicative anche ai gruppi di volontariato, l'affermarsi di efficaci coordinamenti sia a livello pubblico che di terzo settore. Più difficile è pensare a tendenze macroscopiche di natura politica o culturale nelle quali inserire lo sviluppo dei due settori. È prematuro parlare di risveglio del senso civico o di voglia di comunità o, ancora, di costante crescita dell'interesse per l'ambiente.

#### 4. Questioni aperte

Dalla presentazione dei dati e da contatti con diverse organizzazioni di volontariato della protezione civile e della tutela dell'ambiente sono scaturite alcune questioni aperte che verranno ora sommariamente presentate per punti.

Punto primo: l'autonomia. È evidente nelle testimonianze e nei dibattiti interni alla protezione civile la questione, sentita in maniera molto forte, dell'autonomia dalle istituzioni pubbliche che coordinano le azioni di intervento. Mano a mano che cresce il movimento di volontariato di protezione civile cresce anche il desiderio di essere protagonista con pari dignità nella gestione delle emergenze. I rappresentanti del volontariato accettano il coordinamento ma non la subordinazione e tanto meno l'essere considerati manovalanza «spalafango» pronta ad obbedire. Questo problema è molto più acuto che per altre forme di volontariato per due ragioni: una genetica, già accennata, il volontariato di protezione civile è stato in passato rigidamente inquadrato nelle file della pubblica amministrazione; l'altra funzionale, nelle emergenze e in genere in ogni intervento molto tecnico, occorre un coordinamento ferreo delle forze in campo, un regime para-militare che rischia di trasformarsi facilmente in abuso di potere. La rivendicazione di autonomia ha molte ragioni, in particolare, una di carattere educativo: i volontari di protezione civile sono espressione e veicolo di un senso civico, prezioso per lo stato e per tutta la collettività (Nervo, 1997). Attraverso di essi possono giungere più agevolmente ai cittadini atteggiamenti corretti verso l'ambiente e i beni pubblici. È in corso di approvazione un nuovo regolamento della protezione civile e sta per essere varata l'Agenzia omonima. Questi strumenti dovrebbero chiarire definitivamente il problema dell'autonomia. Esso è culturale e tecnico allo stesso tempo: il riconoscimento della pari dignità del volontariato di protezione civile deve avvenire sia a livello di mentalità di funzionari e responsabili delle associazioni sia nei momenti cruciali in cui si elaborano i piani di intervento.

Punto secondo: la normativa fiscale. Vi è il rischio che la normativa vigente sul volontariato finisca per penalizzarlo. È stato segnalato dalle grandi associazioni ambientaliste che i gruppi di volontariato da esse promossi, soprattutto quelli che si pongono in stretto contatto con il pubblico attraverso convenzioni e gestione di servizi, sono penalizzati dalla normativa fiscale. Questi gruppi ricevono contributi dagli enti locali per l'esecuzione di servizi che essi gestiscono in piena autonomia. Il pagamento di prestazioni o l'acquisto di materiale per tali servizi sono gravati dell'I-

va. L'imposta è per il gruppo di volontariato un costo netto in quanto esso non può scaricarla. Le associazioni pro-terzi sono considerate infatti alla stregua di privati cittadini. In questa situazione, i gruppi più integrati in servizi stabili sono spinti a modificare la propria natura diventando o ente nonprofit o cooperativa, uscendo così dal movimento del volontariato. Ecco, perché alcune associazioni ambientaliste consigliano i propri gruppi locali di disdire l'iscrizione ai registri regionali della legge 266. La controbiezione è che questi gruppi, facendo circolare ingenti somme di denaro, si sono già posti fuori del volontariato. Tutt'al più, è possibile fare una lista di beni strumentali esenti da Iva. La questione è frutto di grovigli normativi, che qui è impossibile trattare<sup>7)</sup>. Tuttavia, ha anche un rilievo simbolico, che risiede nella visione del volontariato: è un movimento esclusivamente formato e «agito» da volontari oppure una struttura complessa che si articola in molti servizi e funzioni, che impongono un uso costante di finanziamenti e professionisti? Molte delle osservazioni finali della ricerca Fivol sono proprio su questa falsariga (Frisanico e Ranci, 1999, p. 195 ss).

Punto terzo: il volontariato leggero. Il problema del volontariato «leggero» riguarda in particolare il segmento della tutela dell'ambiente. L'ambientalismo in questi ultimi decenni si è indubbiamente consolidato in associazioni professionali e ben strutturate. Esse stesse però lamentano la difficoltà di trovare volontari disposti ad assumersi responsabilità permanenti. Trovano e mobilitano moltissime persone per le campagne, ma quando viene il momento di rinsaldare un gruppo locale attraverso la nomina di un responsabile e l'assunzione di qualche compito duraturo, cominciano le difficoltà. Ovviamente, anche il volontariato leggero è straordinariamente prezioso; ma da solo non regge. Se continua questa situazione, si accentuerà la divisione fra pochi ambientalisti di professione e molti soci che condividono le idee ma si mobilitano sporadicamente. Per il volontariato di protezione civile e per le guardie ecologiche il problema sembra meno pressante. In realtà, esiste e si manifesta nell'elevato *turn over* dei volontari e nella scarsa partecipazione alle attività di contorno a quella principale (sorveglianza o soccorso). Le mansioni collaterali sono indispensabili per dare spessore associativo ai gruppi; qualcuno infatti si deve interessare della democrazia interna, del collegamento con altri enti e, soprattutto, della formazione. A questo proposito, è avvertito come urgente dalle associazioni un bisogno formativo di ampio respiro culturale, che vada oltre l'apprendimento tecnico e le esercitazioni (Lovati, 1995, par. 3.5).

Punto quarto: pluralità di modelli organizzativi. L'interpretazione generale di queste forme di volontariato è resa difficile dalla complessità del fenomeno. Nel mondo della tutela dell'ambiente e della protezione civile esistono più modelli organizzativi. Di questi abbiamo colto alcune dimensioni (l'esclusività o meno della presenza di volontari, la mono o la plurifunzionalità), ma non si è potuto capire se queste sono veramente quelle cruciali. Ad esempio, è vero che esiste un «tipo» che si concretizza in piccole organizzazioni locali, monofunzionali, sganciate dalle istituzioni ma legate alle associazioni capofila? Questo che sembrerebbe un modello assodato per le organizzazioni ambientaliste resta solo una supposizione. Le grandi organizzazioni sono molto articolate; assomigliano a *holding* o a conglomerate piuttosto che a strutture democratiche o verticistiche. Risultano riduttivi allora gli schemi dualistici del tipo dipendente-indipendente, pubblico-privato, specializzato-diffuso. Proprio su quelle dimensioni i due settori del volontariato esaminati hanno dato esiti di difficile interpretazione: le organizzazioni ambientaliste sono risultate in una ricerca molto affiliate in un'altra molto indipendenti; le organizzazioni di protezione civile sono compenstrate con l'ente pubblico; il volontario civile è sempre più spe-

<sup>7)</sup> Esiste un «Collegato fiscale alla legge finanziaria del 2000» che prevede lo stanziamento di fondi destinati all'acquisto di beni strumentali delle associazioni di volontariato. A questo dovrà seguire un Decreto attuativo del Ministero della Solidarietà Sociale che stabilirà quali beni strumentali e quali associazioni di volontariato potranno accedere al beneficio. Per i dettagli si veda Saccaro (2000).

cializzato su una vasta gamma di risposte, dal primo soccorso alla capacità di dialogo con l'utente del servizio. Si devono dunque raffinare i modelli di analisi anche per quei settori del volontariato che sono numericamente piccoli ma che presentano al loro interno una elevata complessità.

Punto quinto: il valore politico. L'ambiente e la protezione civile appaiono ambiti sui quali si stanno concentrando molte attenzioni. Vi sono le grandi associazioni nazionali che puntano, strategicamente, a creare un proprio settore «ambiente» o «protezione civile»; vi sono movimenti federativi, come quello delle guardie ecologiche che cercano di aggregare dal basso i gruppi provinciali e che vogliono rafforzarsi sia verso l'educazione ambientale che verso la protezione civile; vi sono molti enti locali alla ricerca di una più ampia legittimazione nonché di un risparmio sui costi della manutenzione del territorio. Forse la più distratta è la collettività nazionale, che si accorge di questo mondo solo quando succedono eventi catastrofici. Nella quotidianità fa fatica a cogliere le potenzialità di questo volontariato civile. Un esempio, su tutti sia la sua presenza relativamente maggiore in alcune regioni del sud. Esso, per le sue modalità di azione e per la struttura organizzativa si presta sicuramente a fornire una straordinaria risposta all'abolizione del servizio di leva obbligatorio e al conseguente smantellamento del servizio civile. Su questo terreno le organizzazioni di volontariato della protezione civile e della tutela dell'ambiente, fra loro fecondamente intrecciate, possono elaborare proposte di legge, ma soprattutto fornire una ragionevole e ricca occasione di impegno per tutti, uomini e donne, giovani e meno giovani.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Barbetta G.P. (a cura di) (1996), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Colombo M. (1999), «La mobilitazione ambientale. Comitativismo e associazionismo nell'area genovese», *Studi di sociologia*, XXXVII, 1, pp. 95-122.
- Frisanco R. e Ranci C. (1999) (a cura di), *Le dimensioni della solidarietà*, Fivol, Roma.
- Istat (2000), «Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 1997», (a cura di Barbara Moreschi), *Informazioni*, n. 44.
- Lovati A. (1995), *Azioni volontarie di protezione civile*, Fondazione E. Zancan, Padova.
- Nervo, G. (1997), «Esiste ancora il volontariato di protezione civile?», in *Rivista del Volontariato*, VI, n. 10, pp. 43-45.
- Osti G. (1998), *La natura, gli altri, la società. Il terzo settore per l'ambiente in Italia*, Angeli, Milano.
- Osti G. (2000), *Il volontariato ambientale: un caso di dono anonimo?*, Dipartimento di Scienze dell'Uomo, Università di Trieste (dattiloscritto).
- Ranci C. (1998), *Obiettivi e metodologia della ricerca*, in Irs, *I fattori cruciali di nascita, consolidamento e successo delle organizzazioni nonprofit nell'area milanese*, Cciaa, Milano.
- Saccaro M. (2000), «Le agevolazioni sugli acquisti di beni da parte di organizzazioni di volontariato», in *Enti Non Profit*, n. 5, pp. 302-305.
- Tellia B. (1998), *I gruppi comunali e le associazioni di volontariato nella protezione civile*, in Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. Direzione regionale della Protezione civile, *Protezione dai rischi. L'esperienza del Friuli-Venezia Giulia*, Trieste.

L'attenzione costante del legislatore italiano verso il volontariato internazionale e il sostegno alle istanze provenienti dalla società civile e dirette all'impegno a favore delle popolazioni più svantaggiate del mondo emergono con chiarezza da un rapido excursus della normativa in materia succedutasi nel corso degli ultimi decenni.

La prima base normativa della cooperazione italiana, la legge n. 1033/1966 (Legge Pedini), sancendo il diritto alla dispensa dalla leva per i giovani che avessero prestato almeno due anni di servizio assistenziale nei P.V.S., mostra significativamente di riconoscere e valorizzare la matrice volontaristica dell'attività di cooperazione allo sviluppo. Anche le successive disposizioni emanate in materia mantengono salda la centralità del ruolo del volontariato internazionale. La legge n. 1222/1971, che per la prima volta disciplina nel suo complesso la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo, ribadisce la possibilità di esonero dal servizio militare per coloro disposti ad assumere un impegno di lavoro nei P.V.S. ed introduce altresì una sorta di riconoscimento di idoneità da parte del Ministero Affari Esteri per enti e associazioni che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo, condizionandolo però, tra l'altro, alla presentazione di adeguate garanzie per quanto concerne i volontari; subordina infine la concessione di contributi a tali enti all'impiego, da parte degli stessi, di volontari. La successiva legge 38/1979 attenua in qualche misura tale vincolo, mantenendo comunque l'idoneità per attività di selezione, formazione invio in loco dei volontari quale prerequisito fondamentale che le ONG devono possedere per essere eventualmente beneficiarie di contributi pubblici per attività svolte nei P.V.S.

La legge n. 49/1987 sulla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, che attribuisce in maniera definitiva alle ONG un ruolo articolato quali soggetti di cooperazione, pur superando l'esclusività fino ad allora sostenuta del legame tra attività delle ONG e volontariato internazionale di sviluppo, definisce e disciplina ruolo e funzioni dei «volontari in servizio civile», stabilendo per questi l'attribuzione di specifici benefici.

Secondo quanto stabilito dalla legge la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi stabiliti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni UE-ACP. Essa è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari ed in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione ed al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo.

La legge specifica che nell'attività di cooperazione rientrano, tra l'altro, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati, la formazione professionale, la promozione sociale di cittadini di paesi in via di sviluppo, l'attuazione di interventi per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, il sostegno a programmi di informazione e comunicazione e la promozione di programmi di educazione allo sviluppo. È specificamente previsto, inoltre, il sostegno alla realizzazione di progetti ed interventi ad opera di organizzazioni non governative (ONG) idonee, anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei paesi in via di sviluppo.

È da rilevarsi come la legge n. 49/87 abbia voluto riconoscere il ruolo fondamentale delle ONG nel volontariato internazionale, prevedendo che la qualifica di volontario in servizio civile possa essere attribuita solo a chi abbia un contratto con una organizzazione non governativa

In questo contesto la legge n. 49 definisce, all'art. 31, la figura del «volontario in servizio civile». «Agli effetti della presente legge sono considerati volontari in servizio

civile i cittadini italiani maggiorenni che, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie per rispondere alle esigenze dei Paesi interessati, nonché di adeguata formazione e di idoneità psicofisica, prescindendo da fini di lucro e nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale, assumono contrattualmente un impegno di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo della durata di almeno due anni, per l'esercizio di attività dirette alla realizzazione di programmi di cooperazione con organizzazioni non governative riconosciute idonee, nell'ambito di programmi riconosciuti conformi alle finalità della presente legge...».

La legge n. 49 stabilisce anche requisiti e modalità per la concessione del riconoscimento di «idoneità» alle ONG. Possono richiedere tale riconoscimento le organizzazioni costituite ai sensi degli artt. 14, 36, 39 del Codice Civile (associazioni, fondazioni, comitati), che abbiano quale fine istituzionale quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del Terzo Mondo; non perseguano finalità di lucro né siano collegate agli interessi di enti con finalità di lucro; diano adeguate garanzie in ordine alla realizzazione delle attività previste disponendo delle strutture e del personale qualificato necessari; accettino controlli periodici da parte della DGCS; presentino bilanci analitici e comprovino la tenuta della contabilità; documentino esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno tre anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori per cui richiedano il riconoscimento di idoneità.

L'idoneità può essere richiesta per 5 categorie distinte di attività: la realizzazione di programmi a breve e medio termine nei paesi in via di sviluppo; la formazione in loco di cittadini dei P.V.S.; informazione; educazione allo sviluppo; selezione, formazione e impiego di volontari in servizio civile. È da rilevarsi che quest'ultima tipologia di idoneità si riferisce specificamente non solo all'utilizzazione dei volontari, ma anche alla capacità della ONG di selezionare e formare i volontari. Si ritiene infatti un elemento essenziale l'accurata selezione dei volontari, che tenga conto della motivazione alla base della scelta ed accerti il possesso dei requisiti psicofisici necessari allo svolgimento dei compiti da realizzare, in un contesto socio-culturale diverso da quello di origine ed in situazioni spesso difficili. La normativa rivela, inoltre, l'attenzione del legislatore per la necessità che i volontari siano opportunamente formati prima della partenza per il Paese di assegnazione, prevedendo che parte integrante del loro contratto di cooperazione sia un periodo, all'inizio del servizio, non superiore a tre mesi, da destinarsi alla formazione.

La qualifica di volontario in servizio civile è attribuita con la registrazione del contratto da parte della DGCS. Esso deve specificare il programma di cooperazione nel quale si inserisce l'attività di volontariato e il trattamento economico, previdenziale, assicurativo e assistenziale del volontario. Gli oneri previdenziali e assistenziali sono a carico della DGCS. Coloro ai quali sia riconosciuta la qualifica di volontario in servizio civile hanno diritto al collocamento in aspettativa senza assegni, se dipendenti di ruolo o non di ruolo da amministrazioni statali o da enti pubblici; al riconoscimento del servizio prestato nei Paesi in via di sviluppo; alla conservazione del proprio posto di lavoro, ed alla dispensa dalla leva al termine di due anni di servizio effettivo e continuativo, qualora beneficiano del rinvio del servizio militare previsto dalla legge 49/87 stessa. Alle imprese private che concedano a volontari o cooperanti il collocamento in aspettativa senza assegni è data la possibilità di assumere personale sostitutivo con contratto a tempo determinato. La figura del volontario si differenzia da quella del cooperante, anch'essa prevista dalla legge n. 49/87. Il cooperante, infatti, viene utilizzato per periodi inferiori ai due anni, per l'espletamento di compiti di rilevante responsabilità tecnica, gestionale e organizzativa e deve possedere precedenti esperienze nel campo della cooperazione allo sviluppo.

Il volontariato internazionale per promuovere lo sviluppo dei Paesi emergenti rappresenta un aspetto importante non solo delle attività di cooperazione svolte dall'Italia, ma anche dell'azione di solidarietà sociale nazionale. L'azione dei volontari nella cooperazione internazionale allo sviluppo si è sviluppata nel corso del tempo, dapprima nel solco della tradizione delle missioni religiose, alla quale si è poi af-

fiancato il volontariato di ispirazione laica, nel quadro delle attività di numerose organizzazioni non governative, presenti in tutto il territorio nazionale, espressioni spontanee dello spirito di solidarietà della società civile.

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero Affari Esteri opera per promuovere il volontariato internazionale, riconoscendone l'alto significato sociale ed attribuendogli un ruolo fondamentale nell'azione complessiva di aiuto allo sviluppo dei Paesi emergenti, particolarmente nelle iniziative attuate a livello di comunità di base nei settori socio-sanitario e nei programmi di lotta alla povertà.

La DGCS è impegnata attualmente nello sforzo per un pieno rilancio del volontariato. In tale contesto si inquadra la legge n. 426/1996, che ha permesso di estendere i benefici previsti per i volontari e cooperanti anche al personale impiegato dalle ONG in progetti finanziati da organismi internazionali. Questa iniziativa ha permesso di controbilanciare in parte la tendenza alla diminuzione del numero complessivo dei volontari con contratti registrati verificatasi, soprattutto, all'inizio degli anni '90 a causa della riduzione dei fondi pubblici per l'aiuto allo sviluppo e conseguentemente dei contributi alle attività delle organizzazioni non governative.

Va rilevato, inoltre, che l'evolversi delle modalità della cooperazione allo sviluppo fa sì che sia richiesto sempre più personale specializzato con contratti a breve termine, tra il quale non possono rientrare i «volontari in servizio civile» secondo la definizione della legge n. 49/87. Si è registrata quindi la tendenza, da parte delle ONG, a servirsi maggiormente di cooperanti per la realizzazione delle iniziative da essi promosse, come pure di utilizzare sempre più organismi, istituzioni e personale locali per la realizzazione delle iniziative.

Per contro, è in costante aumento il numero di organizzazioni non governative che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo, e che richiedono l'idoneità ai sensi della legge n. 49/1987, a testimonianza del coinvolgimento crescente della società civile nella cooperazione allo sviluppo. Le ONG «idonee» hanno infatti raggiunto nell'ottobre 2000 il numero di 147.

La tendenza alla diminuzione del numero complessivo dei volontari in servizio civile sembra essersi arrestata. Al 31.12.1999 i volontari con contratto registrato ammontavano a 189, di cui 20 impiegati in progetti delle organizzazioni internazionali. Il continente dove, tradizionalmente, hanno maggiore rilevanza le attività di volontariato è l'America Latina, seguita dall'Africa, mentre, negli ultimi anni, con il mutare delle priorità geografiche della cooperazione italiana, hanno assunto un particolare rilievo le iniziative in Medio Oriente e nei Balcani. Numerosi volontari, con contratto a breve termine, e pertanto non registrabile presso il Ministero Affari Esteri, hanno partecipato, inoltre, alle attività di cooperazione internazionale svolte dalle organizzazioni non governative idonee e molti altri hanno preso parte all'azione di ONG non «idonee» ai sensi della legge n.49/87, oppure alle attività di altri soggetti della cooperazione, tra i quali importanza sempre maggiore viene assunta dagli enti locali, che promuovono iniziative di cooperazione decentrata.

La DGCS, nell'ambito di un accordo quadro con il Programma Volontari Nazioni Unite concluso nel 1997, ha finanziato inoltre, nel 1999, il servizio di dieci volontari delle Nazioni Unite di nazionalità italiana, assegnati in programmi di sviluppo identificati congiuntamente ed ha svolto un'azione di supporto per promuovere un maggior reclutamento di volontari italiani nei programmi ONU. L'Italia, inoltre, ha sostenuto il Programma UNISTAR «United Nations Short Term Advisory Resources», con un contributo che ha permesso di effettuare numerose brevi missioni in Paesi in via di sviluppo di consulenti volontari selezionati dall'Associazione «Seniores Italia» tra pensionati disposti a mettere la loro esperienza al servizio di iniziative di solidarietà internazionale. Volontari *seniores* hanno preso parte anche a missioni organizzate dalla Unione Europea, nel quadro dell'assistenza ai Paesi in via di sviluppo ed a quelli dell'Europa orientale. È da rilevarsi, infine, che numerosi sono stati i volontari italiani che hanno partecipato alle operazioni di soccorso di urgenza e di promozione dei diritti umani attuate dalle Nazioni Unite.

## STATO DELL'ARTE, PROBLEMI E PROSPETTIVE DEL VOLONTARIATO INTERNAZIONALE DI SVILUPPO

---

### Introduzione

Se un certezza si è fatta strada in questo lungo cammino a fianco delle popolazioni svantaggiate dei Paesi del Sud del mondo in cui operano gli organismi di volontariato internazionale, è quella della mutevolezza degli scenari di riferimento e, di conseguenza delle scelte politiche e strategiche adottate. Porre come cardine del nostro agire e del nostro riflettere la contestualizzazione del lavoro è sicuramente un elemento comune di tutte le Associazioni impegnate nel servizio alle popolazioni del Sud. Queste ragioni, insieme all'evoluzione degli strumenti normativi che lo regolano, impongono di osservare attentamente le dinamiche e i fenomeni legati al volontariato internazionale e di aggiornarsi giorno dopo giorno.

Nella consapevolezza della complessità e diversificazione di quanto emerso e delle situazioni fotografate nei diversi Paesi oggetto dello studio, alcune considerazioni di ordine generale, però, si impongono.

Innanzitutto appare evidente l'evoluzione dei ruoli e della collocazione del volontariato internazionale degli ultimi 30 anni. Il volontariato spontaneo e di breve durata degli anni Cinquanta ha preso coscienza della necessità di un impegno più duraturo e quindi più strutturato. Nel corso della sua storia il volontariato internazionale ha saputo organizzarsi anche in forme sempre più articolate, con acquisizione progressiva di competenze e capacità di intervento.

È grazie all'esperienza delle migliaia di volontari che hanno prestato e prestano oggi servizio nei Paesi in via di sviluppo che si sono affermati, anche all'interno delle istanze più restie ai cambiamenti, concetti quali lo sviluppo umano sostenibile, l'autopromozione, il partenariato, la relazione di reciprocità ecc. Sono questi approcci largamente condivisi ed adottati dalle Organizzazioni di volontariato che hanno consentito di conquistare «sul campo» un ruolo via via crescente nella cooperazione internazionale e nella politica estera sia a livello nazionale che internazionale.

Le numerose e successive leggi adottate negli Stati europei per il riconoscimento, la tutela e la promozione del volontariato internazionale rappresentano un chiaro indicatore della considerazione di questo soggetto di cooperazione e solidarietà internazionale.

In secondo luogo, ci pare doveroso sottolineare come sia anacronistico ogni tentativo di omogeneizzazione della figura del volontario internazionale. I tentativi e le ricorrenti discussioni per addivenire a definizioni comuni e condivise di cosa oggi sottenda questo termine sono forse da abbandonare in favore di una maggior disposizione al riconoscimento della complementarità e, almeno dentro certi limiti, della sostanziale «positività» delle diverse tipologie oggi compresenti e peraltro già riconosciute nelle diverse situazioni legislative. Il rischio di inflazione nell'appropriarsi, da parte di un numero crescente di soggetti, della definizione di volontari, non deve indurre un irrigidimento che porta a preoccupanti classificazioni soggettivistiche.

Così, la preoccupazione di evitare inappropriati fenomeni di carrierismo tipici di altri ambienti – è sempre latente la concezione dell'esperienza del volontariato internazionale come prima tappa di una carriera internazionale – non può contrapporsi alla legittima e doverosa richiesta di tutela alle Amministrazioni Pubbliche di farsi carico di questa risorsa fondamentale per la cooperazione internazionale e valorizzarla.

Una terza ed ultima considerazione è quella relativa al rapporto istituzionale con le rispettive Amministrazioni Pubbliche degli Stati di appartenenza. La forte compenetrazione, a volte complementare e a volte sussidiaria, tra volontariato e sta-

to è approccio largamente condiviso tra le Organizzazioni di volontariato internazionale. La ricerca continua di equilibrio tra diritti e doveri, e quindi tra autonomia e subordinazione, nelle relazioni intrattenute da questi due soggetti, rimane una delle grandi questioni aperte.

Le strategie operative, la definizione degli obiettivi, i valori di riferimento del volontariato non sono tanto inficiati dai vari sistemi di tutela e sostegno ottenuti a livello governativo, quanto piuttosto rischiano di essere modificati dalla perdita del ruolo propositivo ed innovativo storicamente ricoperto dalle Organizzazioni di volontariato. Il profondo ancoramento alle società civili di riferimento ed ancor più la relazione di partenariato e condivisione con le realtà dei Sud sono forse il più efficace antidoto ad ogni forma di appiattimento e accondiscendenza che potrebbero indurre i diritti riconosciuti.

## Il contesto di sviluppo

Giunti alle porte del nuovo millennio il volontariato internazionale deve fare i conti con alcune dure realtà. Sono tre quelle che le agenzie internazionali di sviluppo riconoscono come imprescindibili per modellare il proprio agire e che possono essere schematicamente sintetizzate:

- nonostante gli sforzi per ridurre la povertà, l'ineguaglianza globale è aumentata e i poveri sono sempre più marginalizzati;
- il modello di sviluppo legato alla crescita economica, così com'è stato applicato, non ha funzionato;
- le idee preconcepite sullo sviluppo e su come esso vada realizzato devono essere messe in discussione e ridefinite.

Gli autori di una recente ricerca sui programmi internazionali di aiuto allo sviluppo sostengono che «la crescita economica è una condizione necessaria ma non sufficiente per la riduzione della povertà». Si riconosce così che gli aiuti sono *uno* dei componenti di una corretta strategia di riduzione della povertà. Perché abbiano luogo cambiamenti profondi è necessario che avvengano una redistribuzione dei beni e un mutamento all'interno dei meccanismi decisionali sia negli ambiti individuali dei Paesi che a livello globale. Ciò vuol dire prassi commerciali più eque, il rispetto dei più elementari diritti umani e la possibilità per le vittime della povertà di prendere parte ai processi decisionali che incidono sulle loro vite.

L'ultimo rapporto sullo sviluppo umano dell'UNDP rende ancora più forti queste ragioni secondo le quali il legame tra sviluppo umano e il conseguimento dei diritti umani è fortissimo: anche in questo rapporto si chiede la partecipazione dei poveri nel riformulare le politiche e le prassi che continuano a marginalizzare la loro esistenza.

## Il partenariato come cardine

Per il mondo degli organismi di volontariato non si tratta di nulla di nuovo. Da anni sfida i soliti schemi e sostiene che il vero sviluppo è imperniato sulle persone, sui popoli e che esso va strappato al dominio esclusivo delle equazioni macroeconomiche.

Il rapporto di partenariato con le realtà dei Sud con le quali si opera è lo strumento principe della metodologia di azione delle Ong. Il dialogo, il confronto costante, la condivisione delle risorse, delle dinamiche e dei tempi sono gli strumenti di cui dotarsi per essere al servizio di tutte le donne e gli uomini con cui si instaura un rapporto di prossimità. La corresponsabilità nei processi decisionali, la partecipazione dei poteri e la reciprocità di progettazione degli interventi sono le basi metodologiche dell'azione degli operatori del volontariato.

Il cooperare solidarmente con i popoli dei sud è teso alla promozione di uno sviluppo sostenibile e partecipato. Esso non può essere ridotto alla sola dimensione tecnico-economica; non può basarsi sulla mera e semplice accumulazione di beni e di servizi, ma comporta un'equa distribuzione di questi e ancor più la liberazione da ogni forma di schiavitù. Cooperare, svolgere un servizio di volontariato internazionale, significa rispondere alle profonde esigenze dell'uomo nel pieno rispetto delle mentalità e delle culture.

L'appiattimento di questo servizio alla mera fornitura di assistenza tecnica alle realtà dei Sud è, oltre che riduttivo, fonte di ulteriore confusione con altre figure operanti nel campo della cooperazione internazionale.

### **Espressioni diversificate del volontariato internazionale**

Oggi, all'interno della realtà del volontariato internazionale, vi è la compresenza di espressioni diversificate di servizio alle popolazioni dei Sud. Al fianco delle presenze più tradizionali di volontari di lungo periodo impiegati in progetti di sviluppo, le Ong di invio impiegano anche personale per brevi periodi. Ciò si verifica, ad esempio, nelle situazioni di emergenza così frequenti nei Sud, anche se queste presenze devono sempre essere inserite in una programmazione tesa alla costruzione di relazioni durature di partenariato che suscitino e promuovano dinamiche di autosviluppo locale. La complessità delle realtà in cui operano le Ong ed i loro partner locali, la costruzione di rapporti di partenariato autentico, richiedono a volte l'impiego di professionalità reperibili a condizioni economiche assimilabili a quelle dettate dal mercato.

Per contro, sempre più spesso, si ricercano risposte concrete alla crescente disponibilità di giovani desiderosi di porsi al servizio delle popolazioni dei Sud mediante la creazione di apposite iniziative che canalizzino ed orientino queste risorse verso impegni più qualificati e duraturi.

La professionalità e la gratuità del servizio, la disponibilità personale e la programmazione, la propria crescita e la realizzazione dell'altro, la tutela e garanzia istituzionale e lo spirito di rinuncia sono le componenti che, diversamente combinate tra loro, consentono di rispondere adeguatamente alle esigenze espresse dalle realtà dei Sud che sempre motivano ed attivano le iniziative di volontariato.

La denuncia unita alla capacità propositiva per un cambiamento sono elementi imprescindibili dal servizio volontario. Per questo riteniamo che ciò abbia anche una profonda dimensione politica essendo chiamato a contribuire alla instaurazione di condizioni di giustizia combattendo tutti gli ostacoli costituiti dalle strutture realizzate dall'egoismo umano e dal desiderio di dominare. Il volontariato internazionale è manifestazione di solidarietà tra individui e tra comunità, di universalità e di pace, di disponibilità e di servizio. La professionalità e le competenze dei volontari non basterebbero da sole a giustificare l'invio di persone anche se rimangono elemento portante degli interventi. Idealità e professionalità sono le due componenti da valorizzare in reciproca sintonia vivendole con pari preoccupazione.

### **Evoluzione e prospettive del volontariato internazionale**

È necessario essere consapevoli di cosa avviene nel nome dello sviluppo e del rischio di «dipendenza» creato dagli aiuti forniti dal cosiddetto mondo sviluppato. C'è il rischio che senza un partenariato autentico, equità e fiducia, coloro a favore dei quali vengono erogati gli aiuti mantengano una forma di dipendenza. Tutto ciò contribuisce a combattere il sottosviluppo o concorre a mantenerlo?

I volontari internazionali, è indubbio, sono in una posizione privilegiata poiché almeno per un periodo vivono fianco a fianco con popolazioni di altre culture. Quest'esperienza li mette in grado di sviluppare un proprio modo di vedere le cose e di

creare legami duraturi con le realtà culturali che hanno condiviso. Aiutano a far comprendere ad ognuno il proprio ruolo all'interno della comunità globale e di sfidare quegli aspetti della nostra società che hanno concorso al mantenimento, o addirittura alla causa, delle ineguaglianze.

È sempre più diffusa la convinzione che vi sia un deciso collegamento tra sviluppo e cambiamento sociale a livello globale e che il vero sviluppo sia facilitato da una comprensione interculturale e dall'esistenza di forti legami tra appartenenti di differenti società. Ciò aiuta gli operatori del volontariato a comprendere meglio le proprie finalità e a contribuire alla ridefinizione del concetto di sviluppo che proprio per le sue insite caratteristiche è assai dinamico.

Il volontario diventa sempre più una figura disposta ad andare avanti, ad alzare una mano e ad essere pronto a muoversi al di là dei confini conosciuti. Il volontario internazionale è disposto a vivere, lavorare e imparare insieme a popolazioni di altre culture, portando con sé capacità proprie e aprendosi alla sfida della crescita personale, alla ricerca di un mondo migliore.

Recentemente è stato registrato un crescente appoggio a questo modo di vedere le cose da più parti. Anche il programma UNV (Volontari delle Nazioni Unite) lo ha fatto suo nel proprio Rapporto Annuale 1999-2000:

«Il servizio volontario internazionale offre un'opportunità per costruire nuovi legami tra le nazioni; la distinzione donatore/beneficiario che ha finora ricoperto un ruolo dominante, in apparenza caratteristica inevitabile della cooperazione allo sviluppo, è resa irrilevante in questa espressione attiva di solidarietà internazionale.»

Per poter meglio inquadrare le prospettive del volontariato internazionale è utile mettere in discussione – o meglio mettere alla prova – le percezioni suscitate dalla parola «volontario» e promuovere il dialogo sull'uso di questo termine. Un volontario è una persona che compie una libera scelta di partecipare in una determinata attività. Si tratta di una decisione personale, ma il volontariato è un atto sociale, un dono che si basa sul servizio personale a beneficio di un bene sociale. Attraverso la propria azione i volontari si impegnano per collegare tutta la comunità nello sforzo di creare qualcosa di migliore per tutti.

Le ragioni che spingono una persona al volontariato internazionale sono molteplici, e spesso sono legate a situazioni individuali. Una costante, in ogni caso, può essere identificata: la decisione del volontario non è ispirata unicamente all'altruismo. Anche l'interesse personale riveste un ruolo importante e bisogna riconoscere la validità della crescita personale, dell'esperienza e dell'apprendimento derivanti dal volontariato. Riconoscere che la crescita personale figura come risultato a tutti gli effetti rafforza la convinzione che l'esperienza di volontariato arricchisce anche la comunità in cui il volontario va a reinserirsi al termine del periodo di servizio. Si portano così insieme, in maniera creativa, non come elementi collocati su opposti estremi bensì come complementari e convergenti, il dare e il ricevere, l'altruismo e l'interesse personale. Il volontario internazionale può identificarsi in alcuni valori tra i quali spiccano:

- equità
- rispetto
- integrità
- partecipazione
- partenariato.

Le qualità personali dei volontari dovrebbero annoverare professionalità, impegno, dedizione ed entusiasmo. Sono persone che:

- si inseriscono attivamente nelle comunità in cui vivono;
- vogliono contribuire positivamente al benessere degli altri;
- vogliono crescere, imparare e svilupparsi come individui;
- sono preparati ad impegnarsi e ad assumere dei rischi;
- credono che le persone possano fare e facciano la differenza;
- contribuiscono ad una società civile sana;

I decaloghi dei volontari tendono a porre molto peso sulle caratteristiche e motivazioni personali, e non solo sulle competenze tecniche e professionali. Non si vuole certo sminuire l'importanza delle competenze ma piuttosto mettere in luce che queste ultime rappresentano *una* delle caratteristiche che contraddistinguono il volontariato internazionale. Queste caratteristiche personali, come già accennato, possono essere sintetizzate in tre punti:

- la volontà di andare avanti;
- i valori che li ispirano;
- le qualità personali possedute.

Una delle esigenze maggiormente sentite dal mondo del volontariato, entrando nel XXI secolo, è quella di rafforzare le relazioni lavorative tra individui e organizzazioni nell'ambito di un ampio raggio di aree della società civile. Non stupisce, infatti, che sia ampio il terreno comune a coloro che sono impegnati nella costruzione di un nuovo ordine sociale imperniato sull'impegno per una responsabilità sociale condivisa. La crescente consapevolezza dell'importanza di questo approccio rappresenta un'opportunità per la promozione del volontariato internazionale a livello sia locale e nazionale che internazionale. In anni recenti gli sviluppi avvenuti in alcuni fra i Paesi con presenza di volontari hanno portato a una forte domanda da parte della popolazione perché la società civile abbia più peso. Ciò significa partecipazione per tutti coloro che sono coinvolti, senza barriere imposte dai confini, e consente loro di comprendere meglio quanto siano collegate le differenti tematiche da affrontare nella nostra società globale.

Le prospettive del volontariato internazionale potranno solo arricchirsi e trarre beneficio da una maggiore apertura, sia lavorando in aree esterne alle proprie società che imparando da queste ultime e da diverse popolazioni, percorrendo insieme una strada che porta ad un mondo più equo e giusto.

#### DATI SUL VOLONTARIATO INTERNAZIONALE ITALIANO\*

##### Base associativa

	Altri n.	FOCSIV n.	Totale
Soci	4.232	7.622	11.854
Gruppi di appoggio	506	817	1.323
Aderenti e sostenitori	151.505	80.451	231.956

##### Persone impiegate nelle attività degli organismi in Italia

	Altri n.	FOCSIV n.	Totale
<b>Personale remunerato</b>	<b>282</b>	<b>249</b>	<b>531</b>
A tempo pieno	114	166	280
A tempo parziale	168	83	251
<b>Personale volontario</b>	<b>3.668</b>	<b>1.801</b>	<b>5.469</b>
A tempo pieno	61	841	902
A tempo parziale	3.591	637	4.228
Obiettori, personale in distacco ecc.	16	323	339
<b>Totale personale impiegato</b>	<b>3.950</b>	<b>2.050</b>	<b>6.000</b>

**Personale in Servizio nei progetti nel Sud del Mondo**

	<b>Volontari</b>	<b>%</b>	<b>Cooperanti</b>	<b>%</b>
Con contratto MAE*	197	34	76	24
Privati*	382	66	238	76
Uomini	358	62	189	60
Donne	221	38	125	40
Volontari in Servizi con famiglia	118	20	16	5
Età media	36		36	
<b>Totale personale</b>	<b>579</b>		<b>314</b>	

**Distribuzione geografica dei progetti**

	<b>Progetti</b>	<b>Volontari % per regione</b>	<b>Cooperanti % per regione</b>
Africa	416	48	41
America Latina	252	21	20
Asia	101	4	11
Europa	94	26	28
Oceania	2	1	0
<b>Totale</b>	<b>865</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Dati disponibili presso Volontari nel mondo – FOCSIV relativi a 136 Ong, aggiornati al 30-10-2000.

1. Spesso i «volontariati» sono caratterizzati, in varia misura e con diverse modalità, dal «sapore dell'utopia»<sup>1)</sup>, ossia dalla ricerca – non sempre esplicitata – di «un luogo che non esiste» (dal greco *ou*, non, e *topos*, luogo), di «uno stato ideale» retto sul principio dell'eguaglianza e della solidarietà dei cittadini, di un «progetto che si prefigge scopi nobili e giusti», ma per lo più ritenuto irrealizzabile<sup>2)</sup>. In effetti il volontariato, soprattutto alcune sue componenti che non intendono limitarsi solo ad un'azione «consolatoria» o «riparatoria», propongono rapporti interpersonali e sociali così diversi, nuovi, a volte quasi «alternativi» rispetto alla realtà esistente, da poter sembrare «utopici». Gran parte della forza propositiva del volontariato sta però proprio nella sua capacità di dimostrarne la realizzabilità.

Volontariato è, quindi, anche un'intuizione di ciò che si potrebbe tentare di fare e di ciò che potremmo tentare di essere, se vi fosse una forte volontà – da cui la parola volontariato – di perseguirlo: i bisogni degli altri, che si condividono e si riconoscono quindi anche come propri, ma anche la loro conoscenza e consapevolezza da parte di chi li vive «sulla propria pelle», può comportare la volontà e quindi la responsabilità personale e sociale («I care») di superare i limiti angusti del problema così come esso si presenta «ora e qui», per tentare, dopo aver dato risposte immediate alle «emergenze», di sperimentare e creare nuove esperienze, e di prevenirne le cause. A tal fine si richiedono sempre più complesse «competenze», più adeguate alla «sperimentazione» di possibili soluzioni e azioni individuali e/o sociali, talvolta anche di «rottura» rispetto agli equilibri esistenti. La formazione del volontariato è quindi importante elemento a sostegno di tali competenze ed anche delle capacità di ridefinire i «bisogni» anche come sogni e desideri più o meno utopici, da trasformare in «progetti» (piani di lavoro proiettati nel tempo) da condividere e realizzare con gli altri.

Per queste ragioni il volontariato, nello stato liberale d'inizio secolo, quando era completamente staccato dell'azione pubblica, è stato controllato e tollerato se a matrice religiosa, represso se a matrice solidaristico-egualitaria, come nel caso del movimento cooperativo e quello mutualistico socialista. Ed oggi, con l'affermarsi dello stato sociale e dei diritti di cittadinanza, l'azione del volontariato si è caratterizzata anche per la capacità di favorire e anticipare l'espressione di nuovi bisogni sociali, stimolando le istituzioni a fornire adeguate risposte, sperimentando inizialmente soluzioni che poi sono diventate di patrimonio sociale<sup>3)</sup>, nell'ottica non solo della riparazione del «danno», ma della sua prevenzione.

In tal senso il volontariato è stato ed è un importante elemento di innovazione nelle relazioni personali e sociali: in ciò è racchiuso gran parte del «core» della sua specificità, poiché il progetto di un «luogo che non esiste» diventa sin da oggi un piano di lavoro che, se condiviso, cambia da subito la realtà, innovandola anche radicalmente.

2. Vi è da chiedersi, se la formazione, intesa come attività educativa intenzionale, comunicabile e controllabile nei suoi risultati, con cui si trasmette il «sapere» (conoscenze) ed i modi concreti di utilizzare tale sapere («saper fare») e quindi anche di «essere» volontari, sia stato sino ad oggi effettivamente un importante strumento a sostegno di quel ruolo di cambiamento e di innovazione personale e socia-

<sup>1)</sup> Angelo Montonati (a cura di), *«Il sapore dell'utopia»*, Comunità di Sant'Egidio, Ed Monti, Roma 1999

<sup>2)</sup> *Enciclopedia Garzanti di Filosofia*, Garzanti Editore, Milano, 1981.

<sup>3)</sup> N. Baracani, «Formazione nel volontariato: con cautela», in *«Il seme e l'albero»* N. 6/1995

le, ossia di quella carica «utopica», che abbiamo individuato come caratterizzante molti volontariati. E in particolare, il ruolo e i connotati assunti dalla formazione, considerata come espressione e al tempo stesso strumento della cultura del volontariato, lo si apprezza soprattutto a partire dalla L. 266/91, la quale dedica una rilevante attenzione alla formazione dei volontari, tanto da aver previsto la istituzione dei Centri di servizio con questo scopo principale.

Ci si domanda, quindi, se all'evolversi del ruolo del volontariato in questi ultimi 10 anni abbia effettivamente corrisposto una formazione tesa all'acquisizione di maggiori conoscenze e competenze (il «sapere»), di migliori capacità ed abilità («saper fare» e saperlo far bene) di comportamenti, motivazioni, aspettative più adeguati (saper essere), rispetto ai cambiamenti in atto nel contesto sociale e a ciò che i diversi volontariati sono stati o hanno voluto essere; oppure – al contrario – se ha avuto ed ha un ruolo «marginale» e limitato; o, ancora, se la formazione possa costituire per il futuro uno strumento, una leva di cambiamenti e di diffusione della cultura del volontariato, ricco di potenzialità ancora in gran parte da esplicitare ed utilizzare.

3. Per fornire una prima risposta a questa domanda vi è innanzitutto da evidenziare che nel corso di circa 10 anni dall'approvazione della legge 266/91, la formazione è divenuta sempre più un elemento di rilevante importanza per lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato e che quindi oggi gli interventi formativi sono numericamente molto più presenti nelle organizzazioni di volontariato rispetto a quanto non lo fossero in passato.

A conferma di ciò ricordiamo che, come risulta da alcune indagini svolte dal CNV<sup>4)</sup>, su 3 associazioni di volontariato 2 hanno tenuto almeno un corso di formazione all'anno, nel periodo tra il '98 ed il '99. Sembra inoltre interessante cogliere in questo contesto alcuni altri elementi che possono aiutare a comprendere alcune caratteristiche delle attività formative del volontariato. In particolare:

– la maggioranza delle attività formative delle organizzazioni di volontariato sono organizzate al proprio interno (circa l'80%, con scarse variazioni percentuali tra le regioni del nord, del centro che del sud Italia), ricorrendo molto marginalmente ad istituzioni, agenzie o centri di servizio se non per aspetti inerenti l'aggiornamento, più che la formazione, anche in quei territori ove i Centri di servizio sono già funzionanti da anni. Le associazioni – soprattutto le più «giovani», ossia costituite dopo il '91 – in maggioranza sostengono in proprio le spese, quindi senza alcun contributo o finanziamento esterno. Si tratta di esperienze che in gran parte si potrebbero definire di autoformazione.

– Le attività formative sono realizzate soprattutto al Centro e al Nord-Italia, molto meno al sud (solo 1 associazione su 5, svolge attività formativa nelle regioni del sud, contro le quasi 4 su 5 del Centro e Nord).

– Vi è una netta prevalenza dei contenuti «tecnico-operativi», di aggiornamento normativo e delle tematiche connesse alla comunicazione interpersonale, rispetto ad altri temi. Anche i Centri di servizi hanno realizzato soprattutto interventi formativi di tipo «tecnico» e «relazionale». Scarsi, quindi, risultano corsi relativi ai rapporti col territorio, con le istituzioni, con la comunità locale, finalizzati al lavoro di «rete», alla progettualità sociale, ecc. Fanno eccezione le associazioni del settore ambientale che dedicano molta attenzione alla formazione della cittadinanza (50%).

<sup>4)</sup> AAVV, «*Volontarinformazione*», Collana di pubblicazioni del CNV, Lucca 2000. Il testo costituisce una sintesi dei risultati di una ricerca svolta dal CNV con il contributo dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato ed il cui obiettivo principale è stato quello di fornire alle associazioni di volontariato utili strumenti di documentazione e informazione (quali gli «annuari» delle attività formative, guide alle normative regionali e nazionali, ai Centri di servizi, ecc), oltre che guide pratiche, di tipo metodologico per progettare, realizzare e valutare programmi di formazione. Il testo comprende anche un glossario e bibliografia sulla formazione. Una versione del libro è stata fatta anche su C.D. ed i tratti essenziali si possono trovare anche nel sito internet del CNV (<http://cnv.cpr.it>).

– I destinatari privilegiati della formazione rimangono i volontari di base (in più del 50% dei corsi) e solo in una percentuale che varia intorno al 20% lo sono anche i responsabili delle associazioni. La figura del formatore risulta scarsamente presente: dove esso è presente spesso si affianca ad un esperto o è talvolta identificato con un rappresentante dell'associazione, come il presidente.

– Le associazioni di volontariato che fanno più formazione sono in generale quelle più «giovani» (costituite dopo il '91) e di dimensioni medio-grandi (superiori ai 100 soci). Le stesse sono quelle che utilizzano un maggiore rigore metodologico nel processo formativo, cioè rilevano i bisogni e ne esplicitano i fabbisogni, svolgono attività di valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post, utilizzano tecniche attive, ecc. Sono sempre queste stesse associazioni che attivano maggiormente forme di collaborazione con altre associazioni di volontariato sia in fase di elaborazione del progetto che nella concreta gestione delle attività formative.

– Emergono inoltre alcune linee di tendenza: vi sono interventi formativi, sia pure in limitata misura, che tendono a comprendere e ridefinire la formazione (obiettivi, contenuti, metodi, ruolo, ecc) nell'ambito di progetti di «ampio respiro» (per durata nel tempo, per soggetti e partners coinvolti, per obiettivi e investimenti previsti). Si tratta di progetti solitamente realizzati con fondi provenienti dalla Comunità europea, che hanno finalità culturali (di formazione, ma anche studi, ricerche e interventi sul territorio), che talora hanno il carattere della «sperimentazione», sia di servizi che di attività, e della innovazione sociale. In quest'ambito si registrano interventi formativi di media lunga durata (mentre la media della durata dei corsi è dalla 8 alle 40 ore, in questo caso si tratta di corsi nettamente superiori, oltre le 100 ore) e con uso rigoroso di metodologie appropriate per tutto il percorso formativo.

Questi elementi che caratterizzano alcuni tratti essenziali delle attività formative del mondo del volontariato crediamo debbano essere interpretati non tanto secondo una visione «statica» del fenomeno «formazione», ma come segnali di una evoluzione in corso, di un processo dinamico, che evidenzia un cambiamento del significato assunto dalla formazione del volontariato negli ultimi 10 anni.

In tal senso, pensiamo che i dati di cui sopra siano «indicativi» di un percorso evolutivo in cui elementi eterogenei fra loro si affiancano ad altri, creando solo apparentemente un quadro contraddittorio e disordinato.

Sulla base sia dei risultati della già citata ricerca del CNV sulla formazione del volontariato, sia anche degli stimoli che ci provengono dal mondo del volontariato di cui il CNV è espressione e osservatorio privilegiato al tempo stesso, possiamo forse spiegare il quadro di elementi caratterizzanti l'attuale realtà di cui sopra abbiamo sintetizzato alcuni elementi «indicativi», individuando tre diversi periodi del «fare formazione» da parte delle OOVV, che si sono «sedimentati» nel tempo, sino a giungere alla attuale realtà:

– in un primo periodo, agli inizi degli anni 90, quando la legge 266/91 non aveva ancora fatto sentire i suoi effetti, la formazione non aveva ancora assunto un particolare rilievo tra le attività associative e si è sviluppata soprattutto come auto-formazione;

– in un secondo periodo, che possiamo identificare con la metà degli anni '90, in cui si ridisegnano più o meno esplicitamente alcune caratteristiche del nostro welfare state ed il ruolo che in esso assume il volontariato, sia la domanda che l'offerta formativa è crescente, anche grazie alla costituzione, sia pure ancora iniziale e disomogenea sul territorio nazionale, dei centri di servizi ;

– in un terzo periodo, che va dalla fine degli anni '90 fino ai giorni nostri, la formazione ha ormai assunto un rilievo particolare nelle associazioni di volontariato, non sempre condiviso nei suoi significati concreti per i diversi modi di intendere nuovi e vecchi ruoli e competenze dei diversi volontariati, ma per questa stessa ragione anche ricco di linee di tendenza e di nuove potenzialità su cui riflettere soprattutto in prospettiva.

4. *Gli inizi degli anni '90.* La formazione sino agli inizi degli anni '90, sembra aver svolto un ruolo «marginale» in molte associazioni di volontariato: forse per la unicità di certe esperienze e per la loro carica «utopica» spesso legata alla presenza di figure carismatiche, alla prevalenza della dimensione del «fare» sul «dire» per superare «emergenze» connesse a situazioni spesso di estrema gravità; per le caratteristiche tipiche di questi volontariati di «lavorare da soli», e talora in opposizione ad alcune condizioni sociali, si è creato un terreno favorevole allo sviluppo della «spontaneità», caratterizzata anche da una certa «difesa» della indipendenza ed autonomia da qualsiasi intervento «esterno» anche delle istituzioni pubbliche, talvolta connesso ad una prevalenza della dimensione «privata» su quella «pubblica» dell'azione volontaria.

Su questo terreno il rapporto tra formazione e volontariato è stato quindi inizialmente difficile: la formazione è stata spesso ritenuta simile all'insegnamento o alla formazione professionale e come tale considerata o estranea al volontariato o comunque marginale rispetto agli obiettivi prevalenti in quegli anni.

La formazione è stata, in questo periodo, soprattutto auto-formazione, intendendo con ciò un'attività svolta tutta all'interno dell'associazione, di solito senza l'ausilio di formatori, ma semmai prevedendo figure di «esperti», alternando momenti di riflessione sulle proprie esperienze e motivazioni personali con momenti di acquisizione di nuove indicazioni per migliorare le competenze per lo più di carattere operativo ed esecutivo (per es: come trasportare il malato, come effettuare un pronto intervento, come accudire un infermo, ecc).<sup>5)</sup>

La formazione in questo periodo, quando è presente, costituisce quindi un momento di riflessione interno alle associazioni sulle esperienze e motivazioni personali, rafforzando le proprie ragioni dell'essere volontario, per dare una risposta non generica, ossia né soltanto «tecnica», né soltanto di condivisione empatica, bensì di costruzione di relazioni personali e sociali «realisticamente» diverse.

Ciò potrebbe spiegare perché ieri come oggi l'auto-formazione interna ad ogni associazione è prevalente: è espressione e modalità di elaborazione della cultura del volontariato che si è radicata nel tempo in questa forma.

Il convegno di Lucca dell'86, dal titolo «Promozione e formazione del volontariato» indicava comunque alcuni limiti di questo tipo di formazione e la necessità di mettere a punto strumenti metodologici adeguati per una formazione del volontariato che fosse sempre più tesa a «cambiare società ed istituzioni», sapendo che esisteva, ieri come oggi anche un volontariato individuale e tradizionale, sia di tipo religioso che laico, di alto valore morale, ma che raramente si pone il problema delle cause degli stati di bisogno a cui pure fa fronte.

Se invece il volontariato vuole essere non solo espressione personale di solidarietà, ma anche sostenere il «cambiamento», la formazione – come fu ribadito dal convegno citato – allora assume un rilievo ed importanza fondamentale. E ciò per tre tipi di ragioni fondamentali<sup>6)</sup>:

– per costruire progetti che siano realistici e al tempo stesso innovativi, bisogna affinare – anche con idonee azioni formative – la capacità innanzitutto di «ascoltare» e comunicare all'esterno, con persone, istituzioni, organizzazioni del territorio o dell'ambiente in cui si opera;

– per gestire e realizzare progetti realistici è poi necessario trovare forme efficaci di collaborazione fra professionisti e volontari. Senza per ciò stesso che siano violate l'autonomia e l'originalità culturale dei gruppi di volontariato, ma nel tentativo di superare la loro autoreferenzialità e l'improvvisazione, formazione può sostenere maggiori competenze e capacità dei volontari e creare al tempo stesso utili sinergie con i professionisti.

<sup>5)</sup> Si vedano in proposito gli atti del Convegno *Promozione e formazione del volontariato, per cambiare società ed istituzioni*, Collana di pubblicazioni del CNV, Lucca 1986.

<sup>6)</sup> Dalla premessa di M.E.Martini, Presidente CNV, «Quasi 20 anni tra emergenze ed utopie», in *Volontarinformazione*, op cit, pag 7

– Per costruire cambiamenti è infine indispensabile avere il coraggio di individuare dei punti strategici nel quadro sociale considerati non soddisfacenti e definire una loro radicale alternativa. In questo senso il volontariato deve anche trovare proprie metodologie per autoformarsi, senza bloccarsi di fronte alla mancanza di esperienze precostituite da assumere come modello, sviluppandosi attraverso esperienze concrete, documentandole e confrontandole con le altre, criticandole nei punti deboli, diffidando della formazione precostituita, per puntare invece ad una formazione non conformista e originale.

5. *La metà degli anni '90.* Dopo il periodo iniziale degli anni '90 e con l'approvazione della legge 266/91, che dà un nuovo riconoscimento sociale all'azione volontaria, la situazione muta e la formazione diviene più presente nelle OOVV. Varie ricerche svolte a livello nazionale in quegli anni, mostrano infatti una presenza crescente di attività formative: sono presenti in più della metà delle OOVV iscritte ai registri regionali istituiti ai sensi della legge 266/91.<sup>7)</sup>

Sono questi anche gli anni in cui parte del volontariato inizia ad essere sempre più spinto verso una forte integrazione nel sistema delle prestazioni del welfare state: i vincoli finanziari ed organizzativi del welfare, gli alti costi e le difficoltà di cambiamento di cultura e di organizzazione degli enti pubblici, favoriscono e talora richiedono un diverso ruolo del volontariato e del Terzo settore in genere.

In questa situazione si affermano i volontariati dei servizi, ossia ad integrazione più accentuata col sistema delle prestazioni pubbliche, caratterizzati dalla assunzione anche di responsabilità e compiti rilevanti, che sono all'origine di crescenti bisogni professionali di tipo tecnico-professionale. La formazione in questo periodo si sviluppa quindi in questa direzione. La gamma delle prestazioni e dei servizi del volontariato si estende e le associazioni devono adeguare la loro organizzazione ed il livello di preparazione degli associati: da qui le tendenze a gestioni anche di tipo aziendale, di forme ibride tra volontariato e cooperative sociali, la ricerca di livelli professionali più adeguati alle necessità che rendono talora critica la distinzione tra professionisti e volontari, all'interno delle stesse associazioni.

La formazione diventa in questo periodo sempre più professionale e gestionale: si afferma non solo come strumento per migliorare e qualificare maggiormente l'azione volontaria, in termini di superamento dello spontaneismo, dell'assistenzialismo o della beneficenza, ma anche e soprattutto come formazione tecnico-operativa. In questo periodo assumono un crescente rilievo – soprattutto nelle associazioni di più recente costituzione, cioè successivo al '91 – anche i corsi di formazione su tematiche «relazionali» (per es: comunicazioni, relazioni d'aiuto, auto-mutuo aiuto, ecc). Si tende a sviluppare in questo tipo di corsi, tra l'altro, un volontariato idoneo non tanto a lavorare «per» gli altri, ma «con» le persone, nello stile della condivisione: aiutare le persone ad aiutarsi, promovendone l'autonomia, creando in esse lo stimolo a porsi esse stesse al servizio degli altri, sviluppando così a spirale l'impegno della solidarietà e trasformandolo in «impegno civile».

L'approvazione del decreto legislativo 460/1997 ha certamente trovato il mondo del volontariato attento a non perdere l'occasione per godere dei benefici fiscali assicurati dall'acquisto della qualifica di Onlus, ma anche alle prese con la competizione con gli altri soggetti non profit con cui condivide la collocazione nell'ambito del Terzo settore: si sono quindi intensificati anche i corsi di aggiornamento normativo sugli aspetti fiscali, tributari, amministrativi, contabili e gestionali in genere.

L'aggiornamento su queste tematiche è stato rapido e l'impatto – anche in termini organizzativi – immediato, di fronte al rischio di essere relegato, nel processo di ridefinizione del welfare state, dalle istituzioni stesse e dalle altre componenti del Terzo settore, in un'ipotetica quarta dimensione<sup>8)</sup>.

<sup>7)</sup> ISTAT, «Le organizzazioni di volontariato in Italia», Argomenti N. 5, Roma 1999.

<sup>8)</sup> Gorgoni M., «Il ruolo del volontariato e del privato sociale: recenti orientamenti delle normative in materia di servizi sociali». Intervento al Convegno di Milano, 13/6/1998, sul tema *Volontariato, settore non profit ed istituzioni pubbliche per il rinnovo dei servizi sociali*. Per una sintesi, *Volontariato oggi*, 1998, N. 4.

Nel complesso, come risulta dalle rilevazioni FIVOL<sup>9)</sup>, le attività formative diventano nel corso degli anni '90 sempre più intense e durature soprattutto in presenza di alcune caratteristiche associative: l'attenzione alla formazione è infatti direttamente proporzionale al numero dei volontari presenti nelle organizzazioni, alla complessità organizzativa di queste ed alla capacità di gestione attivata in sinergia con il pubblico. Ne emerge un quadro in cui si individua come la formazione si stia affermando quale strumento importante per il rafforzamento della qualificazione anche «professionale». Infatti le organizzazioni che maggiormente fanno attività formative privilegiano un tipo di formazione non occasionale e che costituisce soprattutto per le organizzazioni più grandi, una base di sviluppo e di continuità, dato che si prendono in carico compiti di gestione di servizi anche complessi e a forte integrazione col pubblico. I settori che sono più interessati all'attività formativa sono quello sanitario e socio-sanitario e ciò è confermato anche da altre ricerche sulla formazione del volontariato<sup>10)</sup>. Probabilmente il volontariato sanitario e quello socio-assistenziale hanno assistito in questi anni al determinarsi di un intensificazione del rapporto con gli enti pubblici che ha determinato la richiesta di servizi più complessi ai quali è stato necessario offrire una risposta sempre più qualificata. Questa indicazione risulta confermata anche da una recente ricerca svolta nell'ambito regionale toscano<sup>11)</sup>.

La formazione di tipo tecnico-operativa e relazionale si rafforza, quindi, e diviene più «professionale», rispetto ai decenni precedenti, e a questa domanda rispondono anche le offerte formative dei neo-centri di servizi. Infatti quasi l'80% dei corsi di formazione dei Centri risultano relativi prevalentemente alle competenze e capacità tecniche e di comunicazione interpersonale<sup>12)</sup>.

Si dice, in questi anni, che è necessaria una maggiore professionalità del volontariato, ma cosa significa questo termine che tanto divide diverse componenti del mondo del volontariato? La professionalità può essere intesa come forza produttiva e come istituzione<sup>13)</sup>: nel primo caso esprime le competenze e le capacità necessarie per svolgere – e svolgere bene – un ruolo, un compito, una qualsiasi attività; nel secondo caso è riferita al riconoscimento economico e/o istituzionale di tale ruolo, compito o attività. La formazione del volontariato ha teso soprattutto al primo significato di professionalizzazione, ma in contemporanea è cresciuto anche il secondo, man mano che parallelamente le OOVV diventavano produttrici di servizi per conto delle istituzioni.

La formazione così si sviluppa nelle OOVV, ma con alcune ancora diffidenze e perplessità, circa le sue finalità e i suoi destinatari, circa il ruolo di maggiore professionalizzazione che anche la formazione ha aiutato a costruire per volontariato degli anni '90.

Il problema che sembra emergere in questo periodo è soprattutto la perdita di capacità di innovazione sociale del volontariato, della sua carica utopica iniziale, una volta che esso è divenuto o sta per divenire, in misura certamente maggiore rispetto a ieri, produttore di servizi che richiedono continuità di lavoro e quindi anche standardizzazione delle prestazioni professionali e spesso secondo gli accordi intercorsi con gli enti locali. Ci si rende sempre più conto che le associazioni di volontariato – soprattutto i «volontariati dei servizi» – di fatto stanno lentamente omologandosi ad altre componenti del Terzo settore e che quindi difficilmente potranno anco-

<sup>9)</sup> Fondazione italiana per il Volontariato, *Il volontariato sociale italiano*, IGER, Roma 1995.

R. Frisanco, C. Ranci (a cura di), *Le dimensioni della solidarietà: secondo rapporto sul volontariato sociale italiano*, FIVOL, Roma 1998.

<sup>10)</sup> AAVV, *Una società civile in formazione. Analisi dei bisogni formativi delle organizzazioni di volontariato delle province di Forlì e Ravenna*, ECAP, Ravenna 1998

<sup>11)</sup> A. Salvini (a cura di), *Identità e bisogni del volontariato in Toscana*, La grafica Pisana, Buti 1999

<sup>12)</sup> AAVV, *Volontarinformazione*, op cit, pag 117.

<sup>13)</sup> ISFOL, *Glossario di didattica della formazione*, Milano, F. Angeli 1992.

<sup>14)</sup> Dall'intervento di Borzaga al Convegno del MOVI sul tema «Volontariato nella transizione», Roma 1998

ra mettere insieme funzioni di advocacy e di stimolo innovatore alle istituzioni ed alla società, con il loro ruolo di produttori di servizi.<sup>14)</sup>

E la formazione è la prima, tra le attività svolte dalle OOVV che segna questa «crisi», il dilemma di queste scelte e al tempo stesso le possibili uscite.

6. *La fine degli anni '90.* Nel corso degli ultimi anni '90 ed inizio del 2000 il quadro normativo e sociale di riferimento del volontariato risulta ormai sostanzialmente mutato rispetto all'inizio del decennio. Se nel '91 la legge 266 sanciva ufficialmente il riconoscimento del volontariato come interlocutore sociale delle istituzioni, oggi sono ormai numerose le normative che ne prevedono un ruolo di partecipazione attiva: la riforma sanitaria (L. 502/92 in particolare l'art 14 e successive modifiche con la legge 299/99, nonché i piani sanitari nazionali del periodo); nell'ambito dell'infanzia ed adolescenza la legge 285/96, nota come legge Turco; ma anche le leggi che prevedono la partecipazione del volontariato e del Terzo settore in tema di immigrazione, di attività culturali e ricreative, di protezione civile, di ambiente, fino alla recentissima riforma dei servizi sociali, che dà nuova unitarietà anche a normative più specifiche o settoriali e che conferma un ruolo del volontariato di particolare rilievo. La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, individua, infatti, tra i soggetti preposti alla gestione e all'offerta dei servizi volti a garantire la qualità della vita, le pari opportunità e non discriminazione dei diritti di cittadinanza, anche le OOVV in quanto soggetti «attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi» (art. 1 di tale legge)

Sarebbe quindi riduttivo se non addirittura fuorviante interpretare gli spazi aperti da queste normative al volontariato in termini di solo «produttore di servizi»: la partecipazione del volontariato è, in varie misure e modi, essenzialmente di progettazione e programmazione, di valutazione e stimolo al miglioramento delle azioni delle istituzioni. Partecipazione quindi propositiva e di innovazione sociale, non esecutiva.

Si pensi come inoltre, contemporaneamente, il riconoscimento di questo «nuovo» ruolo del volontariato abbia trovato un terreno favorevole anche a livello comunitario, destinando in misura non trascurabile ingenti risorse finanziarie allo sviluppo «dal basso» di progetti ed iniziative del Terzo settore. Il trattato di Maastricht aveva già creato un'apposita direzione denominata «economia sociale», ma la nuova politica comunitaria che si riassume nel documento Agenda 2000, presentato al parlamento europeo nel '97, contiene una strategia dettagliata in tal senso. Per quanto riguarda la formazione, il Fondo sociale europeo prevede stanziamenti ingenti per quei programmi che tra l'altro forniscono ai cittadini opportunità di inserimento e di integrazione sociale, programmi a cui anche il volontariato può contribuire.

Dunque, normative e politiche nazionali e comunitarie, offrono crescenti possibilità di intervento al volontariato che non possono essere interpretate solo in termini di produzione di servizi o di più o meno pericolose forme di dipendenza da quelle stesse istituzioni che invece il mondo del volontariato intendeva cambiare ed adeguare a nuovi e crescenti bisogni sociali. Si tratta prevalentemente di nuovi spazi aperti al volontariato che ne valorizzano l'autonomia progettuale e che talora ne garantiscono anche quella economica per le attività a ciò connesse.

«L'offerta» di partecipazione – se così possiamo chiamarla – è quindi stata nel corso di questi ultimi anni crescente, ma il mondo del volontariato sembra aver evidenziato contemporaneamente difficoltà a coprire quei nuovi spazi aperti dalle normative e peraltro non sempre interpretate e applicate tempestivamente dalle istituzioni stesse: poche sono ad esempio, le realtà sanitarie in cui il volontariato è risultato effettivamente partecipe nel senso indicato dalla 502/92 e poi dalla 299/99<sup>15)</sup>; ancora circoscritto ad alcuni contesti territoriali limitati, la

<sup>14)</sup> Dall'intervento di Borzaga al Convegno del MOVI sul tema «Volontariato nella transizione», Roma 1998

<sup>15)</sup> R. Caselli, S. Galii, R. Settesoldi, «Qualità dei servizi sanitari, ruolo del volontariato e delle altre forme del privato sociale», Quaderni del Centro Nazionale per il Volontariato, Lucca 1998

progettualità del volontariato nell'ambito della L. 285/97<sup>16)</sup>; nel complesso, nelle iniziative di ridisegno del welfare locale si stenta a individuare uno specifico spazio per il volontariato<sup>17)</sup>.

Vi sono però alcune esperienze che si muovono nella direzione indicata dalle recenti normative e politiche comunitarie: vi sono, ad esempio, esperienze di formazione che si collocano all'interno di progetti che abbiamo nominato di «ampio respiro», proprio per la caratteristica di non essere iniziative isolate, ma tutte interne ai processi di formazione a sostegno di specifici progetti – di interventi, azioni, iniziative – promosse dalle associazioni stesse. Si tratta però ancora di una piccola parte di associazioni di volontariato – solitamente quelle di maggiori dimensioni e che possono quindi con maggiore facilità acquisire informazioni e le competenze necessarie – ma che indicano già alcune interessanti linee di tendenza circa l'evolversi delle attività formative.

Queste iniziative non sono da interpretare come formazione professionale intesa come nozioni e informazioni per la ri-produzione di professioni già esistenti, ma come un'azione culturale più ampia che assume in particolare alcune caratteristiche ricorrenti:

- si mescolano i percorsi di ricerca e formazione, nei quali l'attività di ricerca precede ed orienta la formazione, indicandone contenuti e destinatari, per sperimentare possibili soluzioni, ma anche il coinvolgimento attivo di soggetti diversi, non abituati a comunicare tra di loro e ad interagire su uno stesso territorio («rete» locale) e tra territori diversi (progetti anche inter-regionali o transnazionali).

- Sono organizzate proposte formative pensate e progettate attorno alle questioni sociali ed ai connessi nodi di attualità del lavoro sociale, a contatto con le realtà di disagio emarginazione e sofferenza, che mettono insieme volontari e vari tipi di operatori sociali, ognuno con proprio ruolo, ma anche con specifici obiettivi comuni, tendendo a recuperare la globalità e totalità di interventi e competenze sino ad oggi frammentati e separati. Si tratta quindi di proposte formative che dal mondo del volontariato sono rivolte, esclusivamente, o anche, a operatori sociali sia pubblici che del privato sociale.

- Formazione per stimolare approcci culturalmente nuovi ai problemi, per incidere sui meccanismi che generano esclusione ed emarginazione, per «attivare» sempre risorse personali e sociali. In tal senso si fa spazio anche la formazione proposta e progettata dal volontariato, ma i cui destinatari sono diverse tipologie o gruppi di cittadini, con la finalità di promuovere e sostenere significati concreti dell'essere «cittadini attivi» (per esempio: educazione alla legalità, alla lotta alle mafie, ecc) o comunque favorendone l'espressività e offrendo nuovi «spazi», talora originali, anche in forme di comunicazioni non verbali.

- Formazione per ridefinire ambiti di intervento e finalità del volontariato in ambiti nuovi di «advocacy», sia all'interno delle associazioni che sul territorio. Formazione quindi a sostegno delle nuove competenze necessarie a quello che è stato chiamato il «volontariato dei diritti»<sup>18)</sup>, sia nella dimensione nazionale che internazionale (paesi del terzo mondo, in via di sviluppo, ecc)

7. *Riassumendo* quindi possiamo concludere che sembra emergere oggi più di ieri come la crescita e lo sviluppo del volontariato stia proprio nelle sua capacità di selezionare quei campi di impegno e quelle azioni – oggi sempre più numerosi – che prevedono spazi per il volontariato e che ne salvaguardano la sua identità e che ne valorizzano le capacità innovative. La «sopravvivenza» del volontariato, anche in termini economici, non è quindi legata più – o lo è sempre meno – alla convenzione

<sup>16)</sup> Aster X, *Primo rapporto sullo stato della progettualità della Legge 285/97, Analisi dei piani territoriali di intervento per la realizzazione dei diritti dell'infanzia*, Roma 1999,

<sup>17)</sup> Tavola rotonda sul nuovo welfare locale e ruolo del Terzo settore, «Dire & Fare», Arezzo, Novembre 99

<sup>18)</sup> Su questo tema si rimanda, su questo stesso testo, alla lettura di M. Gorgoni, «*Dal volontariato dei servizi al volontariato dei diritti*»

con cui si può essere riconosciuti come produttori di servizi magari lasciati dalle istituzioni alla gestione di altri a minor costo.

Alle associazioni di volontariato spetta invece oggi innanzitutto, oltre al compito di selezionare e scegliere gli ambiti e le modalità affini ed in sintonia con le proprie finalità associative, trasformare le proprie azioni e obiettivi di sviluppo in progetti, piani di lavoro sempre più condivisi e gestiti insieme agli altri interlocutori territoriali. E la formazione è un utile strumento, leva in tal senso, come mostrano alcune esperienze formative più recenti di cui sopra abbiamo già ricordato alcuni tratti essenziali.

Per fare questo però non basta essere in grado di saper cogliere le nuove «opportunità» – qualora anche si possa avere le informazioni necessarie per conoscerle, valutarle e selezionarle – ma si rende anche necessario acquisire le ancor più complesse capacità professionali del fare, gestire, realizzare, valutare, progetti, che innovando socialmente e lavorando in rete, siano in grado di sviluppare le finalità proprie di ogni associazione.

In sostanza, il problema consiste adesso nel rendere sistematico tutto ciò che il volontariato ha sempre fatto spontaneamente: trasformare in progetti di innovazione sociale la propria azione dal sapore dell'«utopia», ma questa volta lavorando di più insieme ad altri, accentuando quindi la dimensione pubblica su quella privata della propria azione. E per far ciò si rendono necessarie anche nuove competenze, cultura, capacità.

In questo, crediamo, consiste la sfida che oggi viene lanciata alla formazione del volontariato: ai Centri di Servizio e alle agenzie formative del volontariato, al volontariato stesso spetta di formare le competenze necessarie in questa fase di innovazione sociale e dello stesso volontariato, abbattendo alcune barriere e forme di autoreferenzialità. Come del resto si richiede a tutti in una nuova era di globalizzazione e di ridisegno della propria specifica identità personale e sociale.

**Premessa**

Il fatto che il capitolo sulla comunicazione quest'anno sia interno al «Rapporto biennale sul volontariato in Italia» – mentre nel rapporto precedente (1998) era presente solo una rassegna delle riviste del volontariato a cura del CNV (Centro Nazionale per il Volontariato) – è già un segnale di come questa tematica sia diventata, negli ultimi due anni, progressivamente più centrale nella vita del volontariato stesso. È possibile oggi affermare che l'investimento in comunicazione non è più visto come una specie di lusso che ci si può permettere solo dopo aver fatto tutto il resto, qualora dovessero «avanzare risorse». Ormai la comunicazione sta avviandosi a diventare una componente strutturale del volontariato, che la vive non solo come uno strumento di autopromozione, ma anche come una potenzialità imprescindibile per fare cultura della solidarietà e come strumento di partecipazione.

Questa evoluzione è frutto di una maturazione del volontariato stesso, di anni di dibattiti e di iniziative di formazione, come quelle del Cnca (Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza) con la sua ormai lunga esperienza di corsi per redattori sociali a Capodarco; o quelle prese da centri di studio e di ricerca come il CNV e la FIVOL (Fondazione Italiana per il Volontariato); o quelle di realtà più piccole ma specializzate come Form'in che a Roma organizza ogni anno corsi su tematiche legate ai problemi dei paesi in via di sviluppo o alla difesa dei diritti umani; o, ancora, quelle delle singole organizzazioni.

Negli ultimi due anni, poi, sono stati molto attivi in questo campo i Centri di servizio istituiti dalla legge 266/91, che hanno generalmente agito su due piani principali: quello della formazione e quello delle iniziative concrete per avvicinare il volontariato al mondo dei media (per esempio mediando l'accesso ai giornali locali o alle radio, oppure diffondendo le notizie che venivano dalle organizzazioni...). I Centri di servizio, poi, hanno dato vita a un loro gruppo di lavoro sulla comunicazione, per rispondere ad una sentita esigenza di individuare alcune linee strategiche comuni.

Questa crescita dell'importanza della comunicazione per il volontariato si inserisce in un contesto di sviluppo della comunicazione sociale in genere: anche l'ultimo Festival Internazionale della Comunicazione sociale, tenutosi a Milano nel settembre del 2000, ha confermato come sempre maggiori siano gli investimenti sia da parte delle imprese che si impegnano in campagne sociali di vario tipo, sia da parte della pubblica amministrazione, spinta dalla necessità di far conoscere al grande pubblico i cambiamenti che la riguardano, i nuovi servizi a cui dà vita, e nello stesso tempo dall'impegno di fare prevenzione su temi particolarmente scottanti (e gli esempi sarebbero infiniti, dalle campagne della Presidenza del Consiglio per la prevenzione dell'Aids a quelle del Dipartimento Affari Sociali sui pericoli delle nuove droghe).

E mentre si moltiplicano le fonti di comunicazione sociale, appare sempre più chiaro che quello della comunicazione non è un tema a sé stante, ma è piuttosto un paragrafo di tanti capitoli diversi: finisce col parlare di comunicazione chi si occupa di economia, chi si occupa di formazione, chi di progettualità, chi di ricerca scientifica...

Non è un caso che proprio il mondo della ricerca mostri un sempre maggiore interesse per gli studi sulla comunicazione sociale, a cominciare dalle università: a Bologna è recentemente sorto un Osservatorio sulla comunicazione sociale, coordinato da Pina Lalli, che si aggiunge alle esperienze e alle iniziative dell'equipe che

fa capo a Mario Morcellini alla Sapienza di Roma, agli studi di Giovanni Bechelloni dell'Università di Firenze, o ad altri centri che conducono ricerche ancora più specializzate, come l'università di Teramo dove Luigi Frudà studia il modo in cui i media si occupano delle catastrofi e delle emergenze di massa.

## 1. Analisi della situazione

Che ci sia stata un'evoluzione nel rapporto tra organizzazioni di volontariato e comunicazione, e una crescita della loro capacità di comunicazione, è confermato da un'indagine che la FIVOL, insieme ai Centri di servizio di 9 regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Basilicata, Sardegna), ha condotto nel '99.

La stessa indagine, però, mette in luce come questa crescita sia appena iniziata. È come se il mondo del volontariato avesse aperto una porta e si trovasse sulla soglia: per compiere il passo decisivo ed entrare, serve ancora uno sforzo.

La ricerca, pubblicata nel novembre 2000 dalla FIVOL, è stata fatta su un campione di organizzazioni che risultavano avere una qualche dimestichezza con il tema della comunicazione, e per la maggior parte dei casi si trattava di organizzazioni medio-grandi. Tra queste, quattro su dieci pongono la comunicazione tra le tre attività ritenute più importanti: una percentuale non esaltante ma interessante, segno, come detto, di un cambiamento in atto. Cambiamento peraltro confermato anche da un questionario proposto agli addetti alla comunicazione delle oltre 100 organizzazioni che fanno parte del «Coordinamento degli Uffici stampa del non profit» i cui risultati sono stati presentati nel corso di un seminario tenutosi a Cattolica nel maggio del 2000. È emersa, tra l'altro, la tendenza a dotare questi uffici stampa di professionalità specifiche, liberando la comunicazione dalla precarietà e, spesso, dall'improvvisazione dell'impegno puramente volontario. Anche in questo caso, la ricerca è riferita alle organizzazioni più strutturate fra quelle del volontariato, ma conferma una tendenza in atto.

Il problema, messo in luce dalla ricerca della FIVOL, è che, se è vero che c'è una maggiore attenzione per la comunicazione, è vero anche che «si tratta di un'attenzione cui non sempre consegue quello che ci si attenderebbe». Permangono atteggiamenti contraddittori: la comunicazione interna all'organizzazione, per esempio, viene sottovalutata, quasi non si trattasse di vera comunicazione; eventi esterni come convegni e seminari non vengono vissuti nella loro dimensione comunicativa, non sono considerati strumenti che «esportano» un'immagine dell'organizzazione in questione; c'è una scarsa consapevolezza della necessità di apprendere regole, tecniche e linguaggi dei media; sembra esserci poca capacità critica nei confronti dei prodotti comunicativi dei media, ma soprattutto nei confronti dei propri.

A fronte di tutto questo c'è una forte domanda di formazione; se però si vanno a vedere i dati, si scopre che ogni organizzazione investe molto, ma poco in quella specifica per la comunicazione. E questo vale anche per coloro che sono specificamente addetti ad essa: prevale ancora l'idea un po' pionieristica secondo la quale la migliore formazione è quella che si fa sul campo, accumulando esperienza.

L'impressione, dunque, è che oggi anche il volontariato riconosca l'importanza della comunicazione, ma nel momento di farla si fida ancora del fai da te e della convinzione di poter fare molto con il minimo investimento (che poi non è così irrilevante, rispetto ai risicati bilanci di molte organizzazioni). Due elementi, questi, che portano a produrre una comunicazione inefficace, che non ripaga dell'impegno profuso.

### 1.1 Le testate

Tradizionalmente, il volontariato ama scrivere e pubblicare. Bollettini, giornali, riviste... ma anche saggi, testimonianze, opuscoli, strumenti didattici.

Quante sono le testate prodotte dal volontariato? Difficile a dirsi. Secondo una inchiesta del Forum permanente pubblicata su *Mondo Sociale* n. 7/8 – 2000, il Terzo settore ne pubblicherebbe quasi 3.000. Ma secondo la già citata ricerca della FIVOL sarebbero molte di più, visto che metà delle sole organizzazioni di volontariato (circa 12.000) pubblica qualcosa. «Qualcosa» è il termine più generico possibile per comprendere semplici fogli a periodicità trimestrale distribuiti gratuitamente solo fra i soci e i sostenitori, bollettini a scadenza più ravvicinata che, anche se pensati soprattutto per una circolazione interna all'associazione, hanno una certa eco nel territorio, e pubblicazioni mensili assai curate sia nei contenuti che nella confezione, che mobilitano un considerevole sforzo professionale ed economico.

Ognuna di queste pubblicazioni risponde ad esigenze diverse. La maggior parte ha una tiratura molto limitata e un raggio di circolazione assai ristretto, tanto più quando la diffusione è militante. Servono soprattutto a definire l'identità dell'organizzazione e a rinsaldarne l'unità. In secondo luogo servono a far conoscere le attività e i progetti anche all'esterno, in modo da attirare risorse economiche e umane. Soltanto alcune riescono a conquistarsi un loro ruolo all'interno del sistema comunicativo del territorio in cui nascono, diventando seri strumenti di denuncia dei problemi, critica e proposta politica e sociale, elaborazione culturale. Poche, infine, si pongono come reale punto di riferimento per tutti coloro che si occupano di una certa area di interessi o di interventi (la cooperazione piuttosto che l'handicap, l'ambiente piuttosto che il sociale).

Nonostante i loro limiti, le testate grandi e piccole del volontariato hanno una grande importanza, al di là di quello che ognuna di esse rappresenta per l'organizzazione che le edita: tutte insieme, infatti, costituiscono un sistema di informazione «altro» rispetto a quello ufficiale dei media, nei confronti dei quali non sono in concorrenza, perché svolgono piuttosto un ruolo di volta in volta complementare o alternativo o di approfondimento.

Insomma, tutte insieme riescono a far circolare informazioni, proposte, interpretazioni, e dunque hanno un ruolo sia nell'offrire servizi a chi vive situazioni problematiche, sia nel diffondere una cultura della solidarietà che resta estranea ai grandi media. Alcuni temi, se non li affrontassero loro, non li affronterebbe nessuno.

Purtroppo resta il fatto che la galassia del volontariato non è mai riuscita a produrre uno strumento capace veramente di parlare agli inclusi, a tutti coloro, cioè, che non vivono in prima persona i problemi dell'esclusione sociale, ma che sarebbe giusto che li conoscessero perché possono dare un contributo a risolverli. Uno strumento, anche, capace di parlare a tutti coloro che sono estranei al mondo del volontariato, che non lo conoscono se non in modo assai vago.

Il ruolo sociale e culturale delle riviste del volontariato e del non profit in generale non viene però riconosciuto adeguatamente sul piano fiscale e legislativo. La stampa del non profit, infatti, non gode di nessuna agevolazione, e particolarmente pesante per le associazioni è dover pagare l'Iva che, anche se ammonta solo al 4%, non è detraibile, e rimane un costo elevato rispetto al bilancio delle associazioni. Il problema è tanto più gravoso vista la strutturale difficoltà di questo tipo di pubblicazioni di rastrellare pubblicità o altri tipi di risorse.

Oggi le Onluss (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale), godono di forti sconti sull'invio dei loro periodici. Dopo numerosi rinvii, dal 1 gennaio però tutto questo potrebbe finire provocando un vero blackout della comunicazione. L'ostacolo maggiore è relativo alla privatizzazione delle Poste che si trasformeranno in S.p.a. È ribadita la necessità di una legge o un emendamento al collegato, che contenga l'importo delle tariffe agevolate e l'elenco degli enti che ne hanno diritto eliminando gli «abusivi».

Per questo il Forum Permanente del Terzo settore ha avviato un tavolo di confronto con il Ministero delle Comunicazioni, presentando una serie di richieste che hanno come scopo l'incentivazione dell'editoria del Terzo settore.

## 1.2 Internet

Il computer è uno strumento che viene usato ormai abitualmente dalle organizzazioni di volontariato. Tra luglio e settembre 2000 la Fondazione Cesar ha condotto una ricerca (presentata nell'ultima edizione di COMPA) su «Internet e volontariato» tra 120 gruppi ed associazioni: il 94% di essi indica il computer tra gli strumenti usati abitualmente. Raggiunge la stessa percentuale soltanto il telefono, seguito dalla fotocopiatrice (82%) e dal fax. È da notare che la quasi totalità delle organizzazioni che non usano il computer, ne riconosce però l'utilità, e indica nella mancanza di competenze tecniche e nella mancanza di risorse economiche la causa del mancato utilizzo.

Il computer viene però usato soprattutto per servizi interni alle associazioni: la produzione e l'utilizzo di banche dati (86%), l'elenco dei soci (81%), la contabilità (71%), la ricerca di notizie e documenti (48%). Meno diffuso è l'utilizzo del computer per comunicare e per mettersi in rete, nullo se si entra nel campo dell'offerta di servizi. Per quel che riguarda la comunicazione verso l'esterno, il 57% delle organizzazioni ha un proprio sito web e lo tiene aggiornato; solo il 29% ha un bollettino informativo via e-mail (mailing list) e ancora meno sono quelli che attraverso il computer producono materiale cartaceo o multimediale. Analogamente, per quel che riguarda il collegarsi con altri soggetti, solo il 54% delle organizzazioni utilizza Internet per sviluppare rapporti con altri soggetti non profit finalizzati a progetti comuni; e solo il 40% si mette in rete con gli enti pubblici.

Comunque il numero dei siti delle organizzazioni è aumentato vertiginosamente e, anche se molte hanno poi difficoltà a tenerli aggiornati, rappresentano una risorsa interessante. Alcuni siti particolarmente ricchi di informazioni e di link sono ormai un vero punto di riferimento non solo per i volontari, ma per chiunque lavori nel campo della solidarietà o semplicemente è sensibile a certe tematiche e anche per gli operatori dell'informazione.

Accanto ai siti, poi, si sono sviluppate in rete altre esperienze interessanti, ricche di creatività e di capacità informative. Si tratta di veri e propri giornali telematici, che affrontano un'ampia gamma di temi sfruttando spesso il contributo volontario di giornalisti professionisti che, magari, trovano nella rete il modo di far circolare inchieste e notizie che gli altri media non valorizzano adeguatamente. Nel luglio 2000, poi, è nato VNP, il portale del settimanale «Vita». È un'esperienza interessante già dalla fase di progettazione, che è stata fatta insieme a più di 40 organizzazioni grandi e altrettante di piccole dimensioni.

Anche per quel che riguarda la capacità del volontariato di sfruttare le potenzialità comunicative delle nuove tecnologie e di Internet in particolare, dunque, ci troviamo di fronte ad una situazione di crescita non ancora compiuta: i siti del volontariato sono numerosi e il numero di organizzazioni che usa internet è aumentato vertiginosamente negli ultimi anni, ma, nella maggior parte dei casi, le potenzialità di questi mezzi non sono ancora sfruttate appieno, e si rischia, ancora una volta, di usarli in modo autoreferenziale. E soprattutto, siamo di fronte a una forte dicotomia qualitativa: accanto ad alcune esperienze decisamente innovative e professionali, c'è il vasto mare delle esperienze volenterose ma che non riescono a raggiungere una qualità significativa. Questo vale anche per quel che riguarda la capacità di usare la rete virtuale per creare reti effettive: se da una parte è grazie ad Internet – e quindi alla possibilità di confrontarsi e organizzarsi a basso costo – che è nato il «popolo di Seattle», dall'altra i dati dicono che la maggior parte delle organizzazioni non usa il computer con questo scopo.

Probabilmente, poi, la crescita completa delle organizzazioni di volontariato sarà visibile quando esse impareranno a usare la rete non solo per cercare informazioni, e neanche solo per collegarsi con altri soggetti del Terzo settore o dell'amministrazione pubblica o di altro tipo, ma quando saranno in grado di fornire, attraverso i propri siti, servizi concreti per gli utenti.

Nel frattempo, comunque, Internet contribuisce a diffondere un'immagine del volontariato un po' diversa da quella tradizionale: più dinamica, più giovanile, più creativa.

### 1.3 Gli uffici stampa

Tre organizzazioni su quattro producono comunicati stampa, e anche in numero considerevole: in media 15 l'anno. E le stesse organizzazioni si dichiarano soddisfatte di quanto essi vengono ripresi dai mezzi di informazione (soprattutto a livello locale: i comunicati di 8 organizzazioni su dieci vanno normalmente in pagina).

Il comunicato è un modo apparentemente semplice per mandare informazioni verso l'esterno, oltre che poco costoso. In realtà farlo è meno semplice di quanto sembra, soprattutto se si punta ai media nazionali. Inoltre, il fare comunicati non può esaurire le esigenze comunicative di un'organizzazione: serve ogni tanto fare una conferenza stampa – anche se le organizzazioni di volontariato ne fanno poche – serve organizzare e pubblicizzare convegni, seminari, eventi speciali. Serve tenere rapporti continuativi con i giornalisti; serve, soprattutto, elaborare una strategia comunicativa dell'organizzazione all'interno della quale si collocano i vari strumenti che essa sceglie di usare e le singole iniziative.

Negli ultimi anni, dunque, molte organizzazioni si sono dotate di uffici stampa o di uffici per le relazioni esterne. Non è detto che siano «uffici» in senso stretto, strutturati e professionalizzati: a volte sono persone singole e con pochi o nulli strumenti a disposizione. Ma, insomma, si diffonde l'idea che essi sono necessari.

Nel '98 è nato, per iniziativa di una decina di organizzazioni, tra le quali ACLI, ARCI, AUSER, CGM, CNCA, FIVOL, FORUM del Terzo Settore e MOVI, il Coordinamento degli Uffici stampa del non profit. Il numero degli aderenti è rapidamente cresciuto: ora sono un centinaio, a riprova che si sta prendendo coscienza che la frammentazione delle strategie e degli strumenti comunicativi in questo settore è un problema che va affrontato. Il Coordinamento ha tra gli obiettivi quelli di stimolare il dibattito tra gli stessi addetti stampa, di interloquire con i responsabili delle organizzazioni e associazioni, di dare vita a momenti di formazione.

Ma il fatto che le organizzazioni si dotino di un ufficio stampa è significativo non solo perché esprime la crescita della consapevolezza dell'importanza della comunicazione, ma anche perché risponde al desiderio di offrire un contributo positivo ai media, tentando di «condizionarli» positivamente nel momento in cui si occupano di sociale.

Un ufficio stampa, infatti, non serve solo all'organizzazione per diffondere le proprie notizie: se ben costruito e seriamente gestito diventa anche una fonte di informazioni per i giornalisti, sempre alla ricerca di dati, storie, documentazione.

Attrezzarsi in questo senso, dunque, può essere letto come una conseguenza del fatto che le organizzazioni hanno cominciato a pensarsi «fonti» di notizie, oltre che realtà che chiedono di essere oggetto di informazione.

### 1.4 Pensarsi come fonti

La presa di coscienza di poter essere protagonisti di informazione, non soltanto oggetti passivi, del resto, è andata maturando non solo all'interno del volontariato, ma anche nella società civile in generale. Essa accompagna la constatazione che se si vuole oggi incidere su un problema che abbia una dimensione sociale, qualunque esso sia, non si può trascurare il peso dell'opinione pubblica attorno a quel problema. Qualunque «azione» di partecipazione, qualunque progetto di cambiamento, dunque, ha bisogno di coinvolgere il mondo dell'informazione, per arrivare, tramite esso, all'opinione pubblica.

Nell'ultimo rapporto su «L'Italia dei diritti» di Cittadinanzattiva, Giovanni Moro accenna alle grandi potenzialità di quella che chiama «informazione civica», espressione che «distingue questo tipo di informazione da quella prodotta dalla scienza o dal giornalismo e si riferisce alla raccolta di dati e alla produzione di informazioni sulla realtà da parte dei cittadini, a partire dal loro punto di vista e in relazione alla trasformazione della realtà nella direzione di più ampie garanzie di diritti».

Fare informazione, dunque, è un modo di partecipare, di intervenire nelle politiche pubbliche, denunciando problemi e mettendo in luce bisogni, ma anche suggerendone soluzioni.

Un esempio importante sono anche le ultime due edizioni di COMPA – Salone della comunicazione pubblica e dei servizi al cittadino – che hanno affrontato anche il tema della comunicazione sia tra soggetti del settore non profit ed Enti locali, sia tra soggetti del settore non profit e cittadini. L'ultima edizione del settembre 2000, ha evidenziato come la comunicazione pubblica debba interessarsi del settore non profit e quali siano le modalità di comunicazione tra servizi e cittadini, quando i gestori dei servizi sono i soggetti del non profit.

Questo concetto di informazione come partecipazione tanto più dovrebbe essere proprio di quei cittadini organizzati nel volontariato che – attraverso un impegno che è costante nel tempo e che mette a contatto diretto con i problemi – acquisiscono una conoscenza profonda in molti campi del sociale e agiscono per trasformarli. Il volontariato accumula esperienze, dati e informazioni: metterli in circolo non è solo utile – perché può dare un ritorno di immagine e di prestigio – ma doveroso, perché far conoscere correttamente i problemi è il primo passo per cercare di risolverli.

È già stato detto che questa coscienza delle proprie potenzialità ma anche responsabilità di «detentori» di notizie, sia pur lentamente, sta crescendo anche nel mondo del volontariato. Uno degli strumenti per far circolare informazione sono gli uffici stampa, ma, evidentemente, non possono bastare.

In questa prospettiva si muove la neonata agenzia quotidiana di informazione «Redattore Sociale», che è promossa dalla comunità di Capodarco, ma ha come ambito di riferimento l'intero mondo del non profit italiano, laico e religioso, a prescindere dagli eventuali orientamenti politici. Fornisce informazioni e conoscenze su tutto il non profit (Terzo settore, volontariato, associazionismo, cooperazione sociale...) e sui temi e i fenomeni sociali su cui è prevalentemente impegnato. L'agenzia è appena nata ma ha un duplice obiettivo: il primo è di diventare l'antenna grazie alla quale osservare la consistenza e lo sviluppo di fenomeni sociali che erroneamente vengono circoscritti a minoranze di popolazioni in difficoltà e che invece interessano l'intera collettività. Il secondo è di funzionare da collettore di quanto prodotto, scritto, fatto dal non profit per renderlo più facilmente accessibile.

### **1.5 Altri strumenti**

La radio resta uno strumento particolarmente consono al volontariato. Il tono intimo e nello stesso tempo discreto che assume la voce senza l'immagine si presta particolarmente bene a «raccontare» il sociale. Inoltre la radio si rivolge a dei target più selezionati, e quindi più attenti e, spesso, più esigenti del pubblico generalista della televisione. Infine, le radio locali sono spesso ben radicate nel territorio, e dunque interessate a dare voce a tutte le realtà presenti in esso.

Così anche in molte programmazioni radiofoniche sono cresciuti gli spazi dedicati al sociale e in particolare al volontariato, e questo anche o forse soprattutto nelle radio private, al contrario di quanto avviene per la televisione, dove sono le reti pubbliche a mostrare più interesse per queste tematiche.

Restano inoltre ben vive le esperienze di alcune radio nate dal mondo del volontariato, che oltre alla loro programmazione gestiscono spesso anche progetti più ampi sul piano culturale o dei servizi al volontariato, come Radio Popolare a Torino, che organizza ogni anno la Tre giorni del volontariato, o radio Icaro a Rimini, promotrice del Premio giornalistico televisivo Ilaria Alpi e delle due edizioni del Festival Video del Volontariato.

Dove invece non sembrano essere stati fatti passi avanti è nella produzione di video, documentari, film. Si tratta di strumenti di comunicazione sofisticati, che ri-

chiedono processi produttivi complessi e professionalità articolate, che non si improvvisano con la buona volontà o un po' di esperienza sul campo. In realtà, hanno ottenuto risultati interessanti nella produzione di audiovisivi quelle organizzazioni che sono riuscite a coinvolgere professionisti del settore (a volte anche nomi famosi), che si sono impegnati in prima persona, magari gratuitamente.

Altrimenti video, spot, campagne pubblicitarie su temi sociali sembrano complessivamente restare fuori dalla portata del volontariato: le più diffuse ed efficaci sono prodotte da soggetti istituzionali, pubbliche amministrazioni o imprese private.

## 2. Rapporto volontariato e media

Le organizzazioni di volontariato non sono così critiche come ci si potrebbe aspettare nei confronti dei media. Prendono atto del fatto che questi hanno una disponibilità di spazi nei loro confronti più ampia di quella di alcuni anni fa, e sembrano esserne paghe. È invece più difficile valutare la qualità di questi spazi e, soprattutto quale sia il vero ruolo che gioca in essi il volontariato. I media chiedono soprattutto dati e materiali oppure storie, e resta l'impressione che siano ancora loro – i media – a tenere in mano l'agenda, cioè a scegliere i temi e le occasioni in cui parlarne, e soprattutto i modi. Molto più rari sono i casi in cui è il volontariato a proporre e i media ad accettare. Il rischio è dunque che un'organizzazione abbia accesso alla grande informazione solo nella misura in cui si adatta alla filosofia, allo stile, alla scala di priorità dei media, accettando di fatto un ruolo subalterno. Oppure che, miopemente, si accontenti del fatto che viene data eco a qualche sua iniziativa, senza preoccuparsi che questa occasionale attenzione non intacca un messaggio complessivo estraneo o a volte opposto alla cultura della solidarietà. In parole povere, il fatto che un giornale locale occasionalmente dia spazio a una notizia proveniente da un'organizzazione, non significa che quella organizzazione sia diventata una «fonte» per il sistema dell'informazione, né che abbia un peso in esso.

Ci si può domandare allora se questa attitudine del volontariato, che sembra oggi guardare al sistema dei media con più serenità, non derivi anche da una caduta di spirito critico: lo confermerebbe il fatto che, secondo la citata ricerca della FIVOL, mostrano maggiore criticità proprio le organizzazioni che hanno più competenze comunicative. Ma è pur vero che il fatto che il volontariato non si senta «perseguitato» dai media e non abbia atteggiamenti colpevolizzanti, può essere preso come un segnale positivo, un presupposto utile per lo sviluppo di una cultura della comunicazione senza pregiudizi e per una collaborazione proficua.

### 2.1 Segnali di un possibile cambiamento

Oltre alla maggiore disponibilità di spazi, ci sono stati negli ultimi anni altri cambiamenti che possono rendere più costruttivo questo rapporto. Forse *cambiamenti* è una parola troppo forte, ma insomma ci sono stati segnali che stanno lì a dirci che si può cambiare. Ad uno è già stato accennato: il fatto che le tematiche legate al volontariato e al Terzo settore abbiano traciato dalla cronaca per defluire negli spazi dell'economia, della cultura, degli esteri... Il che significa che nelle redazioni si è capito che la vasta esperienza del volontariato non è qualche cosa di «altro» rispetto alle diverse dimensioni della vita sociale e politica italiana, ma è piuttosto un punto di vista e uno snodo progettuale che le attraversa tutte.

Un secondo è visibile (anche se non sempre) nel modo in cui vengono «coperti» dall'informazione alcuni fatti di cronaca più o meno importanti: tra le fonti cui i giornalisti si rivolgono il volontariato comincia a comparire. Anche di questo si è già detto: si tratta di un nodo focale nella costruzione di un rapporto non subordinato ma paritario, e l'avvio dell'agenzia potrà dare una spinta in avanti significativa in questo senso.

Un terzo cambiamento riguarda non l'informazione ma la fiction: in molti telefilm e serial di produzione italiana, anche di successo, sono stati trattati temi sociali. La fiction ha un ruolo fondamentale nella formazione dell'opinione pubblica, e, come sostiene Giovanni Bechelloni, «può contribuire molto alla comprensione reciproca nel contesto di una comunità più larga di quella che ciascuno di noi frequenta o abita nella sua vita di relazione». In altre parole, raccontando storie di persone «come tutti», parlando della quotidianità della vita, contribuisce a far conoscere problemi e meccanismi sociali di cui altrimenti si saprebbe poco e quel poco in termini più di pregiudizio che di giudizio. Certo, «i temi sociali sono ancora trattati in modo stereotipato e con un taglio «buonista» e talora decisamente stucchevole. E, tuttavia, non mancano esempi che dimostrano la capacità di pensare più largo e di mirare più lontano» (Giovanni Bechelloni, «Rivista del Volontariato» n. 3/2000; v. anche n. 9/2000).

È probabile che questo interesse per il sociale da parte della fiction sia come un'onda in questo momento montante ma destinata presto a smontarsi, ed è difficile non vedere in essa il pericolo di un recupero neoromantico del volontariato e di chi si occupa del sociale, raccontati, l'uno e gli altri, con toni emotivi e salvifici; ma nonostante questo non sarebbe giusto sottovalutare il potenziale di una fiction accattivante ma anche credibile nel creare quella idea dell'altro che è indispensabile per «costruire comunità». E, se questo è vero, è giusto che il volontariato si ponga il problema di come offrire le proprie competenze a chi seriamente lavora in questo campo.

Tra l'altro, sia detto per inciso, anche il cinema negli ultimi quattro-cinque anni ha offerto molti prodotti che raccontano in modo intelligente problematiche sociali.

## 2.2 La televisione pubblica

Necessità di spazio costringono a fare queste riflessioni in termini generali, cercando di cogliere alcune linee di tendenza, all'interno delle quali, come è naturale, coesistono situazioni estremamente diverse. I giornali non sono tutti uguali, né lo sono le reti televisive. Ed è necessario annotare almeno il fatto che quanto detto fino ad ora a proposito dell'«apertura» al volontariato da parte dei media vale molto di più per la televisione pubblica che per quella privata, come stanno a dimostrare i differenti incontri tra la Rai e i rappresentanti del Terzo settore che si sono svolti in questi ultimi anni e la realizzazione del «Palinsesto Sociale – Pluralismo associativo», primo rapporto della stagione editoriale '98-'99, presentato nel luglio del '99. Siamo invece ancora in attesa dell'insediamento della Sede Permanente di Confronto tra Rai, Consiglio Consuntivo degli utenti e associazioni di volontariato e dei consumatori (previsto dall'art. 41 secondo comma del contratto di servizio Ministero delle Comunicazioni – Rai). La maggiore apertura della Rai è solo parzialmente giustificabile con la considerazione che essa, per il semplice fatto di essere pubblica, ha un ruolo che la spinge in questa direzione: in realtà la televisione ha un ruolo pubblico anche quando è privata, e soprattutto ha una responsabilità tale nel formare l'opinione pubblica che non può non porsi il problema.

Vale la pena, tra l'altro, ricordare che nel febbraio del 2000 la Rai ha pubblicato le norme per la regolamentazione delle «Pubbliche raccolte di fondi, campagne Rai per il sociale ed iniziative di sensibilizzazione». Si tratta di norme che hanno suscitato discussioni e qualche perplessità, ma che rappresentano un tentativo di dare risposta ad un problema da tempo avvertito: quello di fare chiarezza sui criteri di accesso agli spazi della televisione pubblica, di sapere chi e come viene scelto e per quali motivi, oltre che di fare trasparenza non solo su quanto viene raccolto, ma su come viene usato poi il denaro. Una regolamentazione dell'accesso agli spazi messi a disposizione del servizio pubblico era tanto più necessaria visto il moltiplicarsi delle richieste da parte delle associazioni: solo nel '99 sono state 350.

La Rai, inoltre, continua a mantenere attivo il Segretariato sociale, struttura con funzione di interfaccia con il Terzo settore, e dunque con il compito di gestire i rapporti con enti e associazioni e di definire e realizzare attività specifiche ed iniziative volte a sviluppare l'attenzione del pubblico sulle problematiche sociali. Per mandato aziendale, inoltre, il Segretariato Sociale dovrebbe sovrintendere al palinsesto sociale e agli impegni specifici in merito, previsti dal contratto di servizio tra la Rai stessa e il Ministero delle Telecomunicazioni. Resta la sensazione, però, che il segretariato conti meno di quello che dovrebbe, e dunque è auspicabile che l'azienda stessa gli attribuisca un maggior peso.

### **2.3 Ma i segnali non bastano**

La panoramica fin qui disegnata, però, mettendo a fuoco soprattutto i segnali di cambiamento, rischia di lasciare un'impressione un po' troppo positiva dell'atteggiamento dei media nei confronti del volontariato e delle sue istanze. In realtà sono segnali di un cambiamento possibile piuttosto che di uno avvenuto.

In questo senso bisogna riconoscere che, mentre il volontariato è una realtà in continua evoluzione che anche nel campo della comunicazione ha messo in atto processi irreversibili anche se non ancora compiuti di crescita, di consapevolezza, di adeguamento, il sistema dei media non ha rimesso benché minimamente in discussione se stesso, né in questo campo né in altri. Così, le regole che lo governano sono sempre le stesse: la ricerca dello scoop, la spettacolarizzazione, la gara contro il tempo per arrivare primi, la tendenza a relegare in spazi od orari ghezzanti l'informazione sugli esclusi e sui loro problemi. Di conseguenza anche i vari codici etici – compresa la Carta di Treviso per quel che riguarda l'informazione sui minori – che i giornalisti si sono dati, vengono regolarmente smentiti nel momento in cui «scoppia il caso».

E si ha l'impressione che, se almeno la privacy viene più spesso rispettata, è grazie all'enorme quantità di cause che ormai vengono quasi quotidianamente intentate, che non grazie a quella profonda convinzione etica che sola può regolare il comportamento professionale quando a farne le spese sono i soggetti più deboli.

## **3. Problemi aperti e prospettive**

Tante cose si sono mosse in questi ultimi anni. Sono solo tessere di mosaico che ancora non bastano per comporre il quadro intero, ma sono pur sempre frammenti preziosi. Sia per quanto riguarda la comunicazione del volontariato che quella sul volontariato, dunque, è necessario portare avanti quanto avviato, rispondendo prima di tutto alla sempre confermata domanda di formazione.

Si sente il bisogno di una formazione del volontariato su due livelli: uno più generale, di taglio culturale, che riguarda il cosa significa fare comunicazione e quali sono le finalità che il volontariato può raggiungere attraverso di essa. Il secondo riguarda le competenze tecniche da cui è impossibile prescindere e di cui le organizzazioni di volontariato sentono sempre più bisogno.

Accanto a questo c'è il problema della formazione dei professionisti, cioè dei giornalisti e degli operatori dell'informazione, sia che operino all'interno del non profit sia che operino nei grandi media profit. La Rai, nel 2000 ha proposto ai propri giornalisti un corso di aggiornamento sul sociale, organizzato in collaborazione con Cnca e Fivol. Questa può essere una strada: che, cioè, chi all'interno del mondo del volontariato ha delle competenze entri nelle aziende editoriali, nei luoghi in cui si «fa» la comunicazione, per proporre momenti di confronto e di approfondimento. E che entri nelle scuole di giornalismo per aprire un dialogo con quanti si apprestano ad iniziare la professione.

Vanno poi sostenute le iniziative appena nate o nascenti, come l'agenzia Redattore Sociale; e vanno affrontati problemi molto concreti ma «pesanti» come quello delle tariffe postali e dell'Iva sulle testate.

Alla formazione, poi, deve seguire un miglioramento dei prodotti del volontariato, a cominciare dalla stampa per continuare con le campagne promozionali ed autopromozionali, con Internet e così via. Non si tratta di pretendere che ogni bollettino diventi «Le Monde», ma solo di impegnarsi perché anche l'azione comunicativa più umile ed economica abbia una sua dignità.

Questo della comunicazione è un campo in cui i risultati della formazione devono rendersi visibili. E questa visibilità la conquistano man mano che la comunicazione del sociale riuscirà a vincere il vizio dell'autoreferenzialità per riuscire davvero a parlare a tutti i cittadini; e man mano che il sistema informativo del volontariato, con la miriade di esperienze piccole e grandi che lo compongono, sarà all'altezza del proprio ruolo di via alternativa alla comunicazione di massa dominata dal mercato.

PARTE VI

## **IL VOLONTARIATO IN EUROPA**

---



## ASSOCIAZIONI - FONDAZIONI - VOLONTARIATO: UN PRIMO QUADRO A LIVELLO EUROPEO

---

Uno dei fenomeni più rilevanti messo in mostra in questi anni è quello teso alla costruzione di una «Europa della solidarietà» che possa portare a fondare sul protagonismo dei cittadini la nuova dimensione dell'Unione Europea.

Il rapporto tra interventi pubblici e area del volontariato si è sviluppato secondo modalità eterogenee nei paesi europei in rapporto alle diverse tradizioni culturali e ai differenti orientamenti degli Stati nell'ambito del sistema di Welfare.

Recentemente il Presidente della Commissione Europea R. Prodi ha sostenuto che «volontariati, associazioni, cooperative sociali, fondazioni e tutte le componenti del Terzo settore sono profondamente radicate nella storia, nella tradizione, nella cultura di ciascun paese; e la diversità è, anche in questo caso, una ricchezza.

Per avere un'idea migliore dell'incidenza del Terzo settore nel contesto europeo, voglio analizzarlo e raffrontarlo con le classificazioni di «famiglie» di Welfare utilizzate in questi anni da diversi studiosi del settore, anche se in questo campo le diversità tra paese e paese sono abbastanza marcate e molto legate a specificità locali e non solo a modelli nazionali dei sistemi di Welfare mix.

Ad esempio nei paesi scandinavi va registrata una differenza tra il caso della Danimarca e quello della Svezia (rispetto ai quali Norvegia e Finlandia si trovano in posizioni intermedie) circa l'articolazione del potere centrale e il rapporto tra Stato, mercati e società civile.

In Svezia le strutture centrali cui spetta il compito di attuare le politiche pubbliche sono direttamente subordinate al governo e godono di notevole autonomia; in Danimarca, invece, prevale il modello organizzativo articolato per ministeri, più simile a quello degli altri paesi europei. Il sistema svedese appare più decisamente statalista, accentrato e istituzionalizzato di quello danese: le organizzazioni private e volontarie hanno un ruolo molto più rilevante in Danimarca che in Svezia. Un sistema fortemente strutturato e statalizzato come quello svedese non prevede uno sviluppo del Terzo settore comparabile con il resto dell'Europa continentale.

La Norvegia presenta caratteristiche totalmente diverse legate alla lunga tradizione di volontariato sociale e al fatto che il sistema di welfare norvegese si è sviluppato integrando nel sistema pubblico le organizzazioni di volontariato. Pur in presenza di una preminenza del ruolo dello Stato (come avviene per tutti i paesi scandinavi) l'area del volontariato ha mantenuto una certa visibilità nell'ambito dei servizi sociali e sanitari e ha promosso l'avvio di un dibattito sul possibile ruolo del Terzo settore nell'erogazione dei servizi alla persona. Il Terzo settore norvegese gestisce il 63% dei centri per il recupero degli alcolisti e il 75% dei servizi per gli anziani ed è uno dei baluardi contro progetti di privatizzazione e marginalità dei servizi di welfare avanzate dallo schieramento neo-conservatore.

Per quanto riguarda la Danimarca abbiamo più dati conoscitivi anche perché il governo ha commissionato al Danish National Institute of Social Research un'indagine su volontariato e Terzo settore nel paese. Da questa indagine risulta che il 24% della popolazione adulta danese partecipa a qualche attività di volontariato nel corso di un anno, dedicando circa 17 ore al mese all'organizzazione cui aderisce.

Per quanto riguarda i settori di intervento:

- Il 7% svolge attività in favore degli anziani
- L'11% opera in servizi socio-sanitari
- Il 22% si interessa di servizi scolastici e per l'infanzia
- Il 42% è inserito in organizzazioni che si occupano del tempo libero.

I maschi (56%) prevalgono sulle donne (44%); l'età è compresa tra 25 e 54 anni con una quota maggioritaria tra 35 e 44 anni. La gente appare motivata ad opera-

re in settori legati a bisogni propri o della propria famiglia, soprattutto in quelli legati alla cura dei figli.

In conclusione in quella che ai fini della classificazione del sistema di welfare viene definita come «famiglia scandinava» emerge, per quanto riguarda il coinvolgimento del Terzo settore, una forte differenza nei diversi contesti regionali: differenza che va dal ruolo assai scarso riservato al settore in Svezia, a quello molto dinamico ma ancora poco strutturato esistente in Danimarca, a quello norvegese in cui il volontariato può contare su radici abbastanza solide e consolidate.

In Germania convivono un settore non profit e un sistema di welfare entrambi molto sviluppati: abbiamo una stretta interdipendenza e un alto livello di formalizzazione istituzionale nei rapporti tra Stato e Terzo settore.

Anche nel settore delle politiche sociali vale in Germania l'applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà: il corpo sociale immediatamente più ampio ha il duplice obbligo di *rispettare l'autonomia* di scelta dei corpi sociali più piccoli e quello di *intervenire in loro favore* se questi ultimi non sono in grado di provvedere da soli.

L'applicazione di questi principi ha portato ad un sistema che può essere riassunto in tre punti:

- 1) Lo Stato si assume la responsabilità generale del sistema di welfare
- 2) Le organizzazioni del Terzo settore hanno il diritto di assumere un ruolo di agenti delle politiche sociali, nell'ambito degli indirizzi generali fissati dallo Stato
- 3) Lo Stato è obbligato ad assicurare alle organizzazioni del Terzo settore il supporto finanziario necessario a garantire un'adeguata disponibilità di servizi sociali per i cittadini.

Nel codice sociale tedesco è stabilito che assistenza e servizi debbano essere il risultato della cooperazione tra settore pubblico e organizzazioni non-profit. La legge sull'assistenza sociale chiarisce che se, in una situazione specifica, l'assistenza è assicurata dal settore non-profit, le strutture pubbliche debbono astenersi da propri interventi.

Tutto questo consente di capire le ragioni del notevole sviluppo del Terzo settore in Germania. Le organizzazioni non profit che si occupano di welfare sono circa 68.000 ed erogano il 70% dei servizi per la famiglia, il 60% dei servizi per gli anziani e detengono anche il 40% di tutti i posti letto ospedalieri. Da un punto di vista occupazionale le associazioni non-profit impiegano 548.000 persone a tempo pieno e 200.000 a tempo parziale e possono contare su un numero di volontari stimato in 1.500.000 persone, ciascuna delle quali presta in media circa 16 ore di lavoro al mese.

Il sistema tedesco riesce ad esprimere sinergie significative tra Stato e Terzo settore, anche se la rigida impalcatura istituzionale del sistema non favorisce la necessaria flessibilità dei meccanismi di adeguamento dell'offerta e della domanda dei servizi di welfare.

L'Olanda può essere paragonata alla Germania soprattutto per il rilievo assegnato al Terzo settore in quanto fornitore di servizi di welfare e, più in generale, di servizi tipicamente pubblici.

Il modello olandese però si differenzia da quello tedesco per alcuni importanti aspetti: da un altro il ruolo del Terzo settore sembra più ampio in Olanda che in Germania, dall'altro lato manca in Olanda qualcosa di paragonabile all'impianto istituzionale che disciplina i rapporti tra Stato e Terzo settore in Germania.

In Francia l'economia sociale (termine con il quale viene definito il Terzo settore) presenta caratteristiche abbastanza specifiche.

Attualmente dei quattro gruppi principali di organizzazioni che fanno parte dell'economia sociale (cooperative, banche, società mutualistiche e associazioni) gli ultimi due svolgono una funzione importante nel quadro del sistema di welfare. Il settore mutualistico offre schemi assicurativi complementari assai diffusi perché vi aderisce circa la metà della popolazione francese. È composto da circa 3000 or-

ganizzazioni che si caratterizzano per il fatto di avere natura non profit di essere amministrate da volontari e di calcolare la certificazione assicurativa sulla base del reddito dell'assicurato e non in relazione a fattori come l'età o il rischio come fanno le compagnie che operano sul mercato. Il settore mutualistico gestisce anche propri servizi sociali e sanitari (da cliniche mediche a servizi per anziani e disabili) e svolge un ruolo di agenzia operativa nella gestione di alcuni programmi pubblici di sicurezza sociale. Il settore associativo stando alle stime sarebbe composto da circa 700.000 organizzazioni una parte delle quali è attiva nell'area dei servizi del welfare.

Nel complesso si può affermare che in Germania, Francia e Olanda il cosiddetto welfare mix appare caratterizzato da una forte presenza del Terzo settore. Alle considerazioni generali dei sistemi vanno aggiunti altri due importanti elementi solitamente poco valutati:

- il primo è il decentramento che appare come una preconditione per lo sviluppo del Terzo settore che per sua natura appare più adatto (almeno in termini operativi) alla dimensione locale;

- il secondo concerne il ruolo della chiesa e delle organizzazioni ad essa legate, così come il rapporto tra matrici religiose ed ideologiche e rappresentanza politica.

Nel Regno Unito da alcuni anni vengono effettuate sistematiche verifiche sul ruolo e la consistenza del volontariato all'interno della società e del sistema di welfare inglese.

Dall'ultima verifica disponibile (che è del 1997) emerge che:

- il 51% della popolazione adulta ha svolto attività di volontariato con un impegno che va dalle 12 alle 16 ore mensili. In numeri assoluti si stimano in oltre 22 milioni di volontari impegnati per complessive 88 milioni di ore ogni anno;

- i campi dove maggiormente si esercitano funzioni di volontariato sono quelli dello sport, dell'educazione e dei servizi sociali;

- le persone più impegnate sono quelle comprese nella fascia di età che va dai 25 ai 54 anni; il 24% è impegnato nei settori pubblici e il 13% in quelli privati; la maggior parte (quasi il 70%) è impegnata in gruppi locali e indipendenti.

L'utilizzo del volontariato nel sistema inglese appare molto informale, e anche pochissimo organizzato: molti tra coloro che hanno svolto questa attività lamentano una organizzazione inadeguata, una formazione inadeguata anche se si dichiarano soddisfatti dell'esperienza soprattutto delle attività svolte a favore dei giovani.

La situazione italiana registra un forte sviluppo dell'area del volontariato anche se con livelli molto inferiori a quelli registrabili negli altri paesi dell'Europa continentale.

Anche in Italia il rilancio e la valorizzazione del volontariato è stato favorito da legislazioni regionali e progetti di riorganizzazione delle autonomie locali. Il dibattito sulla sussidiarietà ha vissuto momenti di alta conflittualità ideologica e ha un po' scompaginato i diversi schieramenti: tra coloro che pure apprezzano il volontariato molti tendono a sottovalutare l'importanza di una forte autonomia di questa realtà, tra coloro che appaiono più orientati ad accentuare questa autonomia della società civile molti pensano che l'intervento dello Stato in questi settori debba ridimensionarsi sia in termini di capacità di programmazione, sia in termini di impegno economico.

Il punto di equilibrio raggiunto di recente nella proposta di modifica della Costituzione, punto nel quale si sostiene che lo Stato «promuove» le esperienze di sussidiarietà, appare una premessa utile per avviare anche da noi un sistema equilibrato come quello tedesco.

In Belgio il Terzo settore ha un grande rilievo nella vita economica del paese.

Le associazioni di volontariato attive e operanti sono più di 50.000: di queste circa 18.000 garantiscono una retribuzione ai propri associati, mentre 32.000 sono composte di volontari non remunerati. Le associazioni che garantiscono un lavoro re-

tribuito occupano (a tempo pieno e parziale) circa 470.000 operatori; tutto il Terzo settore ha un'incidenza significativa sull'economia belga, concorrendo per oltre il 5% al P.I.L. del paese.

I settori nei quali sono maggiormente concentrati i lavoratori retribuiti riguardano l'educazione, la ricerca, la cultura, lo sport e il tempo libero, i servizi sociali.

L'incidenza totale degli occupati remunerati nel settore non-profit colloca il Belgio ai primi posti nell'utilizzo di questa risorsa sia in Europa che nel mondo, dietro l'Irlanda e i Paesi Bassi, ma superiore a quello degli Stati Uniti, della Francia, della Germania e del Regno Unito.

In Austria non esiste una legge organica che disciplina lo status dei volontari, anche se esistono molte leggi sia nazionali che regionali al cui interno vengono affrontati diversi aspetti delle attività di volontariato.

L'incidenza del fenomeno non è alta né significativa perché il Partito Socialista (per molti anni al governo del paese) non aveva un atteggiamento molto positivo nei confronti del volontariato visto come un possibile ostacolo allo sviluppo dell'occupazione retribuita e organizzata.

Il settore prevalente (e quasi esclusivo) nel quale sono impegnati i volontari è quello dei servizi sociali, principalmente nella cura dei disabili e nell'assistenza agli stranieri.

## Il Terzo settore e le associazioni in rapporto all'Unione Europea

Il settore della cosiddetta economia sociale, così diffuso e ramificato nei diversi paesi europei, non poteva non attirare l'attenzione dovuta da parte delle istituzioni europee, non per imporre soluzioni ai diversi Stati membri, ma per facilitare un processo di interscambio tra le realtà associative dei diversi paesi.

Il Parlamento europeo è stata l'istituzione che per prima in Europa si è occupata di questo problema facendo nel 1987 un rapporto di iniziativa, relatrice Nicole Fontaine attuale Presidente del P.E.. A seguito di questa relazione la Commissione esecutiva ha istituito un'unità operativa «economia sociale» che in tutti questi anni ha cercato di promuovere e coordinare a livello europeo interventi e proposte tesi a riconoscere e valorizzare il ruolo che il mondo dell'economia sociale può svolgere nel processo di costruzione europea.

Nella prima metà degli anni '90 la Commissione ha presentato due iniziative legislative arenatesi entrambe in sede di esame del consiglio. Si tratta della proposta di Statuto europeo per le Associazioni e del programma pluriennale a sostegno delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CMAF). Nel 1997 la Commissione ha presentato una comunicazione sulla promozione del ruolo delle associazioni e fondazioni in Europa con l'intento di:

- illustrare la crescente importanza del settore dell'«economia sociale» nell'Unione europea ed identificarne i problemi,
- stabilire un dialogo al fine di favorirne lo sviluppo a tutti i livelli,
- migliorare la sua capacità di soddisfare i bisogni del futuro,
- massimizzare il suo contributo all'integrazione europea.

Importante, ai fini della definizione della politica dell'Unione nei confronti del settore, è la distinzione operata dalla comunicazione in base alle funzioni espletate dalle organizzazioni di volontariato e del non-profit. La commissione individua le seguenti finalità:

- prestazioni e servizi
- funzione di portavoce («advocacy»)
- assistenza reciproca
- reperimento di risorse e/o coordinamento di attività in campo specifico.

Tutte e quattro le funzioni hanno una rilevanza (più o meno diretta) per le politiche comunitarie. Una loro caratteristica comune è quella di abbracciare più setto-

ri della politica. L'interesse comunitario per queste realtà entra in gioco nella misura in cui esse contribuiscono al raggiungimento di obiettivi dell'Unione quali, ad esempio, la coesione sociale, la creazione (diretta o indiretta) di occupazione, la soddisfazione di bisogni inespressi o non appagati.

Nonostante alcune carenze presenti nella comunicazione, carenze messe in rilievo dal Parlamento Europeo nel suo rapporto sulla comunicazione stessa (relatrice Ghilardotti), essa ha rappresentato una occasione per riaprire il dibattito in sede europea e per riconoscere il ruolo e l'importanza del Terzo settore nello sviluppo delle politiche e dell'integrazione europea. È stata creata per volontà del Parlamento Europeo una linea di bilancio per progetti pilota e per la disseminazione di migliori pratiche nel terzo sistema. La strategia europea per l'occupazione riconosce esplicitamente il ruolo dell'economia sociale per lo sviluppo occupazionale e dei cosiddetti servizi di prossimità.

Il regolamento dei Fondi Strutturali, del FSE e delle iniziative comunitarie prevede un coinvolgimento specifico, soprattutto a livello locale, dell'economia sociale nella definizione ed attuazione dei programmi. L'agenda sociale europea decisa a Lisbona, che sarà approvata nel vertice di Nizza, riconosce un ruolo fondamentale al volontariato ed al terzo sistema nella lotta contro l'emarginazione sociale, la povertà e nella messa a punto di politiche di inclusione e di coesione sociale.

L'esperienza europea indica il Terzo settore come un elemento centrale della riorganizzazione della società civile: esso contribuisce in modo fondamentale a quella «welfare community» che vede lo sviluppo parallelo della sfera economica e di quella sociale, con l'apporto attivo dei poteri pubblici, del mondo dell'imprenditoria privata e delle comunità locali.

Il mondo del volontariato e delle organizzazioni non-profit costituisce anche un'importante «interfaccia tra i cittadini ed i poteri» ed occorrerebbe prevedere anche modalità formali con cui le organizzazioni del Terzo settore possono essere consultate e coinvolte nelle politiche sociali da adottare, ma anche nello stesso processo di integrazione europea per costruire un'Europa dei popoli basata su valori condivisi e profondi.

Guardando alle varie realtà dei diversi Paesi d'Europa si ricava l'impressione netta che il Terzo settore ha ruolo e cittadinanza tanto più significativi quanto più l'organizzazione pubblica è ben strutturata sul piano dei principi e delle scelte fondamentali rispetto ai servizi essenziali da garantire a tutti i cittadini. In questo contesto le esperienze di welfare mix sono le più appropriate per garantire una vera integrazione tra pubblico e privato e un vero diritto paritario di cittadinanza valido per tutti.

Se l'Europa si avvierà verso questa strada non solo saprà difendere il carattere originale del suo sistema di welfare, ma potrà espanderlo e consolidarlo a costi sostenibili e con programmi di inclusione sociale seri ed efficaci.

## L'ANNO INTERNAZIONALE DEI VOLONTARI THE INTERNATIONAL YEAR OF VOLUNTEERS

---

L'Anno Internazionale dei Volontari, proclamato il 20 novembre 1997 durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, pone al centro dell'attenzione l'importanza e la rilevanza del volontariato: tra i suoi obiettivi vi sono il riconoscimento, la promozione e il supporto al lavoro dei volontari.

Ma qual è la portata reale dell'Anno?

È indubbio il ruolo che hanno avuto le organizzazioni non governative: tramite i propri governi le ONG sono riuscite a portare la questione a livello di risoluzione delle Nazioni Unite. Un riconoscimento dunque all'azione volontaria ora più che mai intesa come condizione necessaria per combattere gli squilibri nei paesi, come veicolo di solidarietà, come supporto leale e complementare agli interventi nel sociale dei governi.

Grazie alla proclamazione dell'Anno e alle attività che si svolgeranno in tutta la comunità internazionale sarà forse possibile influenzare la politica governativa nel settore socioeconomico perché promuova un ambiente idoneo e favorevole al pieno sviluppo del volontariato.

È chiaro infatti come – contrariamente al passato – il volontariato possa promuovere la formazione di società che abbiano cura della persona come meccanismo aggiuntivo nella promozione dell'integrazione sociale. Da qui la necessità che i governi sviluppino strategie e programmi accessibili e usufruibili per e dal volontariato.

Il risvolto pratico dell'Anno può essere fondamentalmente un'opera di ulteriore raccordo fra le diverse forme di volontariato – nel contesto nazionale – soprattutto per quanto concerne l'Europa (in senso allargato, oltre i paesi membri dell'Unione europea).

È auspicabile infatti – anche se un consuntivo saremo in grado di averlo solo ben oltre il 2001 – che si inneschi un movimento omogeneo teso verso l'importanza già esaustiva del volontariato come valore di per sé, al di là delle attività settoriali e della nota suddivisione fra volontariato internazionale e nazionale.

Al centro dell'Anno vi sono in primo luogo i volontari, ma viene enfatizzato anche il ruolo delle organizzazioni di volontariato, e poco interessa se la destinazione dell'attività volontaria è un quartiere di casa o un paese lontano. L'aiuto e la promozione dell'altro è pertinente laddove necessaria. Pertanto nel rispetto e al di là delle legislazioni di tipo vario, delle forti aggregazioni dei movimenti o – infine – delle istituzioni di riferimento differenti, il ruolo dell'Anno aumenta di valenza nel momento in cui esso si possa rivelare un comune denominatore sul valore insito al volontariato.

Tra le altre aspettative, che valuteremo solo con il tempo, va ricordata la potenzialità dei risultati delle ricerche che sono state avviate in molti paesi: esse porteranno linfa vitale al lungo cammino di individuazione e rilevamento scientifico del fenomeno. Sono sotto analisi, ad esempio, le varie sfaccettature del volontariato in relazione allo sviluppo sociale, o all'interno del Terzo settore, in contrasto con le priorità di qualsiasi agenda politica rispondente necessariamente al binomio «economia/lavoro»; o – infine – l'aspetto comportamentale del volontariato che può non avere utilità immediata per la programmazione politica, ma che gioca un ruolo fondamentale per i progetti di formazione, per l'attività dei gruppi e per la qualità dei servizi erogati.

### La Commissione europea e l'Anno Internazionale dei Volontari

Da anni l'Unione europea dedica attenzione sistematica al volontariato, seguendo con il tempo strade differenti: da una parte la promozione delle organizzazioni – quindi il fenomeno come espressione della società civile, come componente del

Terzo settore e mezzo di lotta contro l'esclusione sociale; dall'altra le iniziative indirizzate agli individui, soprattutto ai giovani, visti come risorsa da promuovere e a cui offrire opportunità di crescita tramite il volontariato.

Non risulta esserci una convenzione o un accordo quadro fra la Commissione europea e le Nazioni Unite per il 2001, sebbene vi siano alcune iniziative da parte della Direzione Generale Educazione e Cultura che vede nell'Anno un ulteriore veicolo per diffondere il volontariato tra i giovani e un potenziale supporto ad alcune sue attività.

Infatti negli ultimi mesi del 2001 la Commissione europea dovrebbe presentare il Libro Bianco sulle politiche giovanili; i temi del Libro riconducono ad alcuni obiettivi dell'Anno: la partecipazione dei giovani nella società, il loro impegno nella società civile e il volontariato sono i temi principali. Inoltre c'è anche il nuovo programma Gioventù le cui priorità sono i giovani che provengono da contesti a rischio, non privilegiati e che hanno difficoltà ad accedere – per cultura, mezzi e contesto – a programmi di volontariato: per questi giovani la Commissione si prefigge di aumentare le opportunità di volontariato.

Oltre a ciò va però detto che non sono stati stanziati fondi speciali per l'Anno, pertanto iniziative nuove oltre le linee di finanziamento già previste non ce le possiamo aspettare.

La Commissione europea risulta comunque fra i sostenitori della Conferenza Mondiale di apertura dell'Anno (Amsterdam gennaio 2001) dove è previsto l'intervento del Commissario europeo Viviane Reding – responsabile dell'Educazione e della Cultura – ed è probabile la presenza di alcuni volontari che hanno svolto il Servizio Volontario Europeo.

## Il Volontariato nei Paesi dell'Unione europea e l'Anno internazionale

Con la proclamazione dell'Anno le Nazioni Unite hanno creato un sistema per cui ciascun paese, comunità o organizzazione, fosse in grado di determinare e scegliere le modalità di celebrare questo anno.

In tutti i paesi dell'Unione europea sono previste attività varie, conferenze, settimane tematiche; le iniziative sono per lo più rivolte a coloro che già si impegnano nel volontariato, con il rischio di non utilizzare l'Anno per una campagna di sensibilizzazione presso i potenziali volontari. Ma se le aspettative non saranno smentite e se l'Anno sarà ben speso e porterà all'inserimento sistematico del volontariato nella programmazione politica nazionale ed internazionale, comunque si segnerà una tappa fondamentale per la divulgazione globale del volontariato nel lungo periodo.

In ogni paese agli eventi tradizionali si abbinano i lavori di *lobbying* sulle istituzioni, si coglie l'occasione per portare in Parlamento una legge mai votata, si riflette sui contenuti semantici, ci si scontra sulle nuove frontiere del volontariato, che quasi in tutti i paesi non è più un volontariato assistenziale ma è divenuto a tutti gli effetti portavoce di diritti fondamentali, da far rispettare ovviamente.

Al di là di questo la situazione del volontariato nei paesi membri dell'Unione europea presenta comunque notevoli differenze, così è facile immaginarsi che in questo momento di confronto vi saranno paesi «guida» e paesi «trainati».

### Austria

In Austria il Ministero Federale per gli Affari Sociali e le Generazioni ha attivato due *focal point* per l'Anno Internazionale: uno coordina il comitato nazionale e l'altro è responsabile delle relazioni internazionali. Si affiancano a questi lavori le attività promosse dalle varie regioni austriache, che spiccano per creatività e gestione indipendente sui temi legati al volontariato: è vero infatti che negli ultimi anni vari governi provinciali hanno commissionato studi sul volontariato o hanno proclamato «L'anno del volontariato» (ad esempio *Vorarlberg*, la Bassa Austria, l'Alta

Austria, *Salzburg*). Nelle provincie o nelle comunità locali il volontariato riesce ad esprimersi meglio, sa trovare il suo spazio, e sembra essere più sentito dalla popolazione: nella sola Bassa Austria, che ha 1,5 milioni di abitanti, ci sono ben oltre 17.000 associazioni (*Vereine*) quindi una ogni 100 abitanti circa e inoltre l'85% di esse è gestito solo da volontari.

In Austria l'attività associativa è sicuramente «brulicante»: oltre 90.000 associazioni e circa il 25 % della popolazione impegnata all'interno di esse, non esiste però un quadro di riferimento unico comprensivo delle associazioni con finalità di solidarietà sociale: tante diverse leggi riguardano indirettamente il volontariato in relazione ai diversi contesti in cui opera.

L'apertura all'Europa ha significato per alcune associazioni un momento di crescita ed innovazione rispetto agli schemi tradizionali che vedevano il più delle attività di volontariato svolgersi nell'ambito delle organizzazioni religiose, seguite dalle associazioni sportive, e dall'offerta dei servizi sociali.

Collegarsi al panorama europeo sembra una prospettiva importante, soprattutto in termini di sviluppo della qualità dei servizi delle organizzazioni non governative. Un'organizzazione recentemente creata, «*the World of NGO's*» si sta adoperando per diffondere informazioni sull'Europa e nell'autunno 1999, Robert Francan ha dato vita alla «*APA-Journal-/NPO-Forum*», una rivista che ha svolto un ruolo fondamentale nel lavoro di rete. A livello accademico, è stato creato l'«*Institut für Interdisziplinäre Nonprofit Forschung*» all'Università di Economia e Amministrazione Aziendale di Vienna, mentre all'Università di Linz, diversi dipartimenti sono sempre più impegnati in ricerche relative al settore non profit.

La coscienza di un confronto europeo e l'aumento della domanda di servizi nel settore dell'assistenza socio-sanitaria – che farà raddoppiare il numero dei posti di lavoro necessari – non lasciano alcun dubbio sul ruolo che le organizzazioni non profit andranno acquisendo in Austria.

## Belgio

Il Belgio è uno stato federale ed è il governo federale che ha competenza giuridica sul volontariato. Attualmente il volontariato organizzato fa riferimento, nella sola parte francofona, ad un decreto del 1994 che concerne il volontariato attivo nell'assistenza sociale e sanitaria e che può essere applicato anche alle regioni di lingua fiamminga.

Già da alcuni anni in Belgio si lavora per promuovere una legge generale che definisca il volontariato e i risultati sembrano essere positivi: lo scorso giugno 2000 il maggior partito dell'opposizione ha proposto uno statuto del volontario, e ci sono buone probabilità che il governo federale lo adotti; inoltre il governo fiammingo ha votato un decreto che riguarda il finanziamento alle organizzazioni che lavorano nel settore sanitario e sociale.

La concezione del volontariato sembra essere molto ben chiara e riconducibile per contenuti alla realtà italiana. Interessante la distinzione fra due tipi di lavoro volontario: quello *autonomo*, svolto dal volontario nell'ambito di una struttura più ampia che realizza le proprie attività esclusivamente o principalmente attraverso l'impegno dei volontari; quello *integrato*, che riguarda le attività dei volontari nell'ambito di una struttura che persegue i propri obiettivi principalmente grazie a personale retribuito.

Il 90% delle strutture in cui operano i volontari sono ASBL cioè associazioni senza scopo di lucro, il restante 10% si suddivide in associazioni di fatto e in strutture finanziate esclusivamente dallo stato; sono soprattutto le associazioni locali e regionali che contano sul supporto dei volontari per lo svolgimento delle attività; la maggior parte dei volontari ha un impegno part-time; ed infine è molto alta la percentuale di associazioni di assistenza sociale che impiega personale retribuito.

I principali obiettivi per l'Anno internazionale dei Volontari sono stati individuati durante i lavori di una conferenza interministeriale (nel marzo 1999): maggiore riconoscimento del lavoro volontario; miglioramento del quadro economico, materiale e istitu-

zionale per i volontari; collegamento tra domanda e offerta fra volontari e organizzazioni di volontariato. L'Anno internazionale – a detta delle stesse organizzazioni – rappresenta un'occasione unica per tutti coloro che in Belgio sono impegnati alla costruzione di una società civile e che sentono la necessità di inserire il settore non profit nei processi decisionali e politici; si crede inoltre nell'Anno come possibile canale di collegamento fra tutti i tipi di volontariato perché è vero che fino ad oggi è solo il volontariato sociosanitario che gode di maggiore attenzione e privilegi: l'Anno potrà fornire giusto spazio e riconoscimento anche al volontariato culturale, ambientale e internazionale.

### Danimarca

In Danimarca le attività per l'Anno Internazionale del Volontariato sono finanziate da un fondo sociale ad hoc. È dal giugno 2000 che un comitato misto, governativo e non, ha individuato i temi su cui lavorare: il volontariato a livello locale, il coinvolgimento di nuovi volontari – in particolare giovani e gruppi minoritari, il valore del volontariato come oggetto di dibattito da estendere all'opinione pubblica.

L'Anno verrà ufficialmente concluso nella seconda metà del 2002 quando la Danimarca avrà la presidenza dell'Unione europea.

Il volontariato sociale in Danimarca sta assumendo un ruolo fondamentale per lo sviluppo del *welfare* e soprattutto rilevante per la sua gestione: vi sono oltre 300 organizzazioni nazionali di volontariato che operano nei settori sociale e sanitario a cui si affiancano numerose organizzazioni attive a livello locale.

Nel 1997 una Commissione ha studiato il volontariato in lungo e largo e presentato un rapporto al governo con la richiesta di una serie di strumenti che, se attuati, possono rafforzare ancora più il peso del volontariato anche in termini di dialogo civile.

La Commissione ha sottolineato l'importanza della rappresentanza dei più deboli, la puntualità dei servizi offerti ai gruppi più svantaggiati, e il ruolo di coesione tra tutti i gruppi sociali. Nel rapporto sono state inserite anche le richieste del settore non profit alle istituzioni pubbliche, ove spicca l'esigenza di una maggiore chiarezza di ruoli fra autorità centrale ed enti locali nel rapporto con il volontariato.

La concezione danese vede alla base dell'azione delle organizzazioni di volontariato sociale la presenza di una serie di valori che consentono alle stesse di essere il punto di convergenza tra le varie azioni di volontariato e di mantenere contemporaneamente il ruolo di tutori degli interessi della società.

In Danimarca il «volontariato» (*voluntary work*) è un'attività non retribuita, svolta in modo non coercitivo e per libera scelta, in favore di terzi (e non dello stesso individuo che la realizza, né della sua famiglia) che deve in un certo senso avere natura formale. Il volontariato è uno dei principi essenziali su cui si basa l'organizzazione, sebbene questa possa avvalersi anche di personale retribuito. Il «lavoro volontario sociale» (*voluntary social work*) è un termine che indica in generale tutte le attività di volontariato realizzate nel settore dell'assistenza sociale e sanitaria.

Nell'ultimo decennio l'associazionismo e il volontariato danesi si caratterizzano per due elementi distintivi. Da una parte assistiamo al continuo proliferare delle associazioni poiché sempre più individui o gruppi della società tendono a costituirsi in associazione per promuovere le proprie istanze presso le autorità pubbliche (ed ecco allora che tra le attività del 63% delle organizzazioni spicca la tutela degli interessi dei gruppi beneficiari); dall'altra si sviluppa sempre più il volontariato nella sfera pubblica, perché con le riforme nelle scuole, nei centri di assistenza diurna e nell'assistenza agli anziani, gli utenti diventano progressivamente membri dei consigli direttivi e svolgono attività di volontariato in stretta collaborazione con gli enti pubblici.

### Finlandia

La preparazione e la gestione dell'Anno Internazionale dei Volontari è in mano ad una rete nazionale costituita appositamente da organizzazioni di volontariato dell'area del sociale, della salute, dell'ambiente, dello sport, dei giovani, e della coope-

razione allo sviluppo. Tutte le attività vengono svolte parallelamente anche a livello locale, regionale e nazionale. I temi guida sono la «diversità» e «l'efficienza» delle attività di volontariato.

In Finlandia le organizzazioni di volontariato svolgono un ruolo importante nel contesto dello stato sociale: su 5 milioni di abitanti ci sono ben oltre un milione e mezzo di volontari o membri attivi in 300 organizzazioni nazionali e quasi 6000 associazioni locali.

In alcune specifiche aree, per esempio per i servizi di supporto agli alcolisti, i tossicodipendenti e l'assistenza ai disabili, l'offerta da parte delle organizzazioni nazionali è estremamente valida, mentre a livello locale il settore non profit emerge per la vasta rete di case di riposo e di servizi specializzati per gli anziani.

L'esperienza e la forte attività del settore associativo si estendono anche all'assistenza ai minori e ai giovani soprattutto per l'affido familiare, l'adozione e l'organizzazione di campi estivi.

Anche se la maggior parte dei servizi offerti dalle organizzazioni nazionali sono per lo più affidati ai professionisti, i volontari costituiscono una risorsa importante per alcuni compiti impegnativi: è infatti vero che le stesse organizzazioni di volontariato investono particolarmente sui volontari attraverso corsi di formazione dei volontari, incontri sistematici, supervisione e monitoraggio del lavoro svolto.

In Finlandia il volontariato non può contare su alcuna legge specifica, pertanto la promozione del volontariato ruota attorno alle attività delle associazioni. Da alcuni anni compongono lo scenario della lobby quattro grandi associazioni nazionali.

La *Association of Voluntary Health, Social and Welfare Organisations* (YTY) – creata nel 1978 – che associa ben 112 membri e che promuove in particolare gli aspetti finanziari ed amministrativi delle organizzazioni di volontariato agendo in rappresentanza del Terzo settore.

La *Finnish Federation for Social Welfare and Health Care*, organizzazione per lo più politica che rappresenta 100 organizzazioni ed opera a supporto della previdenza sociale.

Il *Finnish Centre for Health Education* – fondato nel 1962 e costituito da 101 organizzazioni – è un coordinamento di esperti che fa consulenza a chi operano nel campo dell'educazione sanitaria e delle politiche sociali rivolte alla prevenzione.

Infine, va menzionata la *National Organisation of Unemployed*, che raggruppa il *Forum dei Cittadini* e centinaia di altre associazioni locali per i disoccupati e che sembra generare nuove forme di lavoro volontario, auto-occupazione e auto-iniziativa.

## Francia

La Francia vanta la prima legge sull'associazionismo in Europa; emanata nel 1901, essa regola il regime fiscale e giuridico del non profit. La presenza di una legge centenaria ha favorito un forte sviluppo del settore associativo: si stima infatti che vi siano oltre 700.000 associazioni e che ogni anno ne nascano almeno 60.000: il problema è che non è possibile sapere quante associazioni ogni anno cessano la propria attività. Delle 700 mila, 120.000 possono essere definite «associazioni di solidarietà» che offrono/gestiscono servizi sociali o aiuti a persone in difficoltà. Esse impiegano un totale di 590.000 lavoratori di cui 400.000 sono dipendenti.

Il termine «volontariato» viene utilizzato per indicare l'attività non retribuita svolta da individui in supporto a gruppi o associazioni, comunque nell'ambito di un'organizzazione strutturata.

Sono lo sport, il tempo libero e le attività culturali ove si concentra il maggior numero di volontari, seguiti dai settori educazione e ricerca, attività sociali in senso lato, settore sanitario (aiuto ai malati, ecc.), cooperazione internazionale, e associazioni professionali, ambiente, sviluppo locale e difesa dei diritti civili.

In Francia le organizzazioni di volontariato devono trovare il loro spazio nel grande mondo dell'associazionismo. Attualmente un gruppo di organizzazioni stanno

lavorando su alcuni documenti da utilizzare a supporto della propria identità, ad esempio la «Dichiarazione universale dei diritti del volontario», la «Carta dei diritti del volontario in ospedale» o «il regolamento interno per il volontario». In prima linea c'è il *Centre National du Volontariat*, che attraverso le sue 69 sedi aiuta i volontari a trovare un'associazione adeguata alla loro domanda, e si impegna per ottimizzare l'integrazione dei volontari.

Il 2001 coincide con il centenario della Legge sulle Associazioni, difficile pertanto trovare il giusto spazio per l'Anno internazionale dei Volontari, poiché il più delle risorse e degli sforzi sembrano orientarsi ai festeggiamenti della Legge.

Sull'agenda delle organizzazioni di volontariato, il 2001 serve anche per risolvere l'annosa questione semantica della distinzione tra «volontaire» e «bénévole». In Francia è noto come infatti il termine *volontaire* indica una persona impiegata in diverse aree alternative al servizio militare, oppure nella cooperazione con i PVS, o in attività sociali predisposte per i disoccupati di lungo periodo. Il termine pertanto non necessariamente è sinonimo di *bénévole* (volontario in tutti i sensi). Allora si discute più che mai sulle modalità di discernere il contenuto del termine e mantenere la parola *volontariato* collegata ad attività gratuite, spontanee rivolte verso terzi.

## Germania

In Germania non esiste una legge quadro specifica per il volontariato.

Una base legislativa di tipo generico si ritrova nel principio di sussidiarietà contenuto in diversi atti della legislazione sociale. Secondo tale principio lo Stato è chiamato ad intervenire e deve essere coinvolto solo dopo che altre forme non governative di sostegno e di assistenza si dimostrano insufficienti. Manca inoltre un'autorità centrale – legislativa o amministrativa – che si occupi del settore, né esiste alcun centro nazionale per il volontariato.

Questa panoramica è sicuramente da attribuirsi sia alla struttura federale della repubblica tedesca ove i 18 *länder* che la compongono, godono di un elevato grado di autonomia sia alla gestione della responsabilità sul settore ripartita ad esempio fra il Ministero degli Affari Sociali, che si occupa delle associazioni di solidarietà sociale; il Ministero dell'Ambiente che segue i gruppi ambientali e il Ministero degli Interni che ha competenza sullo sport.

Negli ultimi anni si sono andati sviluppando, a livello locale, gruppi di auto aiuto, centri di ascolto, centri per anziani e – molto recentemente – agenzie per i volontari (sul modello olandese) che cercano di raccordare i cittadini alle organizzazioni che abbiano interessi comuni nelle attività di volontariato.

In confronto ad altri paesi la percentuale dei volontari tedeschi è ben al di sotto della media, ma i volontari tedeschi si distinguono per costanza e determinazione: molte aree di lavoro sociale infatti non potrebbero essere assicurate senza l'impegno dei volontari. Gli *incarichi politici onorari*, come ad esempio esser membro del Consiglio d'Amministrazione o il ricoprire altre funzioni ufficiali, sono ancora di «dominio» maschile, mentre le attività di volontariato assistenziale – che richiedono una presenza di tempo maggiore – rimangono prerogativa delle donne.

Nella graduatoria delle attività di volontariato, al primo posto vi sono i servizi offerti nei settori della sanità e dei servizi sociali, seguiti dal settore dello sport e dalle attività ricreative.

Solo nelle grandi associazioni di solidarietà sociale operano circa 1,5 milioni di volontari, con un impegno medio di 15 ore di volontariato a settimana, mentre nei gruppi sportivi e ricreativi il numero dei volontari presenti si stima sia intorno ai 3 milioni.

A queste cifre vanno aggiunte tutte quelle persone che prestano volontariato nelle piccole organizzazioni, all'interno delle parrocchie, nelle scuole, nei sindacati e nei partiti politici.

È vero però che, sebbene costante e affidabile, il livello quantitativo d'impegno dei volontari nelle organizzazioni tradizionali è rimasto prevalentemente lo stesso se non eventualmente diminuito. Molte associazioni consolidate ed attive da lungo

tempo lamentano una riduzione dell'impegno da parte dei volontari, una diminuzione delle adesioni e crescenti problemi di reclutamento. Ma abbiamo verificato che è improprio parlare di un generale declino del volontariato perché, guardando con più attenzione, in realtà ciò che è successo negli ultimi anni è che l'impegno volontario ha iniziato ad assumere forme di iniziative auto-organizzate fra cittadini, gruppi di auto aiuto, organizzazioni focalizzate su problemi specifici e network tra persone che condividono gli stessi interessi.

In questo contesto l'Anno Internazionale dei Volontari è considerato la giusta occasione per comprendere realmente la tendenza del volontariato tedesco e definire degli obiettivi che fungano da comune denominatore per le organizzazioni. Attraverso una serie di iniziative territoriali si vuole aumentare la coscienza sul ruolo che il volontariato svolge per la costruzione di una società democratica.

### Grecia

Il Volontariato organizzato greco a prima vista è difficilmente riconducibile agli schemi italiani.

Ci troviamo infatti di fronte ad una realtà numericamente abbastanza consistente di associazioni dai contenuti molto vari. Coesistono in Grecia numerose associazioni di origine e gestione statale, molti gruppi giovanili, gruppi ambientali e infine associazioni più di frontiera che lavorano sui temi emergenti del territorio.

Da una parte vi sono organizzazioni numericamente molto grandi, che lavorano quasi esclusivamente tramite i propri dipendenti e gestiscono il più dei servizi sociali, e che sono legate a schemi di lavoro e approccio più tradizionali fortemente vincolati alla struttura della società greca. Dall'altra vi sono organizzazioni che presentano alto grado di innovazione nella metodologia, che contano esclusivamente sulle proprie forze e su una componente di volontariato rilevante, ma che trovano un forte limite nel recupero di fondi e nei finanziamenti ad esse utili.

Tralasciando la definizione di volontariato, poiché non ne esiste una accettata da tutti, è importante sottolineare che tutte le ONG in Grecia sono automaticamente organizzazioni di volontariato.

Il dibattito in Grecia riguarda soprattutto il diverso approccio fra le organizzazioni nei rapporti con le istituzioni, la gestione dei servizi sociali e l'apertura all'Europa. Quest'ultima variabile spesso – come in molti altri paesi – è vista come opportunità di finanziamento, ma difficilmente le organizzazioni territoriali locali riescono ad immettersi nei fondi europei gestiti dalle autorità greche.

Sono anni che in Grecia si tenta di modernizzare e rinforzare il volontariato attraverso la costituzione di reti o federazioni nazionali. La necessità di collegarsi o creare reti spesso è stata stimolata dalle stesse istituzioni per facilitare il lavoro con le organizzazioni di settore, così sono nate molte reti tematiche settoriali: per l'ambiente, l'educazione, i servizi sociali, la cultura, i diritti umani, l'esclusione sociale; ma la stretta dipendenza con le istituzioni di riferimento rallenta indubbiamente l'indipendenza del settore. Spesso gli stessi ministeri hanno *contrattato* la costituzione di reti come propedeutica all'erogazione di fondi o alla gestione di una pianificazione comune.

Forse la sfida più grande che si presenta al volontariato greco è proprio l'apertura al collegamento in rete, e anche verso l'integrazione europea. Infatti sebbene il più delle organizzazioni sia concentrato in Atene, è indubbia la mancanza di informazioni, la mancanza di collegamento a reti europee ed infine di scambio di esperienze.

Il 90% delle organizzazioni sono di matrice ortodossa e le organizzazioni cattoliche vivono con difficoltà la questione del finanziamento. Nell'ultimo anno ci sono stati due interessanti esperimenti i cui frutti si potranno giudicare solo con il tempo.

La Chiesa ortodossa è scesa in campo ovvero ha organizzato con l'aiuto di alcune reti europee un seminario nazionale (maggio 2000) nel tentativo di supportare il processo di apertura all'Europa. Sicuramente ci sono stati limiti oggettivi di un'azio-

ne nata come «di parte», ma è indubbio come la presenza così forte dell'istituzione della chiesa ortodossa possa giocare un ruolo positivo.

Di fatto peraltro la Chiesa ortodossa può a tutti gli effetti sentirsi parte della società civile e per questo favorire un processo coesivo per le realtà che ad essa si riconducono.

Inoltre si è attivato un processo di consultazione tra alcune strutture bancarie, gruppi imprenditoriali e organizzazioni sociali. L'obiettivo è ovviamente trovare finanziamenti esterni ai canali pubblici e anche sensibilizzare il privato profit al difficile contesto sociale greco, sempre più caratterizzato dal flusso di immigrati in transizione e dal rientro di molti emigrati le cui famiglie (di origine greca) non riescono ad integrarsi nella società greca. Il modello di dialogo tra banche e organizzazioni su cui si sta lavorando è riconducibile alle alleanze fatte nel Nord Italia. Il processo di consultazione avanzerà se si riesce a superare l'ostacolo di una poca uniformità quanto alla forma organizzata. È difficile infatti per le banche trattare con realtà che non hanno alle spalle una chiara definizione operativa e anche giuridica.

La ricerca di indipendenza economica risponde al timore che le ingenti sovvenzioni corrisposte regolarmente dallo Stato a solo alcune organizzazioni possa creare un monopolio della gestione dei servizi e compromettere il carattere volontario delle organizzazioni, soprattutto con riguardo all'aspetto non lucrativo e all'indipendenza.

### **Inghilterra**

Nel Regno Unito ci sono oltre 135.000 *charities* (associazioni di solidarietà) e circa 500/600.000 organizzazioni non profit in generale. Le *charities* impiegano ben più di 485.000 lavoratori retribuiti e si avvalgono di oltre 3 milioni di volontari; un adulto su due svolge attività di volontariato.

Con il *Community Care Act*, del 1990, numerosi servizi – prima sotto il controllo diretto delle autorità locali – sono passati sotto il controllo del settore privato e del settore volontario; oggi le organizzazioni svolgono diversi ruoli: dalla protezione ambientale, all'offerta di servizi di assistenza sociale; dall'accoglienza e sistemazione in alloggi, alle attività sportive e artistiche.

Non c'è una regola generale per i rapporti tra le organizzazioni di volontariato e le autorità: essi variano a seconda delle località. Tuttavia è appropriato affermare che le autorità locali spesso finanziano le associazioni attive nel territorio di loro competenza e possono quindi esprimersi sulla destinazione della spesa e sulle attività delle associazioni. Negli ultimi dieci anni a livello locale si è manifestata la tendenza a stipulare contratti a breve termine in sostituzione di sovvenzioni globali.

A livello nazionale il governo ha istituito un'unità di coordinamento, presso il Ministero degli Interni, che ha la responsabilità di unificare le politiche governative e le prospettive del settore. Grazie all'accordo del 1998 – dal nome *Compact* – tra governo e società civile, il governo consulta il settore per le questioni che lo riguardano e contemporaneamente sviluppa, in accordo con esso, un codice di «buone pratiche» per indirizzare la spesa dei dipartimenti governativi.

La maturità del settore e la capacità contrattuale sicuramente discende dalla presenza in Inghilterra, nel Galles, in Scozia e nell'Irlanda del Nord di numerose organizzazioni ombrello che offrono consulenze, informazioni e sostegno, e rappresentano il settore presso il governo, concordando con esso visioni più coerenti e politiche mirate.

Inoltre le modalità usate per la raccolta dei fondi, sono tra le più creative rispetto agli altri paesi europei: il marketing, le attività commerciali, le tessere associative «speciali» o l'utilizzo di tecnologie informatiche e di Internet, permettono al settore di coprire la parte delle spese che il governo non finanzia.

In questo quadro si inserisce un'interessante programmazione per l'Anno Internazionale dei Volontari, gestita dal National Centre for Volunteering, che a sua volta coordina sub-comitati territoriali garantendo un impatto capillare dell'Anno. È l'e-

sperienza pluridecennale che determina la creatività utilizzata nelle politiche che incentivano il volontariato e che garantisce la rappresentanza di tutti i tipi di volontariato per grandi temi e per tipologia: volontari senior, volontariato giovanile; le diverse fasce di utenza e i settori di intervento.

Sicuramente l'Inghilterra è il paese ove i messaggi che nascono per l'Anno sono pensati per essere rivolti a tutti i cittadini e non esclusivamente ai volontari. È indubbio pertanto il risvolto nel collegare l'Anno alla cittadinanza attiva alla costruzione di una società civile, attraverso campagna a tappeto su tutto il territorio: ci sarà, ad esempio, la *Senior Volunteer Action Week*, settimana dedicata alle persone di oltre 50 anni, per coinvolgerle a donare un contributo alla comunità di appartenenza; oppure il *Make a difference Day*, un'opportunità per la gente di offrire alcune ore del proprio tempo libero ad una delle attività che verranno realizzate in quel giorno; infine la *National Volunteering Convention*, tre giorni dedicati ai volontari manager per aumentare le proprie capacità, la conoscenza e l'esperienza al fine di rafforzare le proprie organizzazioni e poter coinvolgere un maggior numero di volontari.

### **Irlanda**

In Irlanda le organizzazioni di volontariato si attengono al *Company Law* che seppur non ideale permette loro di tutelarsi legalmente e ottenere credibilità agli occhi delle istituzioni e dell'opinione pubblica.

Negli ultimi dieci anni sono stati fatti diversi tentativi per introdurre una legge solo per il volontariato. Tra i risultati va menzionato il Libro Bianco su «La Politica di sostegno al volontariato» pubblicato nel marzo 2000 in occasione del lancio dell'Anno Internazionale dei Volontari.

L'obiettivo principale del Libro Bianco è la creazione di un sistema coesivo e coerente per lo sviluppo sistematico della comunità locale e del volontariato in essa interagente, pertanto il suo contenuto verte su principi, strutture e linee di supporto.

Il Governo irlandese pone il Libro Bianco come tappa iniziale di una strategia di lungo termine per sviluppare il settore. Viene dato un riconoscimento ufficiale al ruolo che la comunità (intesa come insieme di attori locali) e il volontariato hanno nella creazione di una società democratica, civile e partecipativa e preso atto che il supporto statale al settore è strategico per il benessere della società. Il volontariato e le comunità locali sono partner nello sviluppo sociale ed economico che tramite meccanismi di consultazione con il governo interagiscono in tutte le aree di servizio; sono previsti finanziamenti pluriennali per esigenze prioritarie; in ogni dipartimento di competenza sulla materia vengono create unità di volontariato per supportare le relazioni con le organizzazioni di volontariato.

Infine l'organizzazione regolare di forum politici per consultarsi nella fase politica decisionale.

Il governo con il Libro Bianco si propone di seguire le cosiddette «migliori pratiche» soprattutto in riferimento ai meccanismi di finanziamento, da diffondere a tutte i dipartimenti collegati alle organizzazioni di volontariato; a questo si accompagna l'elaborazione di uno schema quadro per i programmi di finanziamento al volontariato che preveda la creazione, nel lungo periodo, di linee di finanziamento specifiche.

Al Libro Bianco ha fatto seguito un primo ingente finanziamento al settore per un programma di ricerca sul volontariato in Irlanda, per il sostegno delle reti e delle federazioni, per l'Anno internazionale del volontario e il comitato che ne gestirà le attività.

### **Lussemburgo**

Parlare di volontariato nel Lussemburgo significa necessariamente parlare dei cosiddetti *servizi essenzialmente volontari*, che si basano prevalentemente sull'apporto del volontariato e sono co-finanziati dallo stato in modo residuale. Diverso è

se parliamo dei servizi cosiddetti convenzionati – servizi riconosciuti come fondamentali da parte del governo – svolti da associazioni che vengono interamente finanziate dallo stato secondo regole molto rigide, dove la collaborazione o il ruolo dei volontari sono residuali.

A noi interessa parlare di quel 25% della popolazione che svolge attività di volontariato nel settore umanitario, nel sociale, nel settore ambientale, culturale o sportivo e che poco è attiva nelle organizzazioni sindacali o partitiche.

Nel Lussemburgo non esiste una legge specifica sul volontariato, i volontari non beneficiano di alcun tipo di tutela giuridica o sociale né tantomeno si possono avvalere della Raccomandazione del Consiglio d'Europa sul volontariato sociale, del 1985, perché non essendo mai stata discussa dal governo e non è applicabile.

Solo un decreto del 1991 stabilisce che la normativa sulle assicurazioni contro gli infortuni venga applicata ad ogni attività di volontariato prestata nel settore sociale e nei settori ad esso afferenti.

I volontari lavorano per lo più tramite associazioni di solidarietà costituite come associazioni senza scopo di lucro o fondazioni riconducibili per forma giuridica a quelle esistenti con la stessa denominazione in Francia e in Belgio.

Però né le associazioni né le fondazioni di volontariato sono collegate ad associazioni ombrello nazionali e soprattutto non esiste un ufficio nazionale per i volontari che possa in qualche modo operare una forma di coordinamento.

È infatti difficile leggere il volontariato nel Lussemburgo in presenza di una forte strutturazione nel settore socio assistenziale che giustamente privilegia e rafforza sempre più la figura dei lavoratori ma considera poco i volontari.

È forse l'appartenenza all'Unione europea un valido spunto per la promozione e il rafforzamento del volontariato nazionale. Infatti l'esser membri di reti europee permette alle associazioni di solidarietà sociale di essere protagoniste della gestione di strumenti innovativi nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, nella tutela dei diritti dell'uomo, nella lotta contro il razzismo, e soprattutto di importare nuova progettualità fungendo da garanti della tutela delle fasce deboli.

## **Olanda**

Nei Paesi Bassi per volontariato si intendono tutte quelle attività intraprese dietro libera scelta, a beneficio della comunità, per le quali non è prevista alcuna retribuzione, e che vengono svolte in un contesto organizzato.

È compito del Ministero della Sanità, del Welfare e dello Sport sviluppare delle misure di sostegno e di promozione delle infrastrutture nazionali ed inoltre incoraggiare nuovi sviluppi dell'azione volontaria.

La politica del volontariato è decentralizzata pertanto le autorità locali hanno sviluppato politiche sul volontariato e dato vita a strategie che possono variare molto a seconda dell'area territoriale.

In contrasto con questo quadro ben strutturato per le organizzazioni di volontariato, non esiste uno status legale per i volontari.

In Olanda viene data priorità assoluta a tutte le attività che riconducono al mercato del lavoro e in questo senso il volontariato è visto come strumento positivo.

L'Olanda vanta l'esistenza del Centro di Volontariato Olandese (Nederlandse Organisaties Vrijwillgerwerk – NOV), un'istituzione nazionale e al tempo stesso un'organizzazione ombrello.

Tra i suoi 280 membri, 120 sono agenzie di volontariato e 160 sono organizzazioni di volontariato nazionali che operano in diversi settori.

Compito principale del Centro è quello di assicurare la promozione del volontariato a livello nazionale, presso le istituzioni, la stampa, il mondo imprenditoriale e l'opinione pubblica e nel contesto internazionale.

Le agenzie per i volontari equivalgono ad organizzazioni locali del NOV: da una parte coordinano la domanda e l'offerta dei volontari nella propria area territoriale e forniscono consulenze ed informazioni sulle questioni legali dei volontari, sul rim-

borso delle spese o l'assicurazione; dall'altra avviano progetti con le associazioni e le sensibilizzano ad una politica incentrata sull'attenzione del volontario come singolo individuo.

È dal 1999 che il NOV lavora per l'Anno Internazionale dei Volontari e per la Conferenza Mondiale di apertura dell'Anno dal titolo «Volontari. Il capitale del Millennio».

La conferenza di Amsterdam (gennaio 2001) coincide con la XXVI conferenza internazionale dello IAVE – *International Association for Volunteer Efforts* – che nella storia del volontariato va ricordata perché fu grazie allo IAVE che a Parigi, nel 1990, venne adottata la Dichiarazione Universale sul Volontariato.

Tra i lavori di Amsterdam c'è anche l'elaborazione di una versione moderna della Dichiarazione di Parigi, più adattabile alla realtà del volontariato e flessibile per le nuove sfide che lo aspettano.

Oltre 1500 persone arriveranno da tutti i paesi del mondo, delegati dei governi e rappresentanze del volontariato nazionale ed internazionale si confronteranno su varie tematiche: il lavoro volontario e il governo; il volontariato in partenariato con il mondo dell'impresa; il volontariato per il rinnovamento della società; i giovani e il volontariato; la diversità nella società globale:

Il 2001 in Olanda è un anno importante poiché coincide anche con la chiusura della fase sperimentale del programma *Social Activation*, per il quale le autorità locali possono sperimentare progetti a favore dell'inclusione sociale di gruppi o individui emarginati attraverso l'attivazione del volontariato locale. Secondo questo programma tutte le attività di volontariato devono ricondurre al mercato del lavoro.

### Portogallo

Il volontariato portoghese ha sempre avuto una connotazione estremamente tradizionale, quasi assistenziale. Negli ultimi anni però stiamo assistendo a dei cambiamenti che sembrano scardinare gli schemi del passato ed aprono un quadro con due elementi chiave: da una parte la percezione acquisita e allargata di un volontariato che agisce a complemento o in appoggio allo Stato per trovare la soluzione dei problemi sociali; dall'altra la determinazione del potere politico di interiorizzare la forza e l'irreversibilità del movimento di volontariato.

Il riscontro è nella recente Legge sul Volontariato (del novembre 1998) che garantisce e promuove la partecipazione dei cittadini in attività di volontariato ed offre una base legale per il pieno sviluppo del volontariato che finalmente è «un'attività di interesse sociale per la comunità».

La legge ci interessa poiché ispira una serie di principi che sicuramente esprimono un alto grado di maturità. La necessità di un forte collegamento fra il volontariato e la cittadinanza, si richiama nel principio della *solidarietà* per il quale gli obiettivi del volontariato coincidono con la responsabilità di ogni cittadino. Il principio della *cooperazione* che stimola le organizzazioni ad operare in uno spirito di collaborazione finalizzato ad una maggiore efficienza dell'intervento nel territorio. Il principio della *responsabilità* secondo cui i volontari sono responsabili del proprio operato e devono cercare di soddisfare le esigenze dei propri destinatari. Il principio dell'*armonizzazione*, affinché l'azione volontaria sia compatibile con la cultura e gli obiettivi istituzionali delle organizzazioni. Ed infine il principio, valido in qualsiasi contesto nazionale civile, della *gratuità* del lavoro volontario, non remunerato.

Il contenuto di questa legge sembra superare pertanto le precedenti visioni troppo settoriali limitate ad esempio alla questione della previdenza sociale o al solo volontariato giovanile.

La legge è stata fortemente voluta da alcune organizzazioni, ma sicuramente può fungere da elemento di aggregazione ideologica delle tante organizzazioni che si sono sviluppate nel territorio. È dal 1987 infatti, dal Primo Congresso europeo del Volontariato, che c'è stato un vero e proprio boom: sono nate tantissime piccole organizzazioni, ognuna con una propria fetta di territorio, che operano con molta profes-

sionalità, ma che rifugiano un contesto di rete o di affiliazione. Con la legge, con l'ufficialità di un volontariato presente e riconosciuto – al di là della forma che si vuole dare – le nuove organizzazioni di volontariato possono usufruire di un nuovo punto di riferimento, culturale, di movimento e di operatività.

Le principali raccomandazioni per l'Anno Internazionale sono proprio finalizzate alla maturazione e divulgazione dell'azione volontaria: la creazione di un Forum per i Volontari, che agisca come agenzia di coordinamento; la promozione del volontariato nelle scuole; lo sviluppo di un sito Web che promuova strumenti di comunicazione e di strategie per il volontariato.

## Spagna

Nel giugno 2000 Madrid ha ospitato una conferenza internazionale che ha dato avvio informalmente all'Anno Internazionale dei Volontari: erano presenti le Nazioni Unite, lo IAVE (International Association for Volunteers Efforts) ma soprattutto c'erano organizzazioni di volontariato di paesi con cui difficilmente riusciamo ad attivare dei progetti: sono nate per cui forme di gemellaggio che si svilupperanno proprio durante il 2001.

Sul fronte interno alcune organizzazioni hanno formato un gruppo di supporto al Ministero del Lavoro e dell'Occupazione Sociale incaricato del coordinamento per le attività dell'Anno.

Il Volontariato in Spagna è un fenomeno ampio, con sfaccettature spesso simili a quello italiano. È difficile incontrare organizzazioni operative realmente a livello nazionale, infatti la forte suddivisione regionale – per lo *Stato delle Autonomie* – determina le caratteristiche del volontariato spagnolo, della sua storia e del suo sviluppo.

Ad esempio nel gennaio 1996 è stata pubblicata la Legge Statale del Volontariato regolante l'attività volontaria nei soli di ambito «sovraautonomo», statale ed internazionale. La legge è nata anche se nel più delle comunità autonome (ben 15 su 17) vi fosse già un regolamento, una legge specifica o una forma di riferimento al volontariato nel contesto di un'altra legge.

Le differenti legislazioni autonome presentano differenti intensità e intenzionalità tali da rendere molto difficile l'analisi del contesto legale del volontariato.

In Spagna la forma giuridica prevalentemente adottata dalle organizzazioni di volontariato è quella dell'associazione, vi sono poi un serie di soggetti di fatto che hanno scelto forme giuridiche che riconducono alle fondazioni e alle cooperative.

L'azione volontaria e la fede religiosa presentano un legame particolare, però il panorama attuale è sorprendente infatti la maggioranza assoluta delle organizzazioni di volontariato (72%) non appartiene a nessuna matrice religiosa. Questo è sicuramente un segnale di profondi e radicali cambiamenti provocati dal processo di modernizzazione che il paese ha subito in tempi a volte troppo rapidi.

Le caratteristiche distintive del volontariato spagnolo, quanto alla distribuzione geografica, al grado di stabilità, al tasso di affiliazione o agli ambiti di attività non presentano segni di particolare rilievo. Molto interessante invece è la componente giovanile del volontariato: oltre i 3/4 dei volontari hanno infatti meno di 30 anni. Le tipologie di utenti più seguite corrispondono alle fasce di popolazione che hanno più visibilità sociale come portatori di bisogni, e cioè gli anziani, i malati, i portatori di handicap e i minori.

Altro aspetto importante sono i luoghi e le istituzioni in cui il volontariato opera che in questo caso si presenta estremamente proteso nel territorio e nei servizi decentrati di base, con una rilevante presenza negli ospedali e nelle strutture educative.

## Svezia

Il sociale organizzato in Svezia si presenta ai nostri occhi subito con delle caratteristiche interessanti: ci sono ben oltre 200.000 organizzazioni estremamente attive, per lo più popolari (*folkrörelse*) – di cui molte sportive, educative o molti sinda-

cati – e che non amano essere definite «charities» poiché tale termine per esse ha una connotazione paternalistica di vecchio stampo.

È in queste organizzazioni dove si innesca il volontariato che in Svezia indica un'azione volontaria intesa come tempo e impegno prestati liberamente – quindi né imposti né retribuiti – di un individuo.

Ora sebbene il volontariato si presti maggiormente nelle «*ideell förening*» (associazioni motivate da un ideale generale umanitario, ambientale, ecc.) i cui membri non possono avere un ritorno economico personale dalla loro adesione all'associazione, ritroviamo molti volontari anche nelle organizzazioni pubbliche.

Per comprendere il volontariato svedese – e forse quello scandinavo in generale – bisogna considerarne un'altra caratteristica, quella dell'elemento democratico strettamente legato al concetto di *folkrörelse* (movimento popolare): infatti *si fa parte di un'organizzazione* non solo per dar voce ai gruppi più vulnerabili della società ma anche per partecipare al processo democratico.

L'associazionismo, la partecipazione al processo democratico e le forti connotazioni culturali fanno sì che la collaborazione fra personale retribuito e volontari e il collegamento fra disoccupazione, volontariato e occupazione siano molto forti rispetto agli altri paesi europei.

Da una parte infatti la cultura sociale svedese prevede il supporto del volontariato in molte attività o servizi, anche se questi sono di gestione pubblica e non risulta una convenzione o una delega all'organizzazione: molti sono i volontari che si inseriscono in un servizio sociale e coadiuvano il personale retribuito; dall'altra il volontariato può essere una forma di reintegrazione nel mercato del lavoro e dar vita ad una nuova occupazione: è in Svezia infatti che lo stato sociale attraverso programmi specifici coinvolge i disoccupati offrendo la possibilità di partecipare a percorsi formativi professionali o a tirocini ad hoc in associazioni di Terzo settore facilitando l'assunzione nelle stesse.

### <http://www.iyv.org>: l'Anno Internazionale e Internet

Apriamo Internet – il grande mezzo di comunicazione del nuovo millennio. È interessante viaggiare nel sito curato dalle UNV, addentrarsi nelle notizie più ufficiali e leggere in modo trasversale.

Al di là dei testi più istituzionali – ove si spiega il perché dell'Anno Internazionale dei Volontari – vengono fornite per ogni paese notizie sugli avvenimenti in programma, sulla composizione del Comitato Nazionale creato ad hoc per l'anno, una lista di organizzazioni da contattare per fare volontariato.

Sono evidenti alcune differenze rilevanti, che indicano l'impatto che l'Anno ha sulla realtà di ciascun paese e fanno trasparire lo scenario di fondo ove esso si inserisce.

Prendiamo il caso della Grecia, in cui il volontariato ha uno sviluppo difficile, soprattutto nei rapporti con le istituzioni, dove il regime del passato e la presenza della Chiesa Ortodossa è molto forte. In Grecia vi sono migliaia di organizzazioni di volontariato, per lo più ambientali, o impegnate sull'emergenza profughi in transizione o immigrati.

La *finestra* sulla Grecia è un po' scarna, non parla di tutte le splendide esperienze del volontariato greco né accenna alle difficoltà organizzative dell'Anno, legate alle elezioni politiche della primavera 2000, oppure alla netta divisione fra le numerose organizzazioni giovanili, tanto supportate dalle istituzioni, e le organizzazioni sociali, spesso statali, alludo alle famose «*pipka*».

Probabilmente sono le difficoltà di collegamento tra le organizzazioni greche a rispecchiarsi in modo palese anche su Internet offrendoci un'immagine di assenza di coordinamento.

Prendiamo invece il caso dell'Inghilterra, dove Internet ha avuto uno sviluppo molto più ampio e la cultura della comunicazione sociale su Internet è già profonda-

mente radicata nella quasi totalità delle *charities*. Oltre alla cospicua mole di informazioni presentate sul sito delle UNV, il comitato nazionale ha realizzato un autonomo sito (*www.iyv2001england.org*) dedicato all'Anno. Ottimamente congegnato, il sito raccoglie e pubblicizza tutte le iniziative intraprese a livello nazionale e locale, gestisce l'offerta e la domanda di volontari, fa opera di sensibilizzazione riuscendo ad arrivare e a coinvolgere anche il grande pubblico.

Fatta eccezione per i casi come l'Inghilterra, è quindi grazie all'Anno che per la prima volta una massiccia informazione sul volontariato relativa a tutti i paesi trova spazio su Internet.

Grazie all'Anno alcune organizzazioni di volontariato per la prima volta si immettono su Internet e iniziano a trovare il gusto di esservi presenti e di navigarvi. E non importa sottolineare come a volte alcune informazioni siano state gestite male e immesse erroneamente: se lo strumento viene utilizzato e ha una buona divulgazione è sicuro che l'Anno Internazionale potrà tramite Internet fare ciò che forse a livello di eventi nazionali non si fa: sensibilizzare i potenziali volontari, i giovani in particolare che desiderano sperimentarsi in nuovi impegni sociali.



PARTE VII

## **ALCUNE ESPERIENZE SIGNIFICATIVE DAL MONDO**

---



## IL VOLONTARIATO FAMILIARE IN ITALIA: VALORIZZARE LA LEZIONE AMERICANA

---

### 1. Introduzione

L'azione volontaria è, principalmente, per i cittadini un modo per partecipare alla vita civile e per le organizzazioni un modo per acquisire risorse umane che permettono di programmare e realizzare iniziative di utilità sociale. Da un lato, le organizzazioni di volontariato cercano di risolvere i problemi e di soddisfare i bisogni delle comunità; inoltre, trasmettono valori quali la solidarietà, il prendersi cura, l'attenzione agli altri, la consapevolezza che l'agire del singolo e il senso di appartenenza al proprio territorio sono importanti per lo sviluppo locale e il miglioramento della qualità di vita. Dall'altro, la famiglia è il luogo privilegiato in cui si elaborano modelli di vita e di relazione, in cui la capacità di cura viene trasmessa direttamente (accudendo gli altri membri), in cui si impara che la propria felicità è strettamente connessa alla felicità altrui, in cui fin dall'inizio la solidarietà acquista concretezza e responsabilizza gli uni verso gli altri. La disponibilità a prendersi cura degli altri a volte rimane limitata ai membri della propria rete familiare, altre volte si estende fino a trasformarsi in azione volontaria.

Parlando con volontari adulti spesso si scopre che anche da giovani hanno svolto azioni di volontariato, o che i loro genitori hanno fatto parte di organizzazioni impegnate nel sociale o che la loro famiglia è stata aiutata da volontari. Esiste, infatti, un'alta correlazione tra l'esperienza di volontariato giovanile, la partecipazione ad associazioni ed il successivo impegno sociale in età adulta. Le esperienze vissute nell'infanzia o nell'adolescenza influenzano profondamente i comportamenti prosociali successivi. Da questa consapevolezza hanno tratto impulso, anche in Italia, numerose iniziative di volontariato destinate ai giovani e sono sorte molte organizzazioni che si rivolgono ai giovani proponendo loro di partecipare attivamente in attività destinate alla comunità.

Un aspetto che ancora nel nostro Paese non si è sufficientemente sviluppato è, invece, la promozione e la realizzazione di programmi di azione volontaria pensati appositamente per nuclei familiari, in cui cioè le attività volontarie siano espressione di una solidarietà non del singolo ma di un intero nucleo familiare. Nonostante, infatti, si stiano attuando alcuni progetti che puntano al rafforzamento dei legami ed allo scambio di esperienze a livello intergenerazionale o si stia sempre più parlando di servizio civile volontario svolto da persone anziane, poca attenzione si pone alla possibilità di promuovere il «volontariato familiare».

Certo, anche guardando al volontariato italiano non si può dimenticare che spesso le famiglie sono coinvolte *direttamente* nell'azione volontaria, quando si parla per esempio di affido, o *indirettamente* quando riorganizzano i tempi e le relazioni interne per sostenere l'agire volontario di un proprio componente.

Un progetto di raccolta fondi, un programma di distribuzione pasti, di assistenza agli anziani, di animazione di un gruppo di bambini, la gestione di un campo vacanze possono tranquillamente veder coinvolte più famiglie volontarie. Non si deve, infatti, pensare necessariamente ad attività rivolte ad un solo tipo di utenza, o che richiedono necessariamente un contatto diretto tra volontario ed utente: nel volontariato sono importanti tutte le attività che aiutano un'organizzazione a soddisfare i bisogni della comunità locale. D'altra parte esperienze di questo tipo hanno già visto, in Italia, una qualche forma di partecipazione di più membri di una stessa famiglia, anche se ciò avviene in modo occasionale e deriva più da un interesse nato nella famiglia stessa che da una decisione dell'organizzazione di volontariato.

Eppure la famiglia non solo è una risorsa per i propri membri ma può essere un'importante risorsa anche per azioni di volontariato.

## 2. Volontariato familiare

Il «volontariato familiare» è una forma di azione volontaria che vede protagonisti più membri di uno stesso nucleo, di una unità di convivenza, o persone che, al di là dei legami naturali, si considerano come una famiglia.

D'altra parte, anche in Italia, non esiste più un unico modello di famiglia; dobbiamo piuttosto evidenziare strutture differenti che si percepiscono come famiglie: due genitori e figlio/i; un adulto con il o i suoi genitori; giovani coppie sposate o conviventi, coppie dello stesso sesso, coppie pensionate, un genitore e suo/sua figlio/a, un gruppo di persone con legami di sangue o non – ma che vive insieme – bambini e nonni, fratelli adulti...

Non esiste un modello ideale di famiglia che possa diventare famiglia-volontaria; piuttosto è importante che i suoi membri siano capaci di prendersi cura l'un l'altro, di riorganizzarsi in funzione dei bisogni e delle necessità, di relativizzare le proprie personali esperienze, di capire e di rispettare scelte ed atteggiamenti diversi dai propri, di avere e di essere disponibili a stabilire relazioni nella comunità in cui vivono.

L'azione volontaria della famiglia assume diverse modalità; i membri possono svolgere:

- la stessa attività lavorando contemporaneamente;
- la stessa attività ma in tempi differenti e con una rotazione delle responsabilità al proprio interno;
- attività diverse ma contemporanee, come nella preparazione o realizzazione di un evento.

I componenti della famiglia possono, quindi, lavorare su uno stesso progetto o su progetti diversi, realizzare le stesse attività, operare con gli stessi utenti o con utenti diversi: ciò che conta è la decisione, presa congiuntamente, di diventare volontari e di condividere tale esperienza di cui ci si assume la responsabilità come nucleo.

*Le famiglie-volontarie*, come i singoli volontari, nella propria azione offrono tempo, abilità, competenze, ma anche, ad esempio, un prolungato entusiasmo motivato dal lavorare insieme come nucleo familiare; un approccio multiplo all'analisi dello stesso problema; una creatività collettiva nell'individuare nuove soluzioni e nuovi modi di svolgere le attività; un ambiente familiare per giovani e anziani soli che vivono lontano da casa o per persone in difficoltà e un esempio di come una famiglia sia in grado di affrontare crisi e problemi.

## 3. L'esperienza americana

La W.K. Kellogg Foundation ha da sempre individuato la famiglia come ambito di intervento privilegiato e nel 1979 ha realizzato il progetto «*The Family Volunteer Project*», in collaborazione con «Volunteer: The National Center for Citizen Involvement» e con alcuni «Voluntary Action Centers». La «Volunteer» è una organizzazione nazionale sorta con la finalità di promuovere una maggiore partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nella risoluzione dei problemi sociali delle comunità di appartenenza, mentre i «Voluntary Action Centers» sono l'equivalente americano dei nostri «centri di servizio per il volontariato».

Il progetto «*The Family Volunteer Project*» ha avuto l'obiettivo di esplorare e «testare» il concetto di volontariato familiare attraverso un'indagine, effettuata in undici comunità, e la realizzazione di prime azioni di volontariato familiare. Le principali domande cui il progetto ha cercato di rispondere sono state:

- Ci sono attività specifiche che possono essere svolte congiuntamente da membri di una stessa famiglia?
- Qual è il modo più efficace per reclutare famiglie volontarie?

– Qual è l'impatto del volontariato familiare per i clienti di una organizzazione, per la comunità e per la famiglia stessa?

L'esperienza non solo ha dato risposte a queste domande ma, suscitando molto interesse, ha rafforzato la convinzione che sia possibile creare programmi di azione volontaria per famiglie e che questa esperienza consolidi i legami all'interno del nucleo familiare e promuova la partecipazione attiva dei cittadini sia adulti sia più giovani.

Quasi in ogni contesto organizzativo e in ogni progetto è possibile, infatti, individuare attività adatte a soggetti di età e capacità diverse: bisogna solo *trasformare la complessità di progetti e di attività in relazione agli interessi, motivazioni ed abilità di ogni singolo individuo che compone una famiglia; anche le modalità ed i tempi con cui le attività devono essere svolte dovranno essere pensate in relazione all'età dei volontari.*

La Kellogg Foundation ha continuato ad impegnarsi in tale ambito e nel 1991, ha dato vita al progetto «*Family Matters Initiative*» in collaborazione con la Points of the Light Foundation, fondata l'anno precedente dall'ex Presidente degli Stati Uniti George Bush. Il progetto di ricerca nazionale, volto ad investigare se e come le organizzazioni nonprofit valorizzassero la partecipazione delle famiglie al volontariato, ha evidenziato una generale diffusione di tale forma di volontariato ma non nei termini attesi: raramente la famiglia era considerata come una potenziale risorsa a cui riferirsi per le attività di volontariato. Sebbene alcune famiglie americane partecipassero ad azioni di volontariato questo avveniva sporadicamente ed era determinato da situazioni contingenti più che da una decisione «politica» di una organizzazione o da una scelta consapevole del nucleo familiare. Questa constatazione ha spinto la Kellogg Foundation e la Points of the Light Foundation a elaborare e sperimentare un programma di lavoro per:

– incrementare la partecipazione delle famiglie ad azioni di volontariato significative per la comunità;

– promuovere partnership con organizzazioni nonprofit ed imprese per nuove opportunità di lavoro volontario familiare;

– rafforzare gli attuali programmi di volontariato familiare;

– diffondere e rendere più profonda la consapevolezza che il volontariato familiare rappresenta un'importante componente della vita comunitaria.

La creazione di un modello di programma per lo sviluppo del volontariato familiare è stato, quindi, avviato nel 1993 in partnership con diversi «Volunteer Centers»<sup>1)</sup>.

Nel 1994, la Fondazione Point of the Light ha commissionato al Gallup International Institute una ricerca, su un campione rappresentativo di 1002 famiglie americane, dalla quale risulterebbe che:

– più di un terzo (36%) delle famiglie intervistate svolgeva volontariato familiare;

– la partecipazione a tale forma di volontariato caratterizzava il 30% di quelle in cui il capo famiglia aveva un'età tra i 18-34 anni, il 39% di quelle con il capo famiglia di età tra i 35-49 anni ed infine il 31% di quelle con un capo famiglia di oltre 50 anni;

– le forme più comuni di famiglia che svolge volontariato familiare erano rappresentate da: due genitori con uno o più figli (60%), adulti senza figli (25%), un adulto con uno o più figli (9%);

– l'azione volontaria veniva svolta nel 66% da più adulti, nel 60% da marito e moglie o partner, nel 22% con uno o più figli;

<sup>1)</sup> Negli Stati Uniti i «Volunteer Centers» - centri di servizio per il volontariato - hanno una lunga storia, il primo risale infatti al 1919. Nel corso degli anni, i centri hanno modificato finalità ed attività, passando da una funzione prevalente di reclutamento di volontari per progetti svolti da altre organizzazioni a veri e propri centri di sostegno e sviluppo delle organizzazioni di volontariato e per questo hanno assunto nuove denominazioni. La Points of the Light Foundation, inoltre, dal 1991 svolge una funzione di coordinamento e sviluppo dei centri di servizio che sono oltre 450 su tutto il territorio nazionale.

- l'impegno delle famiglie volontarie era diretto verso anziani (60%), bambini o giovani (58%);
- l'80% degli intervistati svolgeva questo tipo di volontariato da più di tre anni;
- il 46% di chi partecipava al volontariato familiare svolgeva la sua attività diverse volte la settimana (24%), o almeno una volta la settimana (21%);
- il 30% degli intervistati aveva iniziato l'esperienza di volontariato familiare dopo essere stati invitati da altri adulti; il 27% era stato, invece, di stimolo agli altri membri della famiglia ed, infine, nel 14 % dei casi erano stati i bambini a convincere gli adulti a partecipare.

Nell'ambito della stessa ricerca sono stati intervistati anche i responsabili dei programmi di volontariato familiare delle organizzazioni che hanno partecipato a «Family Matters Program». Questi hanno sottolineato quanto segue: i volontari sono più soddisfatti e contenti quando svolgono volontariato con i propri familiari (50,3%); ciò permette all'agenzia di ottenere più volontari in una sola volta (46,6%), le famiglie sono più responsabilizzate rispetto ai singoli (20,2%), i volontari hanno più possibilità di partecipare che individualmente (15,2%).

Nel periodo (1993-1996) della prima sperimentazione di «The Family Matters Program», in sei comunità, sono state coinvolte ben 12.976 famiglie che hanno dedicato un totale di 201.340 ore al volontariato, e sono state realizzate più di 420 partnership con organizzazioni locali, sviluppando 1.498 azioni di volontariato per famiglie.

Nel 1994, anno internazionale della famiglia, è stato organizzato il primo «*Family Matters Forum*», diventato poi un appuntamento annuale, in cui le organizzazioni che partecipano al programma, insieme ad alcune famiglie volontarie si incontrano per raccontarsi le proprie esperienze e individuare nuove strategie di sviluppo. La realizzazione del volontariato familiare può essere, infatti, promossa anche all'interno del mondo delle imprese profit, come dimostra la collaborazione, a partire dal 1995, tra la Fondazione e la catena di negozi «Target Store».<sup>2)</sup> I direttori di 444, su 746 «Target Store», sono stati intervistati nel 1997 per la ricerca «Corporate Volunteerism: how families make a difference» commissionata dalla Fondazione a The Conference Board, un'organizzazione impegnata per lo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese.

Negli Stati Uniti esistono molti programmi, sostenuti dalle imprese, per favorire la partecipazione dei propri dipendenti ad azioni di volontariato, poiché questa esperienza viene ritenuta importante sia per sostenere il benessere del territorio in cui l'impresa opera sia perché ha ricadute positive sul personale.

I direttori intervistati, che hanno partecipato alla realizzazione del «Family Matters Program» all'interno del proprio negozio hanno rilevato, ad esempio, per il:

- 70% un miglioramento delle relazioni pubbliche e con la comunità;
- 57% un aumento dell'assunzione di responsabilità dei dipendenti;
- 15% una maggiore produttività degli stessi;
- 12% una riduzione nel numero di ore richieste per impegni familiari.

Il personale che ha partecipato al programma ha confermato i vantaggi o benefici che l'azione volontaria svolta con la famiglia comporta.

Sperimentato il modello di lavoro per la realizzazione del programma, la Points of the Light Foundation sta diffondendo sul territorio nazionale, ed all'estero, l'esperienza del volontariato familiare. Attualmente, oltre 30 centri per il volontariato sono coinvolti nella diffusione del programma «Family Matters» ma molti di più sono quelli che di propria iniziativa hanno avviato programmi simili. D'altra parte questa forma di volontariato si sta affermando anche in Canada ed in Australia. Sulla base dell'esperienza acquisita in questi anni di attività, inoltre, la Fondazione ha preparato diversi manuali di lavoro per le organizzazioni, sia nonprofit che for profit o pubbliche, che vogliono avviare tali programmi.

<sup>2)</sup> I «Target Stores» sono dei grandi magazzini presenti su tutto il territorio nazionale.

#### 4. Suggerimenti dall'esperienza americana

Se una organizzazione, pubblica o di volontariato, volesse avviare programmi rivolti a famiglie, dovrebbe prima di tutto *rendere esplicite le motivazioni* di tale decisione, individuare attività appropriate ai diversi componenti di una famiglia, elaborare un sistema di management che faciliti la partecipazione delle famiglie e le sostenga nelle attività. Dovrebbe essere in grado, insomma, di creare un contesto organizzativo che «crede» nel valore dell'azione volontaria familiare e per questo essere disposta a definire nuove modalità di lavoro, flessibili anche rispetto alle disponibilità di tempo delle famiglie.

Le resistenze culturali ed i limiti organizzativi che vengono talvolta posti da professionisti nei confronti di volontari si acuiscono nel caso delle famiglie volontarie perché la complessità dei fattori in gioco è certamente superiore. La collaborazione organizzazione-famiglie volontarie presenta rischi determinati sia dalla differenza generazionale dei volontari sia dalle dinamiche familiari: alcuni membri della famiglia possono non assumere sino in fondo la propria responsabilità nella realizzazione dei compiti; i genitori possono di fatto assumere un ruolo di portavoce, nelle riunioni e discussioni, che però non è stato loro delegato dai più giovani; conflitti interni familiari possono incidere sull'azione volontaria, sulla sua qualità e sullo svolgimento delle attività.

Vi sono però iniziative per le quali la collaborazione di una famiglia costituisce un fattore più rilevante dell'azione individuale come nel caso in cui si realizzino progetti o interventi rivolti a minori o a famiglie in difficoltà; inoltre, molti adulti vorrebbero essere volontari ma gli impegni familiari rendono difficile la realizzazione di tale desiderio, mentre progetti che coinvolgono adulti e ragazzi permetterebbero la loro partecipazione.

La peculiarità di una azione volontaria familiare richiede un adattamento delle modalità di gestione dei programmi per volontari. Diverse saranno le strategie di reclutamento, selezione, formazione nonché di gestione dei progetti in cui sono coinvolte le famiglie.

*L'intervista di selezione* dovrebbe indagare le ragioni che spingono la famiglia a voler svolgere volontariato e valutare se possiede requisiti come la capacità di prendersi cura l'uno dell'altro, di accettare punti di vista diversi, di superare situazioni di crisi al proprio interno, di stabilire relazioni con altri soggetti della comunità, di impegnarsi nel tempo e con costanza per le attività. Occorre, quindi, verificare come essa si comporta nel suo insieme e comprendere sino in fondo la qualità delle relazioni al suo interno per cogliere eventuali segni di dominanza, coercizione e resistenze. Appare allora essenziale intervistare i singoli membri aiutando ognuno a comprendere meglio le proprie ed altrui motivazioni nonché ad individuare gli ambiti di intervento e le attività che meglio si adattano alla famiglia nel suo insieme ed ai singoli. Formare i volontari ormai fa parte della cultura organizzativa del volontariato per avere un'azione qualificata e soddisfacente; la scelta delle modalità (tutti i membri insieme come team, adulti e giovani contemporaneamente ma in differenti aree e con differenti metodi, adulti che a loro volta formeranno i più giovani con un processo a cascata) dipende dalle attività che saranno svolte e dalle caratteristiche delle singole famiglie.

La *supervisione* ha un ruolo cruciale per sostenere la partecipazione delle famiglie e per garantire il rispetto degli standard di qualità nelle attività da esse svolte. Il supervisore deve allora creare rapporti personali con ogni membro del gruppo familiare e non solo con gli adulti; chiedere di individuare un referente per comunicazioni ed avvisi rivolti a tutti; aiutare la famiglia a distribuirsi i compiti in modo che ognuno assuma proprie responsabilità, collabori con gli altri e si «diverta»; fare attenzione ad eventuali tensioni tra i componenti, individuandone prontamente le cause e le possibili soluzioni (altri compiti, in altra sede o in altra fascia oraria); definire uno stile di supervisione personalizzato per ogni soggetto; ringraziare tutti indivi-

dualmente e la famiglia nel suo insieme. Inoltre, è bene che si creino *occasioni durante le quali la singola famiglia possa confrontarsi con altre*; queste occasioni, formali ed informali, costituiscono momenti di riflessione sulla propria esperienza: su come l'azione volontaria influisca sulle relazioni all'interno della famiglia, sulla partecipazione dei singoli componenti alla vita familiare e sociale in generale, sulla conoscenza della comunità e dei bisogni locali, sulle attività svolte e sui rapporti con gli utenti e con l'organizzazione.

Queste indicazioni evidenziano come il volontariato familiare richieda un'attenzione particolare anche da parte delle organizzazioni che già lavorano con volontari. In generale, le organizzazioni che vogliono avviare progetti con la partecipazione di famiglie volontarie dovrebbero iniziare con un piccolo numero e coinvolgere chi già opera nel sociale; individuare attività che non richiedano molta formazione, che siano limitate nel tempo e che rientrino negli attuali servizi offerti.

*Per favorire la partecipazione delle famiglie al volontariato* sono state elaborate anche linee guida a loro rivolte: prima di tutto una famiglia dovrebbe riflettere sul valore e sul significato che tale forma di volontariato potrebbe assumere per essa e quindi valutare l'interesse dei singoli componenti. Nel caso in cui alcuni di essi siano già volontari potrebbero elencare le attività in cui sono coinvolti e verificare l'eventuale disponibilità degli altri a parteciparvi; diversamente, potrebbero elencare le questioni, i problemi che interessano i singoli e come ognuno potrebbe partecipare ad azioni di volontariato. Nella ricerca delle organizzazioni che svolgono attività nell'ambito di interesse individuato, le famiglie possono valorizzare i propri contatti personali ma soprattutto i centri di servizio per il volontariato. L'incontro con l'organizzazione individuata deve veder coinvolti tutti i membri della famiglia affinché ognuno possa direttamente verificare il proprio interesse nei programmi e l'ambiente organizzativo. Una famiglia può anche «sperimentarsi» attraverso la realizzazione congiunta di attività in una specifica occasione od iniziativa promossa dall'organizzazione (es. giornata di raccolta fondi, organizzazione di un evento), prima di decidere di partecipare a progetti di maggior durata e più impegnativi. In tal modo, infatti, la famiglia può verificare come i singoli vivono l'azione volontaria e come collaborano tra loro per la realizzazione del lavoro. Alla fine di ogni attività o progetto realizzato come famiglia-volontaria, nuove saranno le capacità le conoscenze acquisite, così come saranno cambiate le motivazioni e gli interessi dei singoli. La famiglia potrà cercare nuove occasioni per svolgere l'azione volontaria.

## 5. Brevi osservazioni conclusive

Negli Stati Uniti, *le organizzazioni di volontariato che hanno realizzato programmi di volontariato familiare hanno*: migliorato la propria capacità di analisi e di conoscenza del territorio e dei problemi, incrementato le relazioni con la comunità, sviluppato servizi che integrano adulti, giovani, anziani; aumentato il numero e le competenze dei volontari, ed inoltre, rafforzato il tessuto sociale creando relazioni tra più famiglie.

Alcune *famiglie-volontarie americane*, coinvolte nei programmi, ritengono che questa forma di volontariato presenti diversi *vantaggi* poiché permette di: trascorrere più tempo insieme ai propri cari «arricchendo» le relazioni familiari; stare insieme divertendosi e facendo qualcosa di utile; discutere e confrontarsi su questioni sociali e su problemi della comunità; far emergere e condividere valori importanti all'interno del nucleo familiare; ed infine, di rinforzare comportamenti socialmente utili e di sensibilizzare i figli all'azione volontaria. A questi vantaggi si aggiungono ovviamente la possibilità, anche per i singoli membri, di acquisire nuove abilità e competenze; incontrare nuovi amici; sviluppare il senso di

responsabilità; riconoscere che ognuno può portare un contributo attivo, secondo le proprie capacità; imparare a rispettare le diversità ed a superare le difficoltà con l'aiuto degli altri.

Il volontariato familiare, nell'esperienza degli Stati Uniti, sembra essere, quindi, una forma di azione volontaria da promuovere proprio per rafforzare la famiglia, il senso di solidarietà e permettere alle organizzazioni di rispondere in maniera diversificata ed articolata alle necessità dei cittadini e della società.

I programmi di azione volontaria, pensati per soggetti di diverse età ed appartenenti allo stesso gruppo familiare, da un lato aumentano le possibilità di partecipazione degli adulti, superando il problema «non ho tempo perché ho famiglia» «vorrei fare volontariato ma non so a chi affidare mio figlio», e dall'altro avvicinano i più piccoli al concetto di solidarietà e di cura attraverso l'azione volontaria.

Il volontariato familiare di per sé non è un fenomeno nuovo; le famiglie hanno una qualche esperienza di azione volontaria svolta congiuntamente *ma nuovo è l'identificare la famiglia come gruppo target da reclutare nelle azioni volontarie.*

La complessità della società ci porta a sperimentare sempre più la distanza generazionale e la disgregazione della famiglia e delle relazioni in generale. Paure, timori e stereotipi danno luogo a incomunicabilità e a incomprensioni tra genitori e figli; il volontariato familiare aiuta giovani e adulti a scoprirsi reciprocamente: da un lato i giovani crescono assumendosi nuove responsabilità, dall'altro gli adulti hanno la possibilità di recuperare la freschezza degli approcci dei giovani ed il loro entusiasmo. La famiglia, che rappresenta il nucleo principale della società, attraverso questa esperienza si rafforza nei legami interni e nella capacità di dialogo evitando così un «pericoloso» isolamento tra i membri che potrebbe incidere negativamente sulle modalità future di relazione con altri soggetti della società.

Nello sviluppare un forte movimento di famiglie volontarie si migliora la vita della comunità ed il benessere generale, si genera maggiore responsabilità nei luoghi di lavoro e si aumenta la soddisfazione degli utenti cui è possibile offrire nuovi servizi ed interventi. Allo stesso tempo la famiglia conosce maggiormente la propria comunità, amplia le relazioni con le sue diverse componenti e scopre nuovi aspetti.

I valori alla base di una società che punta all'inclusione sociale, alla valorizzazione delle diversità, alla tutela e promozione della qualità della vita per tutti i cittadini e alla legalità sono i valori della comprensione, del rispetto delle diversità, della disponibilità ad aiutare gli altri, della costruzione comune di un terreno sociale a sostegno di tutti. Valori comuni alla famiglia ed all'azione volontaria. Il volontariato familiare può allora essere una modalità di azione che trasmette capacità di cura e solidarietà tra le generazioni creando le premesse per una maggiore partecipazione attiva dei più giovani anche in future azioni di volontariato.

Affinché questa forma di partecipazione attiva dei cittadini si diffonda anche in Italia bisognerà avviare iniziative di informazione e sensibilizzazione; i Centri di Servizio per il Volontariato potrebbero esserne i principali promotori organizzando incontri sia con le organizzazioni locali sia con le famiglie interessate. Le organizzazioni potrebbero avviare la sperimentazione di programmi di volontariato familiare attingendo sia ai finanziamenti che ogni anno l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato mette a disposizione di progetti innovativi, sia a quelli che i singoli centri di servizio possono destinare ai progetti proposti direttamente dalle organizzazioni di volontariato.

Sarebbe certamente interessante seguire la sperimentazione di questi programmi, valutare l'impatto di tale forma di volontariato e avviare scambi di esperienze a livello nazionale tra le organizzazioni e le famiglie che ad essi partecipano. Non meno rilevante sarebbe l'avviare un confronto diretto con chi, negli Stati Uniti, ha saputo valorizzare le diversità generazionali a beneficio della famiglia stessa e della collettività creando il «volontariato familiare».

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Allen K. K. - Harrison S. (1983) «*Families Volunteer. A Workbook for involving families*», published by Volunteer: The national center for citizen involvement, Arlington Va
- De Palma E. «*I centri di servizio per il volontariato negli Stati Uniti*», in Prisma, n.15, 1999
- De Palma E. (1998) «*Famiglie Solidali e Volontari. Strategie per la collaborazione tra cittadini e organizzazioni*», Comune di Bitonto (Ba)
- De Palma E. «*La Famiglia & dintorni*», Rivista del Volontariato, n. 12, 1997
- De Palma E. «*...E se non ci fossero loro? I volontari: una risorsa da valorizzare*» in corso di pubblicazione, Edizioni Lavoro, Roma
- Ellis J. S. - Weisbord A. - Noyes K. (1991) «*Children as Volunteers: Preparing for Community Service*, PA: Energize Inc, Philadelphia
- (The) Edna McConnell Clark Foundation (1994) «*Keeping Families together and children safe*»
- Gallup International Institute (1994), «*Family Volunteering: A report on a survey*», George H. Gallup Institute, Princeton
- McCurley S. (2000) «*Family-Friendly Volunteering: A guide for Agencies. Family Matters Initiative*», Points of the Light Foundation, Washington
- McKaughan M. (1997) «*Corporate Volunteerism: how families make a difference. A research report*», The Conference Board, New York
- Points of the Light Foundation (1992) «*Family matters: The First Year*», Points of Light Foundation, Washington
- Points of the Light Foundation (1995) «*Family Volunteering: Putting the Pieces Together*», Points of Light Foundation, Washington
- Points of the Light Foundation (1998) «*Family matters Replication Guide: A step-by-step process for Volunteer Centers*», Points of Light Foundation, Washington
- Schervish P.G. - Hodgkinson V.A. - Gates M. and Associates (1995) «*Care and Community in Modern Society. Passing on the tradition of service to future generations*», Published by Independent Sector, San Francisco
- Stallings B. (1992) «*Family as Volunteers*» in Vineyard S. - McCurley S. (a cura di) «*Managing Volunteer Diversity: A Rainbow of Opportunity*», Heritage Arts Publishing, Downers Grove, Illinois

## SI PUÒ PARLARE DI VOLONTARIATO IN AFRICA? IL SENSO DELLE RETI DI SOLIDARIETÀ LOCALE A PARTIRE DA DUE SPECIFICI CONTESTI: ZAMBIA E RWANDA

---

1. Tentare di parlare di volontariato in Africa – e di volontari africani, piuttosto che di italiani impegnati all'estero – è impresa ardua. Prima di tutto perché l'Africa è un continente di 45 paesi estremamente variegati; e poi perché quello che intendiamo per volontariato in base alle nostre coordinate esperienziali e concettuali si situa in contesti assai diversi.

Nell'impossibilità di dire «Africa» in modo univoco, si è scelto di riferirci a due paesi – Zambia e Rwanda – dei quali era possibile analizzare alcuni significativi aspetti in materia di volontariato per la presenza di referenti italiani capaci di fornire interessanti elementi di lettura.

In entrambi i contesti si evidenzia la presenza di problematiche socioassistenziali e sociosanitarie consistenti e gravi, verso le quali sono in corso rilevanti azioni di solidarietà organizzata. In Zambia si riscontra una delle punte più alte di diffusione del virus HIV, con un tasso di sieropositività che raggiunge un terzo della popolazione; di pari passo è in accelerazione la diffusione della tubercolosi.

In Rwanda le statistiche ufficiali parlano dell'11% di popolazione affetta da HIV; ma qui i problemi più grandi stanno nelle conseguenze del genocidio e nella perdurante conflittualità tra etnie, che ha determinato la presenza di molte vedove e orfani e la più alta percentuale mondiale di detenuti rispetto agli abitanti.

In entrambi i paesi si sono sviluppati significativi impegni di solidarietà da parte di soggetti della società civile, non automaticamente riconducibili alle caratteristiche del volontariato così come lo s'intende in Italia. Saltano sia il concetto di tempo libero rispetto a un'occupazione professionale, sia quello di dedizione gratuita agli altri una volta che i propri bisogni essenziali siano garantiti; probabilmente è diverso anche il modo di sentirsi gratificati nel fare qualcosa di utile a chi sta peggio di noi, essendo più urgente l'imperativo di salvarsi insieme dentro tragedie collettive. In estrema sintesi, si tratta di poveri che aiutano altri poveri, e che in talune situazioni traggono dal servizio reso anche il minimo indispensabile per la sopravvivenza personale e familiare.

2. In entrambi i contesti osservati si assiste all'estensione di reti di solidarietà familiare, a partire dal tipico concetto africano di famiglia allargata e dalla naturale reciprocità che all'interno della stessa si esplica. È interessante come tale allargamento, opportunamente sostenuto, determini inclusione in particolare di minori o altri soggetti che per eventi traumatici (malattie e violenze) hanno perso i rispettivi riferimenti familiari.

In Zambia, a partire dal 1991, la Diocesi cattolica di Ndola, nella provincia del Copperbelt, iniziò in due *townships* (gli agglomerati suburbani più poveri della città) un programma ispirato a una strategia innovativa conosciuta come *home based care* (assistenza e cura a domicilio) rivolta alle persone HIV positive o già affette da AIDS. Nel 1998 il programma ha raggiunto 23 *townships* con una popolazione totale di 400.000 abitanti. Il programma raggiunge gli obiettivi prefissi a un costo ragionevole, e ha introdotto un sistema efficace di controllo della TB nelle proprie attività. La chiave del successo avuto nel Copperbelt è il ruolo assunto dai circa 750 volontari, appartenenti alle varie confessioni religiose, che si dedicano all'assistenza sfidando coraggiosamente le due epidemie.

Circa il 90% di questi volontari sono donne, per lo più tra i 30 e i 40 anni. Il loro retroterra culturale è molto diversificato. Alcune non hanno neanche frequentato la scuola ordinaria, altre hanno frequentato la scuola solo per i primi anni, molte hanno la licenza elementare e solo poche hanno frequentato qualche anno delle scuole superiori. I loro guadagni sono generalmente molto bassi; molte di loro hanno difficoltà a sfamare e vestire i propri figli e a pagare loro la scuola.

L'esperienza del volontariato è fortemente vissuta anche all'interno del progetto Rainbow, un progetto promosso dall'Associazione Papa Giovanni XXIII nella Diocesi di Ndola. Rainbow è un modello d'intervento su larga scala che si propone l'aiuto e l'assistenza alle famiglie che accudiscono gli orfani dell'AIDS. Infatti, tra le vittime più indifese dell'AIDS sono i bambini che vengono colpiti dall'epidemia in modi diversi. Ci sono i bambini che vivono con i genitori o i parenti ammalati, quelli che in conseguenza del morbo rimangono orfani di uno o di entrambi i genitori e infine i bambini che sono essi stessi sieropositivi o ammalati di AIDS.

Ci sono molti altri esempi, quali l'assistenza ospedaliera ai bambini ricoverati, l'azione con i servizi sociali locali, il percorrere chilometri di strada a piedi per visitare i centri e le famiglie nel bisogno, l'ascolto delle persone che non hanno altri a cui rivolgersi, l'assistenza nei troppo frequenti casi di morte e la vicinanza alle famiglie nel momento del lutto.

Molte sono anche le azioni portate avanti dai volontari per sensibilizzare la nazione sulla difesa dei diritti dei bambini. Per esempio una marcia di 350 chilometri è stata fatta in sei giorni da volontari zambiani per convincere il Governo a emanare leggi speciali per i bambini orfani con speciale riguardo all'educazione ed alla frequenza scolastica. Questi volontari non vengono pagati e si dedicano senza orari e senza risparmiare le forze alla loro missione. Sentono veramente che i bambini sono una responsabilità per tutta la società.

In Rwanda la popolazione sta ancora vivendo gli strascichi della violenza tra hutu e tutsi, che ha toccato quasi ogni famiglia. Le devastanti conseguenze politiche ed economiche trovano quotidiano riscontro nelle relazioni tra persone. La sfida si chiama dialogo, recupero della fiducia, riconciliazione. In alcuni contesti soprattutto le donne ci stanno riuscendo, come a Karama (Parrocchia della Diocesi di Butare). Partendo dalla condivisione dei drammi vissuti e della povertà generalizzata, decine di vedove hanno iniziato a incontrarsi. La stessa cosa hanno preso a fare anche le mogli dei numerosi detenuti accusati di genocidio (e quindi sospettati dell'uccisione dei mariti delle altre). I due cammini, separati per alcuni mesi, si sono riuniti superando paura e diffidenza, con reciproco riconoscimento di colpe e responsabilità. Le vedove hanno accolto le mogli dei presunti assassini dei propri mariti, queste ultime sono state disponibili a mettersi in discussione.

Il dramma delle decine di migliaia di prigionieri si ripercuote, oltre che sul futuro della riconciliazione nel paese, anche sulla vita delle famiglie, che devono farsi carico del vitto dei propri familiari in carcere. Ogni mattina gruppetti di donne e bambini in fila indiana percorrono le strade sulle colline con in testa recipienti colmi, al pomeriggio gli stessi gruppetti tornano con i recipienti vuoti. È la periodica corvée a cui molte famiglie sono sottoposte da quattro o cinque anni. Spontaneo, ma forse inevitabile, l'associarsi per portare da mangiare a più padri o fratelli, in modo da alternarsi e non trascurare le attività agricole e domestiche.

Molto significativa anche la rete di solidarietà che sta consentendo di accogliere nelle famiglie molti bambini prima ospiti degli orfanotrofi. Gli orfani a causa del genocidio sono decine di migliaia. Molti sono stati accolti nella famiglia allargata oppure, col tempo, adottati da altre famiglie. La disponibilità all'accoglienza è significativa (soprattutto se praticata verso l'etnia «avversaria») ma va seguita con attenzione per evitare forme di abuso o sopruso da parte di genitori adottivi troppo interessati ai servizi resi dagli adottati.

A Kigali un'associazione locale, in stretta collaborazione con alcune parrocchie, ha aperto sei *foyer*. In ciascuna di queste case di accoglienza, due o tre giovani donne si dedicano all'ospitalità di una decina di bambini, condividendo una vita molto modesta ma caratterizzata da un clima familiare.

A Butare, col supporto di una suora, è sorto un gruppo di donne per l'aiuto agli ammalati. Il sostegno va dal lavoro nei campi, quando gli ammalati non hanno più la forza di coltivarli, alle visite quotidiane all'ospedale durante l'ultimo periodo di vi-

ta. Le donne hanno costituito un gruppo e s'incontrano ogni settimana, sono molto povere e ricevono un piccolo rimborso per l'attività agricola.

Nella parrocchia di Mukarange, col supporto della Caritas diocesana di Reggio Emilia, è sorta una casa di accoglienza per bambini malnutriti o malati insieme con le rispettive mamme (fino al ritorno in buona salute), bambini con handicap o senza famiglia, anziani soli o con problemi di mente.

La casa, inizialmente gestita da volontari e suore dall'Italia, ha sempre più coinvolto la parrocchia, in particolare giovani volontari rwandesi, fino alla completa autonomia: le donne hanno deciso di dedicarsi alla casa e i volontari sono riusciti ad andare avanti. Successivamente, sempre con supporti da Reggio Emilia, è stata aperta un'altra casa nella vicina parrocchia di Kabarondo. Anche qui è fondamentale l'apporto di molti giovani volontari che vanno a vivere nella casa per alcuni giorni ogni mese (nel territorio i mezzi di trasporto sono scarsi e costosi e chi abita distante non può andare e tornare in giornata).

3. Proviamo a passare in rassegna alcuni aspetti significativi emersi dalle due esperienze-paese, ma ricorrenti anche in altri contesti africani.

Prima di tutto una diffusa pratica di comportamenti solidali e oblativi pur in situazioni estreme (o forse da queste favoriti); tali comportamenti in molti casi devono confrontarsi o addirittura confliggere con ostacoli di vari tipo: culturali, familiari, sociali. Pensiamo alla paura di contrarre l'HIV o la tubercolosi, alle resistenze che le donne trovano nei familiari e alla diffidenza interetnica. Eppure in molti casi le ragioni del dono e del servizio all'altro sono state più forti.

Una seconda considerazione riguarda il ruolo decisivo della donna; anche in molti altri contesti africani è lei il vero «motore» sociale e anche economico, in particolare questo avviene nel tessere le reti di solidarietà. Questo dato non va mai dimenticato sia nell'approccio culturale sia quando si tratta di porre mano a progetti di sviluppo; in particolare la microprogettualità di base è tanto più efficace quanto più valorizza e qualifica la componente femminile.

Vari progetti hanno potuto svilupparsi grazie al supporto di soggetti esterni (volontari e cooperanti dall'Italia o altri paesi, missionari, esperti di organismi sovranazionali). Sono però in crescita le ONG locali e comunque la soggettività locale è un dato di fatto. In particolare in Zambia forze della società civile locale stanno diventando l'interlocutore chiave per l'utilizzo del fondo di contropartita che il Governo locale creerà a seguito della remissione del debito estero verso l'Italia (a cui ha contribuito la campagna della Conferenza Episcopale Italiana).

È importante puntare sui minori – a partire da quelli che hanno subito o sono stati testimoni di violenze, oltre alle esperienze ancor più gravi dei bambini soldato – per dare speranza di futuro a loro e all'intera società. Come pure accompagnare i giovani perché vedano una possibilità di crescita nel proprio paese e siano meno attratti da progetti migratori che, se pure offrono speranza ai singoli soggetti, sono un obiettivo depauperamento dei paesi di partenza in termini di risorse umane.

Altro aspetto rilevante è che il valore della relazione sia risultato vincente anche in situazioni sociali e relazionali al limite della sostenibilità. Questo induce a riflettere sul valore che è ogni persona, sulla possibilità di scommettere sul dialogo, sulle capacità socialmente terapeutiche (verrebbe da dire taumaturgiche!) dell'incontro con l'altro, del servizio disinteressato, del puro dono.

Soprattutto in Zambia si riscontra una buona capacità di elaborazione culturale e organizzativa; accanto agli obiettivi dell'accoglienza dei minori orfani e del sostegno anche psicologico alle famiglie che li accolgono, si lavora per rendere consapevole la società dell'emergenza sanitaria in atto. Il modello di intervento Rainbow ha portato a coordinare le organizzazioni operanti sul territorio allo scopo di lavorare insieme nonché a estendere e potenziare le attività che tali organizzazioni stanno portando avanti.

4. Tentiamo poche e brevi considerazioni su questi «modelli» africani, superando una distanza non solo geografica. Sembra di poter constatare che sono in atto

reti di solidarietà vera, in cui l'assunzione di responsabilità verso l'altro e l'offerta disinteressata di sé emergono con chiarezza, al di là del fatto che nei contesti di grande povertà i soggetti impegnati nelle azioni di cura e accompagnamento traggano un piccolo beneficio per sé e la propria famiglia (in alcuni casi un sacco di farina al mese). Ciò è infinitamente meno di quanto viene offerto e soprattutto dell'elevazione della qualità della vita e dell'umanizzazione delle relazioni interpersonali e sociali.

Altro aspetto interessante è la percezione dell'assoluta centralità e decisività del soggetto locale ai fini del buon risultato. Gli interventi di aiuto e le azioni di dono vanno con sempre più chiara consapevolezza impostati in questa logica: accompagnare ma mai sostituirsi, valorizzare le risorse umane locali e sapersi ritirare con gradualità, continuando invece a coltivare la comunicazione e l'amicizia. Ricordando che dai poveri spesso s'impara.

## LE IDENTITÀ E LE ESPERIENZE DI SERVIZIO CIVILE NEL PANORAMA INTERNAZIONALE

---

### Premessa

Con la decisione del Parlamento Italiano del 24 ottobre 2000 di andare alla progressiva abolizione (tecnicamente «Sospensione») della leva obbligatoria, non solo mutano profondamente i compiti e la qualità delle risorse umane delle Forze Armate, ma è oggettivamente coinvolto nello stesso processo il servizio civile, quell'esperienza che in Italia era nata con i primi anni 80, anche se la legge istitutiva era del 1972, e che durante questi 20 anni ha visto impegnati circa 400.000 giovani di sesso maschile in attività socio-assistenziali, ambientali, di promozione culturale, di protezione civile.

Il volontariato italiano ha espresso a più riprese non solo la preoccupazione per la contrazione di offerta di servizi ai cittadini, soprattutto nella fascia dei già esclusi o a rischio di esclusione sociale, che un'eventuale e probabile riduzione quantitativa del servizio civile produrrà.

Ma ha anche e direi soprattutto manifestato la delusione per la carica diseducativa di un messaggio teso a sottolineare il disinteresse dello Stato alla promozione della partecipazione civica dei cittadini giovani; partecipazione certamente sottoposta a critiche teoriche e dei fatti quando fondata esclusivamente su un obbligo, ma che non può essere lasciata a se stessa oppure affidata alla sola iniziativa del mondo del nonprofit.

In questo contesto è interessante ed utile conoscere le tendenze, le esperienze, il dibattito culturale che si manifesta in molti Paesi di tutti i continenti del pianeta in merito a forme di partecipazione civica delle ragazze e dei ragazzi.

È interessante perché anche su questo terreno mostra come siano diffuse nel mondo, in società diverse fra di loro, con diversi ordinamenti statali e storie sociali, medesime necessità, opzioni culturali, dibattiti fra società civile e istituzioni. È, se vogliamo, un'ennesima dimostrazione di come i processi hanno una dimensione globale, stavolta di una globalità positiva, tesa a promuovere inclusione sociale, produzione di servizi, innalzamento della partecipazione giovanile alla vita sociale.

È utile perché fornisce al volontariato italiano una gamma di esperienze, di interlocutori, di punti di riferimento, di materiali a cui ricorrere nella difficile azione di costruzione del consenso per un servizio civile in Italia che, seppur fondato sulla scelta individuale delle ragazze e dei ragazzi, trovi attenzione e risposta positiva sia da parte del volontariato (e questo è scontato), sia da parte delle istituzioni nazionali, regionali, degli enti locali (e questo è molto meno scontato). D'altra parte la capacità di proporre modelli organizzativi adatti alle finalità di questo servizio è una necessità nel momento in cui la ricerca di risorse non potrà necessariamente esaurirsi nella richiesta di finanziamenti pubblici. Il coinvolgimento delle Fondazioni, come lo stesso assenso degli organi dirigenti delle associazioni di volontariato a investire risorse finanziarie ed umane nel servizio civile delle ragazze e dei ragazzi, sarà favorito dalla dimostrazione di efficienza, efficacia, risposta alle motivazioni dei giovani che i progetti di servizio civile sapranno raggiungere.

Con questo contributo, articolato in due sezioni generali, in una sezione ove sono richiamate alcune esperienze internazionali, ed in alcune considerazioni conclusive, si vuole offrire un materiale agli operatori del mondo del volontariato italiano.

## Cosa è il servizio civile?

In Italia il servizio civile del quale in questi anni si è solo iniziato a discutere, spesso senza conoscerlo, nasce improvvisamente ed in modo «derivato», con l'approvazione il 14 dicembre 1972 della legge 772 «Norme in materia di obiezione di coscienza».

Un titolo significativo. Non fa nessuna menzione del servizio civile e neanche esplicita l'oggetto dell'obiezione di coscienza e cioè il servizio militare.

Un servizio militare obbligatorio in forza dell'articolo 52 della Costituzione Italiana che al primo comma fissa come dovere inderogabile di ogni cittadino, senza distinzione di condizione sociale, età e sesso «il sacro dovere di difendere la Patria» e al secondo comma stabilisce che il servizio militare «è obbligatorio nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

Segno di un'epoca nella quale la coscienza dei diritti civili appena iniziava a manifestarsi e dove, lo testimoniano le vicende stesse dell'approvazione della legge 772, l'establishment politico e istituzionale ritenne doveroso intervenire per contenere, scoraggiare, minimizzare, depotenziare il fenomeno religioso e culturale dell'obiezione di coscienza.

Il servizio civile era citato in quella legge all'Articolo 5 ove al primo comma si diceva «I giovani ammessi ai benefici della presente legge devono prestare servizio militare non armato, o servizio sostitutivo civile»; ritornavano poi alcuni cenni al servizio civile nello stesso articolo al comma 3 ove si diceva «Qualora l'interessato opti per il servizio sostitutivo civile, il Ministro per la Difesa, nell'attesa dell'istituzione del Servizio civile nazionale, distacca gli ammessi presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, istruzione, protezione civile e di tutela ed incremento del patrimonio forestale...»

Per il resto nessun riferimento e occorrerà attendere il dicembre del 1977 per avere il Regolamento di attuazione con il Decreto del Presidente della Repubblica numero 1139 del dicembre e l'anno successivo per la prima convenzione fra il Ministero della Difesa e la Comunità di Capodarco.

Dopo di che solo la Corte Costituzionale si avvicinerà a toccare il tema del servizio civile indicandone la natura diversa dal servizio militare e quindi manifestando la sua impossibilità a stabilire i contenuti dell'equiparazione fra servizio militare e servizio civile, tanto più verificando la estrema disomogeneità di quest'ultimo.

Fino al 1998, a fronte di una esplosiva crescita quantitativa sia della domanda giovanile di servizio civile anziché militare, sia dell'offerta di attività da parte dei cosiddetti enti convenzionati, il quadro legislativo e, in grande misura, quello teorico, restano immutati. Si parla di obiezione di coscienza al servizio militare più che di servizio civile. Solo da alcuni soggetti associativi della società civile vengono proposte specifiche di identità ed azioni del servizio civile.

Con la legge dell'8 luglio 1998, anche se il titolo sembra confermare questo immobilismo «Nuove norme in materia di obiezione di coscienza», il tema del servizio civile e della sua organizzazione viene affrontato in modo abbastanza dettagliato.

Resta comunque sullo sfondo il tema dell'identità di questo servizio che, sul piano politico, era stato oggetto di iniziativa da parte del candidato Prodi nella campagna elettorale del 1996 e, sul piano parlamentare, era stato tradotto in un progetto di legge del Governo Prodi a inizio della XIII Legislatura.

Ma una volta lasciati gli ormeggi dell'obiezione di coscienza, quali sono i fondamenti del servizio civile? Cosa accade in quei Paesi nei quali da tempo il servizio militare è professionale, oppure che hanno da poco abolito la leva obbligatoria?

E soprattutto, il servizio civile esiste solo in relazione al servizio militare, come modalità alternativa di adempiere ad un obbligo, oppure ci sono correnti culturali, esperienze nazionali che hanno maturato specifiche visioni del servizio civile in sé?

La risposta è positiva e si possono individuare alcuni filoni di riferimento per questa fondazione valoriale del servizio civile.

Come tutti i fenomeni che sono in realtà un fascio di esperienze, che racchiudono un ampio elenco di motivazioni e di obiettivi, in apparenza la dizione servizio civile è chiara ed esaustiva, tale da generare spesso un subitaneo moto di simpatia, testimoniato dai sondaggi fatti anche in Italia.

In realtà, come Donald Eberly ha sottolineato, la multidimensionalità potenziale delle motivazioni e degli impatti del servizio giovanile è vastissima.

«Un sociologo vede il servizio civile come un rito di passaggio dall'adolescenza all'età adulta. Un patriota lo vede come un campo di addestramento per crescere buoni cittadini e l'unità nazionale. Uno che si impegna contro la povertà considera il servizio civile in primo luogo come un programma di offerta di servizi per i poveri e i bisognosi. Un esperto di risorse umane vede il servizio civile come un modo per facilitare la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro. Un residente di un centro storico degradato si augura che il servizio civile ridurrà l'incidenza della criminalità nel vicinato, la povertà, l'uso di droga e la disoccupazione. Un educatore crede che il servizio civile provvederà al bisogno di esperienza concreta per bilanciare gli anni di educazione largamente passiva ricevuta dagli studenti nelle classi formali. Un impiegato saluterà il servizio civile come un'iniziativa che produrrà buone attitudini a lavorare, riducendo perciò il rischio di affittare giovani impiegati. Un ambientalista vede il servizio civile come una sorgente di lavoro che può rimettere foreste e aree naturali nella loro condizione di un secolo fa».<sup>1)</sup>

Non è quindi un caso che in alcuni Paesi si chiami National Service, in altri Youth Service, in altri ancora Civic o Community Service, in altri infine Civilian Service. Dove si realizza come altra modalità di esercizio della leva obbligatoria si chiama Alternative Service oppure Non-Military Service.<sup>2)</sup>

Non è quindi affatto detto, come vedremo nelle considerazioni conclusive, che questa varietà di visioni si traduca in un largo consenso. Anzi, proprio questa grande ricchezza si traduce spesso in incertezza nelle definizioni, in concorrenza e sovrapposizione di priorità, di obiettivi da raggiungere, di interlocutori da coinvolgere.

Davvero è fondamentale chiedersi cosa è il servizio civile, prima di tutto come idea più che come attività, dimensione pratica.

## **Il servizio civile è una scelta di intervento pubblico non per i giovani ma con i giovani**

In primo luogo è importante sottolineare che a fronte di azioni pubbliche come le politiche giovanili normalmente intese, orientate ad azioni *per* i giovani, le azioni che vanno sotto il nome di servizio civile si prefiggono di realizzare un percorso coerente fra azioni per i giovani e azioni con i giovani, spostando il focus degli investimenti nel coinvolgimento diretto dei giovani nelle attività.

Di più, i programmi di servizio civile che sono esaminati in questo lavoro si pongono anche la finalità di rendere alla comunità, in termini di risultati concreti, quello che la comunità ha investito sui giovani. Da qui una crescente attenzione alla misurazione dei risultati non solo in termini di soddisfazione delle motivazioni individuali, ma anche dell'arricchimento globale della comunità, vuoi in termini di servizi prodotti e offerti, come di arricchimento del capitale sociale rappresentato dai giovani, comunque il futuro di ogni società, vuoi in termini di coesione sociale e quindi di prevenzione dei conflitti sociali violenti.

<sup>1)</sup> Eberly, Donald (1986), National Youth Service in the 1990's, in Anthony Richards e Lidia Kemeny, *Service Through Learning, Learning Through Service*, No. 1, Halifax, NS, Dalhousie University.

<sup>2)</sup> Eberly, Donald e Sherraden, Michael (1990), *The Moral Equivalent of War? A Study of Non-Military Service in Nine Nations*, New York, Greenwood Press.

## **Il servizio civile è una serie di impegni reciproci a fronte di riconoscimenti pubblici**

Ridotto ai suoi termini sostanziali il servizio civile è un tramite per realizzare tutte quelle alte finalità che Donald Eberly richiama, un tramite che lo Stato riconosce come tale, che decide di sostenere sia in termini simbolici che organizzativi ed economici, ove fissa una serie di impegni richiesti ai partecipanti, soprattutto in termini di tempo dedicato alle attività, di partecipazione alla formazione, di impegno a realizzare attraverso azioni specifiche, programmi di attività, non sempre scelti, spesso attuati con altri partecipanti non scelti, in città o ambienti socio-economici, culturali, etnici sconosciuti. E solo la piena attuazione degli impegni liberamente presi permette di accedere ai benefici che sono previsti, al fine di incentivare la partecipazione.

## **Il partecipante al servizio civile è un volontario atipico**

La gamma degli impegni è variabile da nazione a nazione, ma introducendo questa serie di impegni emerge una differenza fondamentale con il cittadino volontario di un gruppo di volontariato, di un'associazione.

Infatti questa cornice di impegni/accesso a benefici, questo ambito successivo ad una legge che stabilisce cosa sia il servizio civile porta a dire che il partecipante al servizio civile non è, se non in parte, un volontario.

È in realtà un cittadino che sceglie volontariamente di fare il primo passo, fare la richiesta di accedere ai programmi di servizio civile, che sceglie volontariamente di accettare gli impegni e le regole stabilite, dopodiché la sua partecipazione ha regole, obblighi, sanzioni che non esistono per il volontario di una qualunque associazione, che può recedere dal suo impegno senza incorrere in biasimi o sanzioni, che può decidere il monte ore di impegno etc.

## **Il servizio civile migra verso le politiche giovanili e di cittadinanza**

D'altra parte, viene a mutare anche un'altra base essenziale del servizio civile come alternativa al servizio militare.

Il focus delle attività, le missioni essenziali fanno emergere con sempre maggiore nettezza una specie di migrazione dal tema della difesa a quello della cittadinanza, delle politiche giovanili, delle politiche educative, ambientali.

Questo si traduce anche nella modifica dei criteri per essere ammessi al servizio civile. Dalla acquisizione dello status di obiettore di coscienza a quello di giovane, di solito in una fascia di età che va dai 15 ai 30 anni, di entrambi i sessi. In alcune esperienze nazionali si è teso semmai ad individuare fasce sociali o zone del Paese oppure figure educative e professionali particolari alle quali rivolgere in particolare la proposta di partecipazione.

## **Alcune esperienze nazionali**

Iniziando la sezione su alcune esperienze di altri Paesi, mi preme richiamare che in tutti i continenti sono oggi in atto esperienze di costruzione o di consolidamento del servizio civile, ognuna con la sua specificità di obiettivi, di identità, di strumenti. Tutte finalizzate a promuovere protagonismo giovanile, cittadinanza attiva, inclusione sociale o razziale o religiosa.

Durante un incontro promosso dalla Fondazione Ford a gennaio del 2000 si sono ritrovati rappresentanti di 15 Paesi (Brasile, Canada, Cina, Egitto, Filippine, Un-

gheria, Israele, Kenia, Messico, Nigeria, Polonia, Russia, Sud Africa, Gran Bretagna, Stati Uniti) per uno scambio di esperienze e per individuare i filoni comuni di questa esperienza.

Prima di passare ad illustrare tre esperienze specifiche di servizio civile, mi pare utile riportare esempi di una missione specifica che è stata attribuita al servizio civile: quella di ricostruire l'unità nazionale.

Il primo riferimento è alla Nigeria, ove è in atto dal 1973 un programma chiamato National Youth Service Corps, che ha visto la partecipazione di più di 700.000 giovani nigeriani. Questo programma, che ha vissuto alterne vicende legate alle continue dittature militari che hanno segnato la storia recente di questo grande Paese, ha esplicitamente la funzione di riequilibrare l'accesso all'istruzione superiore di popolazioni del Nord del Paese, riequilibrio visto come chiave di volta per l'allargamento della classe dirigente, per renderla rappresentativa di tutte le componenti nazionali. Si pensi che nel 1970 su un totale di 14.468 studenti universitari, solo 221 erano del Nord Est mentre 5.218 venivano dall'Est. Questo dato inserito nella configurazione etnica della Nigeria era di forte preoccupazione.

Un altro riferimento è al Sud Africa dove la necessità di accompagnare il processo di distacco dall'apartheid e la costruzione di una leadership nera vanno di pari passo con la tremenda esplosione della violenza tribale e degli scontri fra tribù.

Questa frantumazione dello schieramento che aveva vinto la battaglia contro l'apartheid sta subendo un ulteriore indebolimento con la tremenda diffusione dell'AIDS, soprattutto fra i giovani, ove le relazioni sessuali, spesso violente, sono in parte significativa senza precauzioni.

Per questo insieme di motivi sono stati lanciati con la fine degli anni '90 e con la collaborazione di partner stranieri, soprattutto americani, due programmi, sostenuti dal Governo.

Community Service for Young Doctors che consiste nel prolungamento obbligatorio di un anno del periodo di studi, da vivere in comunità locali come addestramento pratico e riduzione dei costi per il sistema sanitario pubblico.

The Youth Work Scheme che impegna i giovani per un periodo di sei mesi con finalità di primo incontro con il lavoro organizzato.

È significativo che sia l'esperienza nigeriana che quella sudafricana si basino sull'obbligo per gli studenti universitari e per i dottori di partecipare a questi programmi.

## Il National Service negli Stati Uniti d'America

Nella tradizione sociale e culturale americana l'idea di national service, cioè di impegno nella comunità locale come segno di appartenenza ad una comunità più ampia, quella della Nazione Americana, è un'idea molto diffusa che ha trovato sia nel XIX che nel XX secolo gli intellettuali che l'hanno promossa.

Si pensi a William James che nel 1910 definiva il national service come «l'equivalente morale della guerra»<sup>3)</sup>, tanta era l'importanza che gli attribuiva, dentro un contesto di crescita personale attraverso il servizio stesso.

Lo stesso John Dewey<sup>4)</sup> inseriva il national service nel percorso pedagogico del cittadino americano, allo stesso tempo «con una forte individualità capace di indipendenza e di autonomia» e «partecipe di una vita pubblica che non ha altre mani per agire che quelle delle capacità individuali dei suoi componenti».

<sup>3)</sup> James, William (1910), *The Moral Equivalent of War*, International Conciliation, No.27.

<sup>4)</sup> Dewey, John (1927), *The Public and Its Problems*, New York, Holt.

Il formidabile reticolo di associazionismo locale, già testimoniato dal celebre libro di De Toqueville «Democrazia in America» e rivisitato adesso con alcune preoccupazioni da Robert Putnam<sup>5)</sup> e Everett Carl Ladd<sup>6)</sup>, è stato il naturale luogo di realizzazione delle attività, di accoglienza dei giovani, offrendo loro opportunità di conoscenza di se stessi e di apprendimenti concreti.

Più contrastato è stato il coinvolgimento delle istituzioni, in primo luogo del Governo Federale, perché non tutte le componenti culturali e politiche, pur consapevoli dell'importanza del national service, lo ritengono un campo ove ANCHE il Governo possa o debba intervenire.

Nonostante questa dialettica è significativo che numerosi Presidenti degli Stati Uniti in questo ventesimo secolo abbiano promosso e sostenuto programmi di national service rivolti ai giovani, tutti con accesso volontario.

Il primo e più famoso fu il programma di Franklin D. Roosevelt chiamato Civilian Conservation Corps che inizia nel 1933 e termina nel 1942 coinvolgendo quattro milioni di persone nella riforestazione e conservazione di milioni di ettari di terra, nella costruzione di strade, sentieri e ponti.

Questa linea di intervento continua con il Presidente John F. Kennedy che nel 1961 fonda i Peace Corps che hanno coinvolto ad oggi circa 25.000 giovani, che hanno operato per lo sviluppo delle nazioni in Africa, Asia, America del Sud e adesso in Europa orientale. Nel 1964, all'interno del Lyndon Johnson's «War on Poverty», il Congresso vara la versione nazionale dei Peace Corps, che si chiama Volunteers in Service to America (VISTA), amministrata dall'agenzia federale ACTION. Nel corso di questi 36 anni circa 4.500 volontari ogni anno si sono cimentati nelle attività di VISTA.

È importante sottolineare come queste iniziative abbiano incontrato fallimenti quando sono state concepite principalmente come azioni verso i giovani, con un taglio assistenzialistico e redistributivo di risorse pubbliche più che azioni con i giovani, nelle quali il protagonismo era richiesto prioritariamente ai giovani stessi, con scelte e assunzioni di responsabilità.

Se durante gli anni '80 il peso dell'iniziativa di national service fu quasi esclusivamente sulle spalle delle organizzazioni nonprofit e delle università, attraverso il programma Campus Compact, con il 1990, nuovamente il Congresso Americano, attraverso il National and Community Service Act riconobbe l'opportunità di una partnership pubblico-nonprofit. Questa legge iniziale trovò il suo compimento nel 1993, quando ha avuto inizio il più organico tentativo di valorizzazione del capitale umano giovanile e di sua implementazione nelle politiche giovanili, sociali, di inclusione sociale con la costituzione della Corporation for National Service che nasce il 21 settembre 1993, con il National and Community Service Trust Act firmato dal Presidente degli Stati Uniti.

È interessante notare come la nozione di servizio alla comunità viene riferito a tutte le classi di età tanto è vero che l'agenzia ACTION ha amministrato anche altri tre programmi che interessano la Terza Età, offrendo spunti interessanti anche per alcune linee di governo del Ministero della Solidarietà Sociale, che ha promosso un disegno di legge proprio sul servizio civile degli anziani.

Il primo si chiama Retired Senior Volunteer Program (Impegno volontario dei pensionati), il secondo Senior Companions (Un compagno per un anziano) ed il terzo Foster Grandparents (Segui la crescita di un adolescente).

Migliaia di americani ogni anno sono interessati da questi programmi.

È significativo quindi lo sforzo di individuare una sede unitaria di programmazione degli obiettivi, dei risultati, di razionalizzazione delle risorse e di concentrazione dell'impatto delle attività attraverso la costituzione di una vera e propria Corporation, anche se di natura pubblica.

<sup>5)</sup> Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

<sup>6)</sup> Ladd, Everett Carl (1999), *The Ladd Report*, New York, Free Press.

I principi di riferimento dei National Service Programs sono i seguenti:

1. diffondere in tutte le fasce sociali e gruppi di età lo spirito di servizio alla nazione (America), nazione intesa come comunità locali e come comunità nazionale, in risposta alle tendenze isolazioniste interne;

2. stimolare l'incontro fra le diverse razze, gruppi etnici, classi sociali e livelli culturali;

3. favorire l'accesso all'istruzione universitaria dei giovani appartenenti a gruppi sociali oggi esclusi, con «grants» (borse di studio) legate alla partecipazione a tempo pieno per un tempo definito ad un programma locale di attività, inserito nei programmi riconosciuti dalla Corporation;

4. selezionare eccellenti programmi di servizio sottoposti a valutazione preventiva (nel 1999 su 1700 presentati ne sono stati accolti solo 450) e controllati durante l'attuazione;

5. dal punto di vista del partecipante devono essere programmi che producono un'esperienza umana significativa, da «restituire» poi alla comunità in termini di professione e partecipazione civile;

6. chi partecipa deve produrre fatti concreti visibili, che possono essere concretamente valutati per stabilire la continuità del programma o il suo esaurimento per scopi raggiunti o per incapacità a raggiungerli;

7. partendo dai programmi nelle singole comunità locali, favorire un intervento integrato fra i diversi livelli della struttura governativa degli Stati Uniti (Governo Federale, Governi statali, Agenzie governative, programmi federali, comunità locali) e fra questa e le espressioni del nonprofit;

Le priorità di intervento della Corporation sono su quattro aree: l'educazione, la sicurezza pubblica, i bisogni umani e l'ambiente.

Tenendo pienamente conto della tradizione e dei soggetti promotori del national service tre sono le grandi aree di azione:

1. quella di diretta relazione con il mondo della scuola i programmi si chiamano *Learn and Serve (impara e servi)*, articolati in attività rivolte ai bambini fino a 12 anni e quelle invece rivolte a chi fa le scuole superiori sotto i 17 anni;

2. quella specificamente rivolta alle popolazioni giovanili di entrambi i sessi con il programma *Americorps* rivolto alle persone con più di 17 anni e che comprende il programma delle borse di studio (*Americorps\*USA*) e due programmi nazionali, *VISTA* e *National Civilian Community Service*;

3. i programmi rivolti agli anziani con il *National Senior Service Corps*, rivolto alle persone che hanno compiuto i 55 anni, che comprende *Foster Grandparents*, *Senior Companion*, *Retired and Senior Volunteers*

Memori dei fallimenti che precedenti programmi negli anni sessanta e settanta avevano causato in termini di burocratizzazione, dispersione delle risorse e, a volte, uso improprio delle risorse stesse, la Corporation ha individuato modalità di intervento che guardano molto al mercato privato e del nonprofit, e si situano esplicitamente nella linea del Governo Federale definita del *Reinventing Government*.

Per questo le modalità di intervento sono di tre tipi:

1. attraverso il trasferimento ai soggetti titolari dei programmi locali delle risorse necessarie a permettere il proseguimento universitario per i giovani che partecipano al programma (dalla Corporation alle Commissioni dei singoli Stati e da questi ai soggetti che fanno programma localmente), sostegno attraverso borse di studio per i partecipanti ai programmi che prevedono il tempo pieno per un anno;

2. attraverso il sostegno ad alcuni programmi che, generati da proposte locali di intervento, hanno tuttavia una dimensione federale, soprattutto d'immagine e di impatto politico (*Learn and Serve*, *Americorps*, *Senior Programs*). All'interno di ognuna di queste tre aree ci sono programmi mirati a specifiche fasce d'età o sociali.

3. operare per la valutazione dei risultati, la diffusione di criteri omogenei di programmazione, operatività, controllo; fornire servizi di sostegno (reclutamento ed indirizzo operativo dei giovani, formazione, banche dati).

La dimensione economico/finanziaria della Corporation.

Collocata nell'ambito del rinnovamento del ruolo del Governo Federale e di una sempre più accentuata responsabilità diretta degli Stati, è importante sottolineare che solo una parte del budget federale viene gestito direttamente dalla Corporation per i vari programmi e servizi e per due terzi è composto dalle risorse necessarie per gli incentivi ai partecipanti, dando quindi alla Corporation la funzione di banca.

Il ruolo degli Stati è venuto via via crescendo, sia in termini di ruolo diretto nella progettazione e monitoraggio delle attività che di accesso ai finanziamenti federali, poi comunque investiti sul territorio. Questo ha permesso anche una progressiva acquisizione di carattere bipartizan all'esperienza.

Gli incentivi ai partecipanti sono di ordine esclusivamente monetario, anche per evitare attriti sindacali.

La somma più rilevante viene riconosciuta ai partecipanti di alcuni programmi che richiedono un tempo pieno per almeno un anno, e cioè VISTA, National Civilian Community Corps ed Higher Education. Infatti un partecipante a questi programmi costa globalmente circa 17.500 dollari all'anno, dei quali 4.725 vanno direttamente al partecipante e non sono tassati.

Nei programmi Senior c'è esclusivamente un piccolo rimborso che è di qualche dollaro al giorno che serve solo per coprire in parte le spese di trasporto, anche perché i partecipanti sono pensionati e la attività richiesta va da un minimo di quattro ore a settimana ad un massimo di venti.

Eppure sarebbe parziale non sottolineare che la continuità di questa esperienza non è scontata nel quadro politico e culturale americano.

Nonostante l'appoggio sia democratico che repubblicano in occasione del dibattito al Congresso nel 1993, la Corporation si è trovata direttamente coinvolta negli scontri fra la maggioranza repubblicana al Congresso ed il Presidente degli Stati Uniti.

È pur vero che alcuni analisti hanno teso a spiegare questo coinvolgimento in uno scontro partitico non per l'esperienza in sé, ma perché fortemente voluta dal Presidente e quindi attaccare la Corporation significava attaccare Clinton, ma sono comunque presenti temi di scontro anche culturale che vanno oltre il contingente.

Infatti il secondo problema politico che la Corporation si trova ad affrontare riguarda il ruolo federale. Mentre i Democratici ritengono necessaria l'azione statale per la risoluzione dei problemi sociali, i Repubblicani la ritengono inutile e costosa ingerenza, in quanto è il libero mercato che si incaricherà della loro soluzione. Per questo nel corso di questi 8 anni da una parte si è accusato, almeno nella fase iniziale, la Corporation di essere uno strumento a sostegno indiretto dei Democratici e di una loro presunta politica dei quadri, dall'altra la si è accusata di essere concorrente troppo forte delle iniziative non profit.

A giudizio degli esperti, entrambe queste note negative, a distanza di otto anni, si sono dimostrate infondate. Continua a calare la partecipazione giovanile direttamente politica, dà invece segni di ripresa quella nel mondo del volontariato e della cittadinanza attiva, a dimostrazione della loro non sovrapposibilità. Così come dalle sinergie fra Corporation e soggetti nonprofit, nazionali come locali, i vantaggi sono stati molto superiori agli svantaggi.

In questo ambito, il terzo grosso conflitto che vede al centro la Corporation riguarda la nozione di volontario. La Corporation, in linea con la sua filosofia dell'azione concreta per uno scopo sociale, chiama i giovani di Americorps PARTECIPANTI. Ma si risponde: volontario è colui che presta la sua opera gratuitamente, mentre in alcuni programmi della Corporation si procede invece all'assegnazione di una certa cifra economica come corrispettivo delle prestazioni.

La risposta a questa obiezione è di due tipi:

– l'entità non è direttamente correlata alla dimensione della prestazione (vedi Senior Programs o Learn and Serve K-12) e la durata di questa esperienza è strettamente definita nel tempo; i vantaggi sociali generali, in primo luogo la crescita di senso civico, sono la coerenza sostanziale con il volontariato.

In questa materia si è inserito anche un intervento dei rappresentanti dei militari, i quali, preoccupati per una possibile concorrenza della C. N. S. al servizio militare volontario sono riusciti ad imporre una differenza economica fra giovani in C.N.S. e giovani militari dell'ordine del 50% a favore dei militari. Infatti il buono annuale per l'istruzione riconosciuto ai militari è di \$ 10.000, a fronte dei \$ 4.725 per i giovani del C.N.S.

## Il National Service in Gran Bretagna

La lunga tradizione di filantropia nella Gran Bretagna si esprime allo stesso tempo con la donazione di fondi alle Charities e la donazione di tempo per lavori comunitari e azioni meritevoli.

È stimato che circa 22 milioni di persone, all'incirca la metà dell'intera popolazione, sono volontari, contribuendo con qualcosa come 85 milioni di ore di servizio alla comunità per ogni settimana. Anche se non si hanno a disposizione dati certi su quanti siano i giovani all'interno di questo numero globale, una ricerca del 1997 ha dimostrato che all'incirca il 43% dei giovani fra i 18 e i 24 anni danno circa 7 ore di servizio alla settimana.<sup>7)</sup>

Nonostante questo vasto bacino di potenziali partecipanti, programmi organici di servizio civile non furono pensati e proposti, anche in considerazione del fatto che da una parte la leva obbligatoria era stata abolita nel 1956 facendo venire meno l'obiezione di coscienza e l'obbligo della istruzione secondaria l'apparente necessità di forme di coinvolgimento diretto dei giovani per un loro ingresso positivo nella società.

In realtà la crisi delle politiche giovanili durante gli anni '70 e '90 diede la stura ad un dibattito e ad una ricerca che trovò nella pubblicazione nel 1993 della ricerca promossa dall'organizzazione Community Service Volunteers (CVS) il punto focale<sup>8)</sup>. Con il cambiamento del clima politico e le aspettative di nuovo governo, CVS lanciò tre programmi pilota per dimostrare cosa avrebbe potuto offrire il national service. Con il 1995 i risultati di questi progetti trovarono i primi supporter politici e fu organizzata una Commissione che pubblicò un influente rapporto «Sulla Cittadinanza»<sup>9)</sup>.

CVS è oggi uno dei maggiori promotori in Gran Bretagna di progetti di national service.

I partecipanti sono volontari, che scelgono i programmi in cui operare. Il periodo di servizio arriva fino ad un anno. Di norma quattro mesi di servizio è il minimo richiesto.

I fondi sono raccolti sia da alcuni Ministeri (Health, Education and Employment, Prison Service Agency) come dal Parlamento Scozzese e del Galles. Ma la maggior parte dei fondi viene raccolto sottoponendo progetti ai Governi Locali, in particolare ai loro Social Services and Education departments. Un'altra parte di finanziamenti viene ottenuta dalla Commissione Europea. Le donazioni private e l'autofinanziamento tramite il trust fund copre all'incirca il 15% delle risorse.

Il programma CVS Education for Citizenship coinvolge circa 45.000 giovani attraverso differenti progetti e opera in più di 400 scuole e 215 Università o Colleges.

Una percentuale intorno al 20% di questi partecipanti sono disabili fisici, psichici che sarebbero altrimenti esclusi in ogni modo da queste opportunità. Il range sociale dei partecipanti è però molto vasto e va da coloro che sono in grado di raggiungere ottimi risultati accademici a coloro che sono senza autostima ed hanno forti povertà di vita relazionale. La maggior parte dei partecipanti sono ragazze (il 60%) e l'11% sono neri e delle minoranze etniche.

<sup>7)</sup> National Centre for Volunteering/Institute for Volunteering Research

<sup>8)</sup> Establishing a National Community Service Programme for Young People - The Costs and Benefits - A Report for CVS by the Henley Centre, 1993

<sup>9)</sup> Report to the Speakers Commission on Citizenship, 1995

Il costo unitario del reclutamento, dell'orientamento, dell'assegnazione, del sostegno operativo e della valutazione di un partecipante a tempo pieno, che incorpori tutte le funzioni organizzative necessarie allo svolgimento del programma, è di norma fra le 750 e le 800 sterline.

Uno dei principali programmi sponsorizzati dal Governo è quello denominato Millennium Volunteers.

Ci sono poi decine di programmi che solo in parte vedono il supporto di un finanziamento governativo, che in parte saranno richiamati in questa scheda.

### *Millennium Volunteers*

Il programma è partito nel 1998. È amministrato da pubblici funzionari, in una specifica sezione creata internamente al Department for Education and Employment, chiamata Millennium Volunteers Unit.

Il programma è rivolto a giovani fra i 16 e i 24 anni che partecipano a programmi che scelgono. Il loro servizio è interamente volontario ed il numero di ore di servizio è variabile. Per ottenere il MV Certificate, i partecipanti devono dare un minimo di 100 ore di lavoro nel progetto che hanno scelto, oppure 200 ore per ricevere il MV Award of Excellence. Essendo nella fase di partenza, l'accesso a questo programma non è garantito in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, anche se su scala locale l'accesso non è sottoposto a selezione.

Il budget globale pubblico era nel primo anno di 55 milioni di sterline, stanziati direttamente dal Governo Inglese. Il programma paga il 100% del costo dei progetti, anche se i promotori sono incoraggiati a trovare fondi addizionali dalle organizzazioni private o caritatevoli. Non è comunque, a differenza dell'esperienza americana, richiesto come requisito il cofinanziamento. Questo ha creato numerose discussioni, che saranno vagliate anche in base ai risultati del programma.

Nel 1998 partirono 13 Progetti Dimostrativi, passati a 68 nel 1999. Questi progetti dimostrativi sono partiti nelle zone con il più alto tasso di povertà e esclusione e una delle aspettative è testare un loro collegamento con i più generali interventi di welfare.

Se la gran parte dei promotori dei progetti sono associazioni nonprofit, anche ospedali, colleges ed il servizio di polizia sono inclusi nella sperimentazione.

Ogni organizzazione che sottopone il programma alla MV Unit è monitorata nel raggiungimento degli obiettivi indicati. Di preferenza vengono scelte piccole organizzazioni locali, anche per aiutarle a consolidare la loro struttura organizzativa e di management.

Dato il carattere sperimentale non ci sono ancora dati precisi sui partecipanti e sulle loro caratteristiche, ma dato il numero limitato di ore che viene richiesto ai partecipanti, i promotori del progetto si aspettano di coinvolgere circa 150.000 volontari ogni anno.

MV opera su un set di nove principi generali che ogni progetto deve dimostrare di aver raggiunto: l'impegno diretto di ogni volontario, benefici per la comunità, il coinvolgimento volontario, una partecipazione effettiva, l'autoimprenditorialità, la varietà dei campi di azione, il lavoro in partnership, opportunità di qualità, il riconoscimento dei risultati raggiunti dal volontario.

Un altro interessante programma è Princes Trust Volunteers (PTV).

Il programma è una delle sezioni della più grande Princes Trust, che offre sostegni agli affari, borse di studio e formazione per giovani dai 14 ai 30 anni. PTV offre un corso di sviluppo individuale per gruppi da quattro a dodici giovani per 26 settimane. C'è una prima fase di due settimane dedicata allo sviluppo guidato delle relazioni fra i partecipanti. I gruppi sono deliberatamente composti sia da disoccupati che da persone che lavorano e che hanno un tempo all'interno del loro lavoro ordinario dedicato al progetto e pagato dai datori di lavoro.

I fondi in parte arrivano dal Governo, ma la maggior parte viene fornita direttamente dai datori di lavoro. Essi vedono PTV come un investimento sulle capacità e la crescita personale dei loro dipendenti, come una parte dei programmi di apprendimento dei loro staff.

PTV opera direttamente a livello locale e sono gli operatori locali che affrontano i particolari operativi del programma stesso.

PTV ha coinvolto nel 1999 circa 12.000 partecipanti e sono stati all'incirca 35.000 quelli che ci hanno partecipato da quando partì nel 1990.

I programmi durano in media dalle due alle quattro settimane. I lavori includono il recupero e la riattivazione di centri sociali in periferie particolarmente impoverite, la costruzione di sentieri naturalistici, abbattere le barriere architettoniche etc.

Sia la formazione che le attività concrete sono finalizzate a favorire la capacità individuale dei disoccupati di accesso al mercato del lavoro. Una recente ricerca specifica ha dimostrato che attraverso il lavoro ognuno dei partecipanti produce un valore per la comunità di circa 850 sterline, che diventano dalle 6 all'10.000 per l'intero team.<sup>10)</sup>

## Il National Service in Russia, Ungheria e Polonia

Un filone particolarmente significativo di servizio civile è quello che sta nascendo nei Paesi dell'Europa Orientale.

Pur con specifiche differenze alcuni tratti comuni segnano quello che sta accadendo ad esempio in Russia, Ungheria e Polonia.

Tutte e tre queste nazioni hanno alle spalle decenni di organizzazioni giovanili di partito che hanno segnato le politiche giovanili e soprattutto oggi generano un atteggiamento giovanile negativo verso un ruolo attivo dello Stato in questa materia. Tutte e tre le nazioni hanno ancora il servizio militare obbligatorio e un parzialissimo riconoscimento dell'obiezione di coscienza, senza che si sia sviluppato un significativo servizio civile degli obiettori.

Diverse erano invece le situazioni delle rispettive società civili prima della Grande Guerra e durante gli anni '30.

La ricostruzione o la costruzione di una società civile indipendente dal potere politico e autorganizzata è un obiettivo di componenti significative ma che incontra gravissime difficoltà.

La promozione della partecipazione civica è una delle fondamentali condizioni perché questo processo possa attecchire, consolidarsi e diventare significativo nell'identità nazionale e nella generale divisione dei ruoli e delle funzioni.

In tutte e tre le nazioni sono in atto tentativi di realizzare programmi di servizio civile per ragazze e ragazzi e il fulcro principale sono le organizzazioni nonprofit, in gran parte di ispirazione religiosa, con tentativi di stabilire collaborazioni con organizzazioni dell'Unione Europea e degli Stati Uniti sia in termini di know how che di finanziamenti.

Programmi come quello della Moscow Regional Charity Foundation «Social Partnership», dell'organizzazione non governativa «Child and Youth Social Initiatives» oppure dell'organizzazione regionale per disabili «Perspective», ove lavorano insieme disabili e abili sono alcuni esempi riferiti alla Russia.

Associazioni come il Volunteer Center di Varsavia, la Big Brother/Big Sister, the Center for Citizenship Education per bambini fino a 12 anni sono alcuni esempi in Polonia.

Civitas International, la Foundation for Human Rights and Peace Education, Utilapu sono alcune associazioni ungheresi.

È infatti interessante notare una specie di percorso parallelo e non comunicante fra il servizio civile svolto dagli obiettori di coscienza (poco numerosi e di minoranze religiose) e i programmi di educazione alla cittadinanza e di costruzione della società civile che sono portati avanti dalle organizzazioni nonprofit.

<sup>10)</sup> The PrincÈs Trust Volunteers Programme, CRSP329, by Jill Vincent, Katherine Gaskin e Judith Unell

## Considerazioni finali

Già la varietà ma anche l'estensione a tutte le latitudini dei programmi di servizio civile dovrebbero stimolare una visione più sovranazionale della transizione che stiamo vivendo in Italia, ma già con gli elementi che sono emersi sono possibili alcune considerazioni finali. Naturalmente finali in questo ambito.

Le considerazioni generali che emergono si possono sintetizzare in:

– per lo sviluppo del servizio civile, inteso come riconoscimento legislativo di una specifica modalità di impegno giovanile, è cruciale una tradizione di intervento pubblico per offrire opportunità di crescita individuale attraverso attività di rilevanza sociale, nell'ambito della risoluzione dei problemi sociali, con uno specifico riconoscimento e sostegno pubblico.

– L'importanza determinante di una dimensione fortemente territoriale con la supremazia della programmazione locale rispetto a dirigismi centrali. Ruolo leggero, anzi quasi assente nella gestione, di organismi nazionali, ruolo determinante nella predisposizione delle condizioni culturali ed economiche per l'operare locale.

– La forte rilevanza della missione morale affidata al programma: educare i cittadini alla partecipazione, al servizio alla comunità. A dispetto di una visione spesso molto pragmatica dei comportamenti di altre Nazioni, soprattutto anglosassoni, nell'esperienza ad esempio della Corporation è evidente lo sforzo di combinare la responsabilità individuale (la sottoscrizione di un documento di impegni, il giuramento) con i valori della partecipazione e dell'impegno civile, quali che siano, se ci sono, credi partitici fra i partecipanti.

– La dimensione quantitativa molto ristretta, con l'unica eccezione della Corporation, qualora l'accesso al servizio sia per scelta; questo in presenza di forti problemi di selezione perché le richieste superano ampiamente le disponibilità finanziarie. Viene da chiedersi allora se non sia preferibile investire maggiori risorse per la valorizzazione del capitale sociale umano, invece che doverne spendere molte di più in sede di repressione o di emergenza.

– Il tentativo di valorizzare i fondi pubblici come volano per attivare partnership con soggetti privati (ad esempio il programma City Year di Boston ha come sponsor la Timberland e la Digital, altri hanno sponsor come la Fondazione Ford o altri).

– La utilità di una struttura centrale che abbia e riproduca una visione globale dei programmi in corso, che massimizzi l'impatto sociale di ognuno di essi, anche per, motivo non marginale, attirare l'interesse di finanziamenti privati come per sensibilizzare i decisori politici

– Una struttura centrale ordinatoria invece che gestionale, di valutazione e monitoraggio, gestita con criteri e modalità principalmente aziendali.

PARTE VIII

# I MUTAMENTI IN ATTO NELLO STATO SOCIALE: IL CASO IPAB

---



## PATRIMONIO INFORMATIVO SULLE IPAB: FRA REALTÀ E BISOGNI INFORMATIVI. ALCUNI POSSIBILI INDICATORI<sup>1)</sup>

---

L'indagine si è concentrata sulla ricognizione del «patrimonio» informativo già disponibile presso Regioni ed enti locali nonché presso le Ipab stesse, con la finalità di precisare cosa è già conosciuto e quali sono le modalità di raccolta, le finalità e l'uso di queste informazioni. A fianco ad una ricognizione dell'esistente si è cercato di indagare se la qualità e la natura delle attuali informazioni sono giudicate sufficienti, se vi sono nuovi bisogni informativi maturati in questi ultimi anni, in relazione innanzi tutto alla necessità di operare un completo inserimento delle Ipab nella rete dei servizi, e quali caratteristiche potrebbe e dovrebbe avere un sistema informativo relativo alle Ipab.

Si è dunque sottoposta alle Regioni (17 delle quali hanno risposto), ad alcuni comuni capoluogo di Regione (fra i quali Roma, Cagliari, Bari, Milano, Bologna e Torino, Campobasso) nonché alle Associazioni delle Ipab (14 quelle che hanno risposto) una scheda che permettesse:

- di acquisire un quadro complessivo, seppur non esaustivo, delle informazioni in possesso delle Regioni, dei comuni e delle Ipab stesse, evidenziando i livelli comuni e le esperienze significative;

- di raccogliere ed analizzare gli strumenti informativi, anche cartacei, utilizzati dalle Regioni per monitorare le Ipab e poter quindi avviare un confronto con i sistemi informativi sia delle stesse Regioni (Sistemi Informativi Socio Assistenziali) sia dell'ISTAT o di altri organismi a livello nazionale, (l'indagine su «gli interventi in campo socio-assistenziale dei comuni italiani» e l'indagine sulle organizzazioni di volontariato);

- di individuare i bisogni informativi delle Regioni, delle Ipab e dei comuni, in particolar modo in relazione alla effettiva integrazione delle Ipab nella rete di servizi;
- di raccogliere suggerimenti e considerazioni circa le priorità informative.

La maggioranza delle Regioni, tredici per la precisione, dichiara di aver realizzato un censimento complessivo delle Ipab presenti sul proprio territorio, alcune come Emilia-Romagna, Liguria e Trentino-Alto Adige, hanno realizzato più censimenti in momenti significativi per la vita delle Ipab<sup>2)</sup>. I Comuni capoluogo sembrano avere sentito, più di recente, a partire dal 1995, l'esigenza di realizzare censimenti relativi a tutte le realtà presenti nel proprio territorio, o comunque di acquisire una conoscenza approfondita relativamente alle Ipab con le «quali lavorano».

Anche le Associazioni delle Ipab dispongono spesso di un censimento complessivo delle Istituzioni presenti sul proprio territorio (Lazio, Liguria, Emilia-Romagna e Piemonte), mentre altre si limitano ad avere conoscenze, anche molto approfondite, ma solo relativamente alle Ipab associate.

<sup>1)</sup> Sintesi del rapporto di ricerca presentato al Seminario «Dimensioni, caratteristiche e indicatori del fenomeno IPAB in Italia», Roma 15 febbraio 1999.

<sup>2)</sup> La ricerca si è avvalsa della collaborazione attiva del gruppo di lavoro costituito presso il Dipartimento degli Affari Sociali e formato dal dott. Nereo Zamaro (ISTAT), dott. Attilio Boggio (dirigente Regione Lombardia), arch. Giancarlo Rossi (architetto in Firenze), dott. Tiberio Corazza (segretario dell'ARER Emilia-Romagna) e dal dott. Gianfranco Nizzardo (presidente ANSDIPP).

Hanno inoltre contribuito alla realizzazione della ricerca, fornendo dati, informazioni e suggerimenti il dott. Matteo Fiore (comune di Milano), la dott.ssa Licia Tre Re (Presidente Montedomini di Firenze), la dott.ssa Rina Muzzi (Regione Emilia Romagna); inoltre numerosi funzionari regionali, comunali e responsabili delle Associazioni delle Ipab hanno permesso e facilitato la raccolta dei dati qui commentati.

<sup>3)</sup> In particolare in corrispondenza di cambiamenti significativi: al momento del trasferimento delle competenze in materia socio-assistenziale alle regioni, in concomitanza con l'ipotesi di scioglimento delle IPAB, subito dopo la sentenza della Corte Costituzionale dell'81 e nei recenti anni di ridefinizione del ruolo e dei poteri degli Enti locali (leggi Bassanini).

Sinteticamente è possibile dire che l'unica base comune, perché raccolta da tutti, ed uniforme, perché raccolta con le medesime modalità (schede cartacee), è rappresentata dai dati relativi alla denominazione, sede, caratteristiche del Consiglio di amministrazione e finalità statutaria. Le diverse modalità di raccolta delle altre informazioni, l'anno di rilevazione e l'intervallo di tempo degli aggiornamenti molto dissimili, rendono di difficile comparazione i dati a disposizione.

Si può dunque affermare che il patrimonio informativo attuale sulle Ipab è oggi il prodotto: dell'accumularsi di conoscenze, anche frammentarie, che sono state in parte riorganizzate; di sottoprodotti dell'attività amministrativa nonché di rilevazioni ad hoc.

### Osservazioni di sintesi

Una *prima osservazione*: se è indiscutibile che attraverso le Ipab è possibile ricostruire la storia dell'assistenza in Italia, attraverso le molte modificazioni che le hanno segnate singolarmente è possibile leggere i tanti e diversi sistemi di *Welfare* presenti nel paese, perché di questi sistemi le Ipab sono in larga parte protagoniste significative ancor oggi.

Conoscere le Ipab, in realtà, significa conoscere meglio l'insieme delle azioni di *Welfare*, conoscerne l'evoluzione significa al contempo conoscere l'evoluzione dei diversi *Welfare locali*.

Ciò trova conferma nei comuni capoluogo coinvolti nella indagine, questi hanno in larghissima parte coscienza del ruolo delle Ipab, intrattengono rapporti di collaborazione e confronto, ne rivendicano un pieno inserimento nella rete dei servizi. Proprio l'attiva presenza di molte Ipab nella rete dei servizi richiama la necessità di individuare alcuni indicatori di realtà in armonia con le finalità proprie degli enti.

Una *seconda osservazione*: tutti gli interlocutori hanno sottolineato come il nodo del patrimonio, della sua conoscenza, valutazione ed utilizzo siano centrali rispetto anche al ruolo che le Ipab possono e devono giocare a livello locale.

Come accennato non è «terreno» semplice, ma alcune interessanti proposte sono emerse in sede di indagine: innanzitutto l'opportunità di impostare una valutazione del patrimonio in chiave di acquisizione di coscienza da parte di ogni singolo Ente.

Duplici dunque la direzione nella quale lavorare: innanzitutto diffondere l'uso dell'inventariazione di tutto il patrimonio, pensando a modalità standardizzate, che permettano:

- di raggiungere ed acquisire una consapevolezza complessiva della «ricchezza» dell'Ente;
- di perseguire l'obiettivo dell'alienazione dopo la verifica storico-culturale, oltre che intrinseca del bene che si intenderebbe alienare.

Va tenuto presente che ciò favorisce anche una trasparente gestione ed un intelligente uso del patrimonio che non solo risponde alla finalità dell'Ente in quanto permette una conservazione, ma può anche essere veicolo per generare flussi di attività ed occupazione (valorizzazione del patrimonio culturale, ecc.)<sup>3)</sup>.

La conoscenza e valutazione del patrimonio permette, inoltre, di affrontare con maggiore serenità e chiarezza il tema *delle forme di coordinamento delle sinergie d'azione o utilizzo di particolari forme organizzative per la razionalizzazione dei servizi in particolare per la gestione patrimoniale*.

<sup>3)</sup> Alcune Sovrintendenze ai Beni Monumentali ed Artistici hanno, d'intesa con le Ipab, realizzato mostre, percorsi didattici, restauri e valorizzazione dei beni artistici.

Da numerose schede e dalle interviste è emersa la necessità di disporre di informazioni e conoscenze per poter affrontare il tema della proficua e corretta gestione del patrimonio visto in particolare come rilevante per le Ipab di piccole e medie dimensioni (la maggioranza), le quali non possono sempre dotarsi di supporti organizzativi e professionali in grado di conservare e gestire al meglio il patrimonio<sup>4</sup>. La possibilità, mantenendo la personalità e finalità delle singole Ipab, di realizzarsi ed appoggiarsi ad un centro di riferimento (sia esso consorzio o federazione) per la gestione del patrimonio può consentire una gestione professionalmente più incisiva ed efficiente sia come tutela e conservazione del patrimonio, sia come ottimizzazione delle rendite, permettendo, inoltre, un contenimento delle spese organizzative ed un'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda il patrimonio si possono sinteticamente considerare alcuni indicatori:

- la qualità (valore storico-monumentale, condizione di conservazione);
- la quantità (superficie, ha, ecc.);
- l'utilizzazione o meno ed i fini di tale utilizzazione (destinazione da statuto);
- la redditività.

Una *terza osservazione*: il nodo della gestione amministrativo/contabile si pone fra le tematiche da affrontare nell'ambito di un'ipotesi di definizione di un sistema informativo. Le Associazioni pensano ad un supporto di conoscenza per scegliere fra diverse opzioni gestionali, le Regioni ad un supporto alla verifica della correttezza dell'azione amministrativa. Una possibile proposta avanzata suggerisce l'adozione di un modello di Conto Consuntivo degli Enti standardizzato, in analogia con quello dei Comuni, permettendo così l'estrazione ragionata di dati uniformi.

*Come si vede l'ipotesi emersa dalla indagine non è quella di ipotizzare un sistema informativo uniforme per tutte le Regioni, ma individuare alcuni strumenti operativi per le Ipab tali per cui, i dati estrapolati da questi possano avere sia valenza regionale/locale nell'ambito di originali sistemi informativi, sia valenza in ambito nazionale relativamente alle aree ed agli indicatori comuni individuati.*

Tre sembrano le aree rispetto alle quali sviluppare un sistema informativo:

- 1) dimensione economica (fonti di finanziamento, composizione della spesa, ecc.);
- 2) dimensione patrimoniale (caratteristiche ed utilizzo del patrimonio);
- 3) dimensione delle attività (aderenza delle finalità statutarie, tipologia dei servizi, caratteristiche del personale, modalità di rapporti con i diversi soggetti presenti nel territorio).

Per le prime due aree è possibile individuare alcuni strumenti uniformi, che assolvano alla doppia finalità di fornire un sostegno concreto anche alle Ipab medio piccole, e di permettere l'individuazione di alcune aree significative rispetto alle quali è possibile avere una base documentale uniforme.

Il conto consuntivo e l'inventario del patrimonio mobile ed immobile potrebbero essere due strumenti del sistema informativo, trasformati in software, e forniti alle Ipab.

Diversamente per la terza area sembra di poter dire che le caratteristiche dei servizi e le modalità di collaborazione con il pubblico ed il Terzo settore difficilmente possono assumere modalità di lettura uniformi; queste seguono infatti il percorso dei singoli sistemi informativi socio-assistenziali regionali, delle singole legislazioni regionali in materia sociale, delle programmazioni dei comuni. Inoltre sembra assai più complesso, anche tecnicamente, pensare alla individuazione di indicatori uniformi a livello nazionale. Forse la finalità, su questo versante, dovrebbe essere quella di rendere compatibili i diversi strumenti già attivi o in via di attivazione a livello regionale.

<sup>4</sup> Già la legge Crispi prendeva in considerazione tali aspetti, al capo IV art. dal 54 al 70, proponendo una serie di strumenti di tipo organizzativo ed istituzionale per creare fra più Ipab utili sinergie d'azione e/o forme di coordinamento e di integrazione sia dei propri servizi assistenziali sia anche della propria amministrazione.

<sup>5</sup> Cfr. G. Tabet «Una fondazione per gestire il patrimonio» in Ipab oggi 1/97 pag3-5.

Una *quarta osservazione*: un'area poco conosciuta, per comune ammissione, è quella relativa alla dotazione e alle caratteristiche del personale. I suggerimenti che vengono dall'indagine hanno ancora una volta una doppia finalità: conoscere per gestire. Avere dunque elementi per sostenere una qualificazione delle attività assistenziali ed un miglioramento delle qualità professionali, e per utilizzare al meglio le risorse umane.

Da più parti è venuta la sollecitazione, a questo proposito, ad ipotizzare l'avvio di processi di formazione ed aggiornamento delle figure già impegnate nelle Ipab favorendo un confronto fra le varie esperienze di medesimi contesti territoriali ciò anche al fine di superare un «senso» di isolamento di queste Istituzioni, a volte *marginalizzate* nei processi di scelta delle politiche locali, e per preparare quadri e dirigenti a rispondere ai nuovi bisogni.

Inoltre, proprio l'ottimale utilizzo delle risorse e il pieno inserimento nella rete dei servizi suggeriscono di pensare a percorsi di formazione a livello regionale finalizzati a formare giovani che possano trovare occupazione nei vari livelli gestionali delle Ipab, sia per quanto attiene un corretto e produttivo utilizzo dei patrimoni, sia per quanto riguarda le gestioni d'attività assistenziali integrate con le altre risorse presenti in un determinato contesto comunitario.

Sembra di poter dire che l'organico inserimento delle Ipab nella rete dei servizi non può che richiamare la necessità di un'azione specifica di conoscenza, nell'ambito del più generale ridisegno del sistema di *Welfare*. Conoscenza finalizzata a sostenere e favorire i processi di cambiamento innestati anche dalle modifiche degli Statuti, che come da molti sottolineato, devono realizzarsi in sintonia con le attività che via via si sono venute a sperimentare.

A conclusione va sottolineato, come visto nella prima parte dell'indagine, che non tutte le Regioni hanno consapevolezza della realtà delle Ipab, non tutte dispongono di censimenti e di specifici sistemi informativi. In tal senso è probabilmente opportuno *realizzare un censimento delle Ipab di livello nazionale*, avendo come obiettivi quelli:

- di fare un punto fermo in concomitanza con il varo della legge sull'assistenza;
- di raggiungere un livello minimo ed uniforme di conoscenza in tutte le Regioni delle caratteristiche ed entità del fenomeno;
- di favorire un inserimento appieno delle Ipab nella rete dei servizi territoriali.

Ciò assolverebbe anche alla necessità d'avere, innanzi tutto a livello regionale e comunale, un quadro più preciso delle risorse umane ed economiche in ragione delle diverse *vocazioni assistenziali* (in base alle finalità statutarie) delle Ipab che insistono in un medesimo territorio.

Si tratta forse di prevedere un'azione di sistema che coinvolga le Regioni, in particolare quelle che dispongono di scarse o frammentarie conoscenze, nell'ipotesi che le Ipab possano essere anche un volano per l'implementazione del sistema socio-assistenziale locale.

Dunque sistemi informativi di impianto regionale, perché è lì che c'è la funzione di programmazione dei *Welfare locali*, ma capaci di realizzare *accordi informativi* con i diversi interlocutori, innanzitutto nazionali, al fine di facilitare l'indispensabile produzione di informazioni di livello nazionale.

Inoltre una valorizzazione delle Associazioni e soprattutto delle singole Ipab, va ricordato che la maggioranza delle città capoluogo annovera alcune grandi Istituzioni pubbliche di assistenza a beneficenza, le quali possono sostenere le Ipab di dimensioni più piccole ed avviare una messa in rete (in specifici siti Web, alcuni casi sono già rintracciabili in rete) delle diverse esperienze.

**Informazioni in possesso delle Regioni in relazione alle funzioni di vigilanza, controllo e autorizzazione.**

	Sì	No	In parte
<b>Modificazioni dello statuto</b>	Puglia, Abruzzo, Trentino-Alto Adige, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Umbria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Calabria, Sardegna	Marche	
<b>Vendita o permuta di proprietà</b>	Puglia, Abruzzo, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Campania, Emilia-Romagna, Toscana	Molise, Marche	Lombardia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Calabria, Sardegna
<b>Nomina del Consiglio di Amministrazione</b>	Puglia, Abruzzo, Trentino-Alto Adige, Lombardia, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Calabria, Sardegna	Molise, Marche	Piemonte
<b>Variazioni della pianta organica</b>	Puglia, Trentino-Alto Adige, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Calabria	Molise, Abruzzo, Marche, Umbria, Campania	Lombardia, Liguria, Sardegna
<b>Presenza di personale dipendente assunto in conformità delle leggi vigenti</b>	Puglia, Valle d'Aosta, Sardegna	Molise, Abruzzo, Lombardia, Piemonte, Marche, Umbria, Campania, Emilia-Romagna	Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Calabria
<b>Regolarità e legittimità dell'azione contabile</b>	Trentino-Alto Adige, Lombardia, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Sardegna	Molise, Abruzzo, Marche, Campania, Emilia-Romagna,	Piemonte, Liguria, Calabria
<b>Accettazione donazioni e lasciti *fino al '97</b>	Puglia, Trentino-Alto Adige, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Emilia-Romagna, Calabria, Sardegna, Lombardia	Molise, Marche, Campania	Valle d'Aosta, Liguria
<b>Altro</b>	Molise	Marche	Friuli-Venezia Giulia, Liguria

Lo studio promosso dal Dipartimento Affari Sociali e realizzato dal Politecnico di Milano<sup>1)</sup> conferma che le IPAB costituiscono un patrimonio di strutture e di attività di valore molto rilevante per il nostro paese. Sul territorio nazionale sono esistenti circa 4.200 IPAB: un numero elevato che segnala l'ancora capillare diffusione di questo tipo di enti.

Il peso delle IPAB è particolarmente rilevante in due settori di attività: nell'offerta di strutture residenziali e nell'offerta di servizi prescolari. Il loro intervento è rivolto così a due tra le categorie sociali più indifese: quella degli anziani in condizione di parziale o totale non autosufficienza e quella dei minori in età prescolare la cui famiglia necessita di un servizio di accudimento.

Si tratta di una presenza tradizionale, che tuttavia mantiene oggi una funzione rilevante, se si considera che le IPAB offrono oltre un terzo dei posti letto oggi disponibili in strutture residenziali, coprendo il fabbisogno di circa 67.000 utenti, e consentono il funzionamento di oltre 1.000 strutture prescolari diffuse su tutto il territorio nazionale. Non costituisce così una sorpresa che si stimi la spesa complessiva delle IPAB rappresenti il 45% della spesa pubblica complessiva destinata ad offrire servizi assistenziali alla popolazione (al netto, dunque, dei trasferimenti monetari alle famiglie).

Questa mole notevole di strutture e di servizi riflette, e non potrebbe essere altrimenti, alcune caratteristiche generali del nostro sistema assistenziale. Si tratta di un'offerta fortemente diseguale sul territorio: gran parte delle IPAB si collocano infatti nelle regioni del nord-ovest, in alcune regioni del nord-est e del centro e, tra tutte le regioni del Mezzogiorno, soprattutto in Puglia. La loro distribuzione sul territorio riflette fedelmente i forti squilibri territoriali del nostro paese.

Molti ritengono che le IPAB costituiscano uno degli elementi di maggiore tradizionalismo nell'attuale sistema dei servizi. Inoltre si osserva la scarsa integrazione di questi enti nella rete locale dei servizi, e più in generale l'opacità e l'immobilismo di strutture che, in molte aree del nostro paese, assumono una funzione cruciale nel rispondere a bisogni fondamentali della cittadinanza.

Lo studio, essendosi limitato all'analisi delle principali caratteristiche strutturali delle IPAB, non consente di verificare se questi giudizi siano corretti o meno. Esso mostra però che, in alcune regioni, ci sono IPAB che hanno avviato un'operazione di graduale articolazione dei servizi e delle attività svolte, ben oltre la semplice riproposizione dell'offerta residenziale. Si tratta di un processo che non potrà che assumere in futuro dimensioni sempre più rilevanti, ma che richiede di essere sostenuto e guidato da politiche pubbliche specifiche.

Uno dei problemi che maggiormente ostacola l'innovazione è costituito dalla natura ibrida di molte IPAB, che sembrano contenere al loro interno una complessità di funzioni difficili da governare insieme. Le IPAB sono originate in buona parte da un patrimonio immobiliare e finanziario, che richiede di essere mantenuto e che viene finalizzato all'attività svolta. Le dimensioni generali di questo patrimonio appaiono notevoli – intorno ai 37 mila miliardi, stando all'ipotesi presentata in questo studio – ma esso appare in gran parte utilizzato per ospitare i servizi gestiti. In ogni caso si pone senz'altro il problema di riqualificare parte di questo patrimonio e, in taluni casi, di renderlo maggiormente redditizio.

<sup>1)</sup> Cfr. Costanzo Ranci e Giuliana Costa, *Dimensioni e caratteristiche delle Ipab. Un quadro nazionale*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, 1999.

D'altra parte l'analisi dei bilanci delle IPAB mostra che i proventi derivanti dal patrimonio, così come quelli provenienti da lasciti e donazioni, coprono una parte minima delle entrate. La grande maggioranza delle entrate finanziarie proviene invece dal finanziamento pubblico (per il 44%) da un lato, e dalla compartecipazione ai costi degli utenti o dalla vendita di servizi al pubblico. Gran parte delle entrate derivano quindi dalla vendita (a privati o all'ente pubblico) di servizi: *ciò qualifica l'IPAB soprattutto come un ente gestore di servizi di pubblica utilità*. A questa funzione è necessario che gli enti possano dedicare sempre maggiore attenzione, migliorando la qualità dei servizi forniti e sviluppando la loro attività in sintonia con i bisogni emergenti della popolazione.

Proprio la complessità delle funzioni gestionali che ricadono sulle IPAB richiede l'invenzione di nuove forme organizzative, che consentano di articolare le forme di gestione distinguendo l'amministrazione del patrimonio dalla gestione diretta dei servizi. Si tratta di una condizione che appare irrinunciabile per consentire alle IPAB di raccogliere le sfide impegnative che attendono l'intero sistema dei servizi.

Un secondo problema per le IPAB è rappresentato dalle rigidità gestionali derivanti dal fatto di dover ricorrere ai concorsi pubblici per l'assunzione di nuovo personale e ai contratti d'impiego pubblico per regolare i rapporti con il personale assunto. Le dimensioni occupazionali del fenomeno IPAB non sono irrilevanti: in base alle ipotesi prima presentate, sarebbero operanti circa 60.000 addetti. Molti di questi operano in convenzione con l'ente presso cui lavorano. Si tratta di una soluzione sempre più praticata dalle IPAB per aggirare la normativa sulle assunzioni. L'esternalizzazione dei servizi è tuttavia ambigua: in alcuni casi può indicare un semplice espediente per ottenere la flessibilità e la riduzione dei costi che la normativa sull'impiego pubblico non consente, a prezzo tuttavia di una scarsa qualificazione degli operatori e della discontinuità dei rapporti di lavoro; in altri casi può indicare invece una strategia di diversificazione delle attività che si fonda sul coinvolgimento di soggetti organizzati (come cooperative sociali) esterni all'ente. Non è un caso che molte privatizzazioni siano avvenute soprattutto per togliere rigidità alla gestione delle assunzioni e del personale.

Si pone dunque il problema di sviluppare procedure di assunzione e di gestione del personale che consentano margini di flessibilità senza che ciò vada a detrimento della qualità finale dei servizi erogati.

Rilevante è anche il ruolo svolto dal volontariato. Sulla presenza di volontari nelle IPAB non esistono purtroppo informazioni. Come noto, infatti, in molte IPAB operano organizzazioni di volontariato che prestano il loro servizio con una funzione di tipo complementare. Il caso più classico riguarda servizi di animazione, assistenza e compagnia forniti ai degenti di strutture residenziali. Diverse IPAB utilizzano poi direttamente volontari singoli per lo svolgimento di funzioni di accompagnamento e di assistenza relazionale degli assistiti, in stretto contatto con l'istituzione e chi è preposto all'organizzazione dei servizi.

Un dato sulla rilevanza del volontariato è fornito da una ricerca sulle IPAB del Trentino Alto Adige, da cui risulta che il 72% delle IPAB utilizza volontari.

È chiaro tuttavia che il processo di cambiamento che a diversi livelli sta interessando il fenomeno delle IPAB potrà aprire in futuro nuovi spazi e nuove opportunità per l'azione del volontariato. I possibili intrecci sono due:

a) da un lato, le organizzazioni di volontariato potrebbero includere le IPAB nel loro lavoro di rete, sia attraverso una collaborazione operativa che attraverso la definizione di protocolli di intesa che consentano un trattamento congiunto di tematiche e problematiche comuni; si potrebbe in questa direzione pensare, ad esempio, alla costituzione di accordi che mettano a disposizione delle organizzazioni di volontariato (per attività di rilevanza sociale) strutture immobiliari di proprietà delle IPAB;

b) dall'altro lato, la trasformazione in corso, e specificamente il processo di depubblicizzazione che interessa molte IPAB, porrà in futuro il problema cruciale di

definire nuove forme di controllo e di tutela della popolazione assistita all'interno di tali istituzioni; sicuramente la responsabilità del controllo È innanzitutto dell'amministrazione pubblica, ma si creerà la possibilità che il volontariato assuma direttamente una funzione di tutela e di salvaguardia dei bisogni e dei diritti dell'utenza.

Nella misura in cui la trasformazione di queste istituzioni contribuirà a meglio connetterle in rete con gli altri soggetti, pubblici e privati, attivi nel campo delle politiche sociali, è indubbio che l'intreccio con il volontariato sarà destinato in futuro a crescere sempre più.

Un terzo problema che ostacola sicuramente il cambiamento è la scarsa integrazione delle IPAB nella rete dei servizi. Questo studio ha potuto misurare direttamente, attraverso i contatti con le regioni, quale sia lo scarso grado di conoscenza sull'operato di questi enti da parte dell'amministrazione pubblica. Il fatto che risultasse difficile anche solo precisare quale fosse il numero di IPAB esistenti e che sia risultato impossibile risalire, dai dati delle regioni, al numero di IPAB effettivamente operanti, non può essere considerato semplicemente un caso. L'opacità di queste strutture riflette un modello consolidato di rapporti tra enti locali e amministrazioni delle IPAB fondato sul mutuo accomodamento, ovvero sulla corresponsione di ampi finanziamenti pubblici in cambio dell'erogazione di servizi tradizionali in assenza di qualsiasi forma di progettazione condivisa. Se questo modello ha consentito per diverso tempo che le IPAB svolgessero una funzione di supplenza che ha garantito il mantenimento (soprattutto in alcune aree del paese) di una dotazione minima di servizi assistenziali, esso si rivela marcatamente inadeguato in una fase caratterizzata dalla necessità di orientare le diverse componenti del sistema di welfare verso obiettivi mirati e condivisi.

Si pone così il problema di sviluppare nuove forme di regolazione pubblica e di raccordo tra enti locali e IPAB che consentano da un lato di migliorare la trasparenza di questi enti, dall'altro di renderli partecipi e corresponsabili delle scelte locali di politica sociale. Sul primo versante appare necessario che le regioni sviluppino quanto prima un'azione di censimento e raccolta di informazioni sulle IPAB esistenti, e che vengano utilizzati gli strumenti amministrativi oggi previsti (dall'estinzione alla fusione di diversi enti) per ottenere un quadro chiaro non solo del numero preciso di IPAB esistenti, ma soprattutto del loro grado di effettiva operatività. Sul secondo versante è necessario che venga ampliata la sperimentazione locale di forme concertative di programmazione e che in esse vengano coinvolte, a fianco degli altri soggetti pubblici e privati, anche le IPAB.

Un ulteriore problema riguarda la situazione di costante ambiguità e incertezza normativa che caratterizza la situazione di questi enti. Il quadro offerto mostra come il vuoto di regolazione nazionale ha lasciato spazio a normative e pratiche amministrative regionali molto differenziate, che hanno condotto ad un uso molto differenziato da regione a regione degli strumenti normativi dell'estinzione e della depubblicizzazione. Una iniziativa nazionale diviene a questo punto necessaria proprio per riportare il quadro ad una omogeneità oggi inesistente.

Il nodo finale che resta da sciogliere riguarda l'effettiva autonomia gestionale e strategica delle IPAB. Come noto, la normativa vigente sottopone questi enti ad una serie molto complessa e defatigante di controlli e di autorizzazioni da parte delle autorità pubbliche. Tali controlli tuttavia faticano ad uscire da una logica negativa, volta più ad evitare possibili illeciti che a promuovere comportamenti innovativi. Inoltre essi finiscono per irrigidire e ritardare non poco le scelte e i comportamenti degli enti. È chiaro che una maggiore autonomia gestionale sembra utile, anche se ciò non deve comportare un abbandono dei controlli, soprattutto quando sono a tutela dell'utenza.

L'intreccio più vischioso e difficile da dipanare riguarda la forte influenza esercitata dagli enti locali sugli organi di gestione delle IPAB. Come abbiamo mostrato, circa due terzi degli enti hanno una parte dei loro organi decisionali nominati da autorità pubbliche. È chiaro che questo fatto ha consentito, in diverse situazioni, una

notevole ingerenza di interessi di natura politica e clientelare nella gestione delle attività e del patrimonio delle IPAB. Anche quando ciò non è accaduto, la forte commistione degli interessi rappresentati negli organi di governo degli enti ha reso più difficili le scelte e l'adozione di strategie di lungo periodo. Soprattutto ha reso molti enti fortemente esposti ai mutevoli scenari politici.

Da molte parti si indica nella privatizzazione degli enti una possibile chiave di soluzione di questo problema, che passa attraverso una drastica distinzione tra profilo pubblicistico e profilo privatistico. Per molti enti, tuttavia, la forte presenza di membri nominati da autorità pubbliche rende difficile, e forse inopportuna, la depubblicizzazione. Ciò a sua volta richiede però che venga attuata una chiara distinzione tra gli organi di indirizzo politico degli enti, in cui sembra legittimo e adeguato prevedere la presenza di chi democraticamente rappresenta gli interessi della popolazione locale, e gli organi di gestione degli enti, che dovrebbero godere di un'autonomia amministrativa molto superiore a quanto oggi riscontrabile. È principalmente attraverso il conferimento di maggiore autonomia gestionale e progettuale a questi enti, l'immissione di competenze gestionali e specialistiche, e la loro integrazione nella rete locale dei servizi, che le IPAB possono essere messe in grado di qualificare in modo sempre più efficace la loro presenza sul territorio, e di partecipare da protagoniste attive all'innovazione delle politiche sociali del nostro paese.



## **APPENDICE LEGISLATIVA**

---

*Sono di seguito elencate in ordine cronologico alcune Leggi nazionali di competenza del Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, emesse negli ultimi due anni, connesse con le attività del volontariato.*

*Per esteso è riportata solamente la legge sull'assistenza, di recente approvazione, e la Comunicazione ai Comitati di gestione dei fondi ex art. 15 Legge n. 266/1991 ed ai Centri di Servizio per il Volontariato.*

**L. 285/97**

Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza  
Legge n. 285 del 28 agosto 1997, G.U. n. 207 del 5 settembre 1997.

**L. 451/97**

Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia  
Legge n. 451 del 23 dicembre 1997, G.U. n. 302 del 30 dicembre 1997.

**L. 40/98**

Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero  
Legge n. 40 del 6 marzo 1998, G.U. n. 59 del 12 marzo 1998 (Supplemento ordinario).

**L. 162/98**

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave  
Legge n. 162 del 21 maggio 1998, G.U. n. 123 del 29 maggio 1998.

**L. 269/98**

Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale a danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù  
Legge n. 269 del 3 agosto 1998, G.U. n. 185 del 10 agosto 1998.

**D.L. 286/98**

Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero  
Decreto legislativo, n. 286, 25/7/1998.

**L. 438/98**

Contributo statale a favore delle associazioni nazionali di promozione sociale  
Legge 438 del 15 dicembre 1998, G.U. n. 296 del 21 dicembre 1998.

**L. 476/98**

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 marzo 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri.  
Legge n. 476 del 31 dicembre 1998, n. 476, G.U. n. 8 del 12 gennaio 1999.

**L. 17/99**

Integrazione e modifica della legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate  
Legge n. 17 del 28 gennaio 1999, G.U. n. 26 del 2 febbraio 1999.

**L. 45/99**

Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei servizi per le tossicodipendenze  
Legge n. 45 del 18 febbraio 1999, G.U. n. 53 del 5 marzo 1999.

**L. 53/2000**

Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città  
Legge n. 53 dell'8 marzo 2000, G.U. n. 60 del 13 marzo 2000.

**L. 328/2000**

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali  
Legge n. 328 dell'8 novembre 2000, G.U. n. 186/L del 13 novembre 2000.

**22 dicembre 2000**

Comunicazione ai Comitati di gestione dei fondi ex art. 15 Legge n. 266/1991 ed ai Centri di Servizio per il Volontariato  
Comunicazione del Ministro per la solidarietà sociale.

## LEGGE QUADRO PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

---

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
PROMULGA

la seguente legge:

### CAPO I PRINCIPÌ GENERALI DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

#### Art. 1 *(Principi generali e finalità)*

1. La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

2. Ai sensi della presente legge, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

3. La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

5. Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

6. La presente legge promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1.

7. Le disposizioni della presente legge costituiscono princìpi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle competenze loro attribuite, ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.

## Art. 2

### *(Diritto alle prestazioni)*

1. Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

2. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, sono tenuti a realizzare il sistema di cui alla presente legge che garantisce i livelli essenziali di prestazioni, ai sensi dell'articolo 22, e a consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche di cui all'articolo 24 della presente legge, nonché delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e degli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

3. I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.

4. I parametri per la valutazione delle condizioni di cui al comma 3 sono definiti dai comuni, sulla base dei criteri generali stabiliti dal Piano nazionale di cui all'articolo 18.

5. Gli erogatori dei servizi e delle prestazioni sono tenuti, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ad informare i destinatari degli stessi sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l'accesso e sulle modalità di erogazione per effettuare le scelte più appropriate.

## Art. 3

### *(Princìpi per la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali)*

1. Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, è adottato il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere.

2. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti princìpi:

a) coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro;

b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale.

3. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, per le finalità della presente legge, possono avvalersi degli accordi previsti dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative ed ai finanziamenti dell'Unione europea.

4. I comuni, le regioni e lo Stato promuovono azioni per favorire la pluralità di offerta dei servizi garantendo il diritto di scelta fra gli stessi servizi e per consentire, in via sperimentale, su richiesta degli interessati, l'eventuale scelta di servizi sociali in alternativa alle prestazioni economiche, ad esclusione di quelle di cui all'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e degli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

#### Art. 4

##### *(Sistema di finanziamento delle politiche sociali)*

1. La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'articolo 1, comma 3.

2. Sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità, fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e 5.

3. Le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché in attuazione della presente legge, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi ed interventi di settore, nonché, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato articolo 132.

4. Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19, delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci.

5. Ai sensi dell'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, competono allo Stato la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale di cui all'articolo 18 della presente legge.

#### Art. 5

##### *(Ruolo del terzo settore)*

1. Per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti ope-

ranti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea.

2. Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

3. Le regioni, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall'articolo 8, comma 2, della presente legge, adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

## CAPO II

### ASSETTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

#### Art. 6

#### *(Funzioni dei comuni)*

1. I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265.

2. Ai comuni, oltre ai compiti già trasferiti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed alle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 e secondo la disciplina adottata dalle regioni, l'esercizio delle seguenti attività:

a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5;

b) erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da quelle disciplinate dall'articolo 22, e dei titoli di cui all'articolo 17, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, con le modalità stabilite dalla legge regionale di cui all'articolo 8, comma 5;

c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f), e 9, comma 1, lettera c);

d) partecipazione al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a);

e) definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi.

3. Nell'esercizio delle funzioni di cui ai commi 1 e 2 i comuni provvedono a:

a) promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria;

b) coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività socio-sanitarie e per i piani di zona;

c) adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni, in base alla programmazione di cui al comma 2, lettera a);

d) effettuare forme di consultazione dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi;

e) garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

4. Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica.

#### Art. 7

##### *(Funzioni delle province)*

1. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per i compiti previsti dall'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché dall'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità definite dalle regioni che disciplinano il ruolo delle province in ordine:

a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;

b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali;

c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento;

d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona.

#### Art. 8

##### *(Funzioni delle regioni)*

1. Le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

2. Allo scopo di garantire il costante adeguamento alle esigenze delle comunità locali, le regioni programmano gli interventi sociali secondo le indicazioni di cui

all'articolo 3, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, promuovendo, nell'ambito delle rispettive competenze, modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione. Le regioni provvedono altresì alla consultazione dei soggetti di cui agli articoli 1, commi 5 e 6, e 10 della presente legge.

3. Alle regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni:

a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge;

b) definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni;

c) promozione e coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per la istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali;

d) promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale e di collegarsi altresì alle esperienze effettuate a livello europeo;

e) promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi ed i risultati delle azioni previste;

f) definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5;

g) istituzione, secondo le modalità definite con legge regionale, sulla base di indicatori oggettivi di qualità, di registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività disciplinate dalla presente legge;

h) definizione dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e per la erogazione delle prestazioni;

i) definizione dei criteri per la concessione dei titoli di cui all'articolo 17 da parte dei comuni, secondo i criteri generali adottati in sede nazionale;

l) definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera g);

m) predisposizione e finanziamento dei piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alle attività sociali;

n) determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe che i comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati;

o) esercizio dei poteri sostitutivi, secondo le modalità indicate dalla legge regionale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nei confronti degli enti locali inadempienti rispetto a quanto stabilito dagli articoli 6, comma 2, lettere a), b) e c), e 19.

4. Fermi restando i principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le regioni disciplinano le procedure amministrative, le modalità per la presentazione dei reclami da parte degli utenti delle prestazioni sociali e l'eventuale istituzione di uffici di tutela degli utenti stessi che assicurino adeguate forme di indipendenza nei confronti degli enti erogatori.

5. La legge regionale di cui all'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, disciplina il trasferimento ai comuni o agli enti locali delle funzioni indicate dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 di-

cembre 1928, n. 2838, e dal decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67. Con la medesima legge, le regioni disciplinano, con le modalità stabilite dall'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, il trasferimento ai comuni e agli enti locali delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali per assicurare la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni sociali trasferite utilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge per l'esercizio delle funzioni stesse.

Art. 9  
*(Funzioni dello Stato)*

1. Allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti:

*a)* determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'articolo 18;

*b)* individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale;

*c)* fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni;

*d)* determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi;

*e)* esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

*f)* ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo i criteri stabiliti dall'articolo 20, comma 7.

2. Le competenze statali di cui al comma 1, lettere *b)* e *c)*, del presente articolo sono esercitate sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; le restanti competenze sono esercitate secondo i criteri stabiliti dall'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Art. 10  
*(Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* definire l'inserimento delle IPAB che operano in campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'articolo 22, prevedendo anche modalità per la partecipazione alla programmazione, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera *b)*;

*b)* prevedere, nell'ambito del riordino della disciplina, la trasformazione della forma giuridica delle IPAB al fine di garantire l'obiettivo di un'efficace ed efficiente gestione, assicurando autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibile con il mantenimento della personalità giuridica pubblica;

- c) prevedere l'applicazione ai soggetti di cui alla lettera b):
- 1) di un regime giuridico del personale di tipo privatistico e di forme contrattuali coerenti con la loro autonomia;
  - 2) di forme di controllo relative all'approvazione degli statuti, dei bilanci annuali e pluriennali, delle spese di gestione del patrimonio in materia di investimenti, delle alienazioni, cessioni e permuta, nonché di forme di verifica dei risultati di gestione, coerenti con la loro autonomia;
- d) prevedere la possibilità della trasformazione delle IPAB in associazioni o in fondazioni di diritto privato fermo restando il rispetto dei vincoli posti dalle tavole di fondazione e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regola la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali;
- e) prevedere che le IPAB che svolgono esclusivamente attività di amministrazione del proprio patrimonio adeguino gli statuti, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nel rispetto delle tavole di fondazione, a principi di efficienza, efficacia e trasparenza ai fini del potenziamento dei servizi; prevedere che negli statuti siano inseriti appositi strumenti di verifica della attività di amministrazione dei patrimoni;
- f) prevedere linee di indirizzo e criteri che incentivino l'accorpamento e la fusione delle IPAB ai fini della loro riorganizzazione secondo gli indirizzi di cui alle lettere b) e c);
- g) prevedere la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni garantendo comunque la finalizzazione degli stessi allo sviluppo e al potenziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- h) prevedere la possibilità di scioglimento delle IPAB nei casi in cui, a seguito di verifica da parte delle regioni o degli enti locali, risultino essere inattive nel campo sociale da almeno due anni ovvero risultino esaurite le finalità previste nelle tavole di fondazione o negli statuti; salvaguardare, nel caso di scioglimento delle IPAB, l'effettiva destinazione dei patrimoni alle stesse appartenenti, nel rispetto degli interessi originari e delle tavole di fondazione o, in mancanza di disposizioni specifiche nelle stesse, a favore, prioritariamente, di altre IPAB del territorio o dei comuni territorialmente competenti, allo scopo di promuovere e potenziare il sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- i) esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Sullo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e delle rappresentanze delle IPAB. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

3. Le regioni adeguano la propria disciplina ai principi del decreto legislativo di cui al comma 1 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo.

## Art. 11

### (Autorizzazione e accreditamento)

1. I servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, sono autorizzati dai comuni. L'autorizzazione è rilasciata in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale, che recepisce e integra, in relazione alle esigenze locali, i requisiti minimi nazionali determinati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera c), con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

2. I requisiti minimi nazionali trovano immediata applicazione per servizi e strutture di nuova istituzione; per i servizi e le strutture operanti alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvedono a concedere autorizzazioni provvisorie, prevedendo l'adeguamento ai requisiti regionali e nazionali nel termine stabilito da ciascuna regione e in ogni caso non oltre il termine di cinque anni.

3. I comuni provvedono all'accreditamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera c), e corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate nell'ambito della programmazione regionale e locale sulla base delle determinazioni di cui all'articolo 8, comma 3, lettera n).

4. Le regioni, nell'ambito degli indirizzi definiti dal Piano nazionale ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera e), disciplinano le modalità per il rilascio da parte dei comuni ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, delle autorizzazioni alla erogazione di servizi sperimentali e innovativi, per un periodo massimo di tre anni, in deroga ai requisiti di cui al comma 1. Le regioni, con il medesimo provvedimento di cui al comma 1, definiscono gli strumenti per la verifica dei risultati.

## Art. 12

### (Figure professionali sociali)

1. Con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sulla base dei criteri e dei parametri individuati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono definiti i profili professionali delle figure professionali sociali.

2. Con regolamento del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare di concerto con i Ministri della sanità e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti:

a) le figure professionali di cui al comma 1 da formare con i corsi di laurea di cui all'articolo 6 del regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509;

b) le figure professionali di cui al comma 1 da formare in corsi di formazione organizzati dalle regioni, nonché i criteri generali riguardanti i requisiti per l'accesso, la durata e l'ordinamento didattico dei medesimi corsi di formazione;

c) i criteri per il riconoscimento e la equiparazione dei profili professionali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea di cui al comma 2, lettera a), sono definiti dall'università ai sensi dell'articolo 11 del citato regolamento adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

4. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 3-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, relative ai profili professionali dell'area socio-sanitaria ad elevata integrazione socio-sanitaria.

5. Ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con decreto dei Ministri per la solidarietà sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, da emanare entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate, per le figure professionali sociali, le modalità di accesso alla dirigenza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Le risorse economiche per finanziare le iniziative di cui al comma 2 sono reperite dalle amministrazioni responsabili delle attività formative negli stanziamenti previsti per i programmi di formazione, avvalendosi anche del concorso del Fondo sociale europeo e senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato.

#### Art. 13

##### (Carta dei servizi sociali)

1. Al fine di tutelare le posizioni soggettive degli utenti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d'intesa con i Ministri interessati, è adottato lo schema generale di riferimento della carta dei servizi sociali. Entro sei mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ciascun ente erogatore di servizi adotta una carta dei servizi sociali ed è tenuto a darne adeguata pubblicità agli utenti.

2. Nella carta dei servizi sociali sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti. Al fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi.

3. L'adozione della carta dei servizi sociali da parte degli erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali costituisce requisito necessario ai fini dell'accreditamento.

#### CAPO III

##### DISPOSIZIONI PER LA REALIZZAZIONE DI PARTICOLARI INTERVENTI DI INTEGRAZIONE E SOSTEGNO SOCIALE

#### Art. 14

##### (Progetti individuali per le persone disabili)

1. Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale, secondo quanto stabilito al comma 2.

2. Nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.

3. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, nel rispetto dei principi di tutela della riservatezza previsti dalla normativa vigente, le modalità per indicare nella tessera sanitaria, su richiesta dell'interessato, i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza o di dipendenza per facilitare la persona disabile nell'accesso ai servizi ed alle prestazioni sociali.

Art. 15  
*(Sostegno domiciliare per le persone anziane  
non autosufficienti)*

1. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, per le patologie acute e croniche, particolarmente per i soggetti non autosufficienti, nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali il Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto, emanato di concerto con i Ministri della sanità e per le pari opportunità, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina annualmente la quota da riservare ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti, per favorirne l'autonomia e sostenere il nucleo familiare nell'assistenza domiciliare alle persone anziane che ne fanno richiesta.

2. Il Ministro per la solidarietà sociale, con il medesimo decreto di cui al comma 1, stabilisce annualmente le modalità di ripartizione dei finanziamenti in base a criteri ponderati per quantità di popolazione, classi di età e incidenza degli anziani, valutando altresì la posizione delle regioni e delle province autonome in rapporto ad indicatori nazionali di non autosufficienza e di reddito. In sede di prima applicazione della presente legge, il decreto di cui al comma 1 è emanato entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore.

3. Una quota dei finanziamenti di cui al comma 1 è riservata ad investimenti e progetti integrati tra assistenza e sanità, realizzati in rete con azioni e programmi coordinati tra soggetti pubblici e privati, volti a sostenere e a favorire l'autonomia delle persone anziane e la loro permanenza nell'ambiente familiare secondo gli indirizzi indicati dalla presente legge. In sede di prima applicazione della presente legge le risorse individuate ai sensi del comma 1 sono finalizzate al potenziamento delle attività di assistenza domiciliare integrata.

4. Entro il 30 giugno di ogni anno le regioni destinatarie dei finanziamenti di cui al comma 1 trasmettono una relazione al Ministro per la solidarietà sociale e al Ministro della sanità in cui espongono lo stato di attuazione degli interventi e gli obiettivi conseguiti nelle attività svolte ai sensi del presente articolo, formulando anche eventuali proposte per interventi innovativi. Qualora una o più regioni non provvedano all'impegno contabile delle quote di competenza entro i tempi indicati nel riparto di cui al comma 2, il Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con il Ministro della sanità, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede alla rideterminazione e riassegnazione dei finanziamenti alle regioni.

Art. 16  
*(Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari)*

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione dei servizi.

2. I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, di cui all'articolo 22, e i progetti obiettivo, di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b), tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solida-

rietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

3. Nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno priorità:

a) l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile, ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui agli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e alla legge 28 agosto 1997, n. 285, da realizzare in collaborazione con i servizi sanitari e con i servizi socio-educativi della prima infanzia;

b) politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, promosse anche dagli enti locali ai sensi della legislazione vigente;

c) servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie;

d) prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani;

e) servizi di sollievo, per affiancare nella responsabilità del lavoro di cura la famiglia, ed in particolare i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari ovvero per sostituirli nelle stesse responsabilità di cura durante l'orario di lavoro;

f) servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate.

4. Per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave e temporanea difficoltà economica, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, i comuni, in alternativa a contributi assistenziali in denaro, possono concedere prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito. L'onere dell'interesse sui prestiti è a carico del comune; all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali è riservata una quota per il concorso alla spesa destinata a promuovere il prestito sull'onore in sede locale.

5. I comuni possono prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie rivolte alle famiglie con specifiche responsabilità di cura. I comuni possono, altresì, deliberare ulteriori riduzioni dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) per la prima casa, nonché tariffe ridotte per l'accesso a più servizi educativi e sociali.

6. Con la legge finanziaria per il 2001 sono determinate misure fiscali di agevolazione per le spese sostenute per la tutela e la cura dei componenti del nucleo familiare non autosufficienti o disabili. Ulteriori risorse possono essere attribuite per la realizzazione di tali finalità in presenza di modifiche normative comportanti corrispondenti riduzioni nette permanenti del livello della spesa di carattere corrente.

#### Art. 17

##### *(Titoli per l'acquisto di servizi sociali)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali ovvero come sostitutivi delle prestazioni economiche diverse da quelle correlate al minimo vitale previste dall'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché dalle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30

aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e dagli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

2. Le regioni, in attuazione di quanto stabilito ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera i), disciplinano i criteri e le modalità per la concessione dei titoli di cui al comma 1 nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per la integrazione o la reintegrazione sociale dei soggetti beneficiari, sulla base degli indirizzi del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.

#### CAPO IV STRUMENTI PER FAVORIRE IL RIORDINO DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

##### Art. 18

*(Piano nazionale e piani regionali degli interventi  
e dei servizi sociali)*

1. Il Governo predispone ogni tre anni il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, di seguito denominato «Piano nazionale», tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4 nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali.

2. Il Piano nazionale è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, maggiormente rappresentativi, delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel settore dei servizi sociali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di piano è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

3. Il Piano nazionale indica:

a) le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'articolo 22;

b) le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivo e di azioni programmate, con particolare riferimento alla realizzazione di percorsi attivi nei confronti delle persone in condizione di povertà o di difficoltà psico-fisica;

c) le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro;

d) gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie;

e) gli indirizzi per le sperimentazioni innovative, comprese quelle indicate dall'articolo 3, comma 4, e per le azioni di promozione della concertazione delle risorse umane, economiche, finanziarie, pubbliche e private, per la costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali;

f) gli indicatori ed i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché gli indicatori per la verifica del rapporto costi-benefici degli interventi e dei servizi sociali;

g) i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109;

h) i criteri generali per la determinazione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3;

i) gli indirizzi ed i criteri generali per la concessione dei prestiti sull'onore di cui all'articolo 16, comma 4, e dei titoli di cui all'articolo 17;

l) gli indirizzi per la predisposizione di interventi e servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti e per i soggetti disabili, in base a quanto previsto dall'articolo 14;

m) gli indirizzi relativi alla formazione di base e all'aggiornamento del personale;

n) i finanziamenti relativi a ciascun anno di vigenza del Piano nazionale in coerenza con i livelli essenziali previsti dall'articolo 22, secondo parametri basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione;

o) gli indirizzi per la predisposizione di programmi integrati per obiettivi di tutela e qualità della vita rivolti ai minori, ai giovani e agli anziani, per il sostegno alle responsabilità familiari, anche in riferimento all'obbligo scolastico, per l'inserimento sociale delle persone con disabilità e limitazione dell'autonomia fisica e psichica, per l'integrazione degli immigrati, nonché per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcolodipendenti.

4. Il primo Piano nazionale è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Il Ministro per la solidarietà sociale predisponde annualmente una relazione al Parlamento sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano nazionale, con particolare riferimento ai costi e all'efficacia degli interventi, e fornisce indicazioni per l'ulteriore programmazione. La relazione indica i risultati conseguiti nelle regioni in attuazione dei piani regionali. La relazione dà conto altresì dei risultati conseguiti nei servizi sociali con l'utilizzo dei finanziamenti dei fondi europei, tenuto conto dei dati e delle valutazioni forniti dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

6. Le regioni, nell'esercizio delle funzioni conferite dagli articoli 131 e 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dalla presente legge, in relazione alle indicazioni del Piano nazionale di cui al comma 3 del presente articolo, entro centoventi giorni dall'adozione del Piano stesso adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

#### Art. 19

##### (Piano di zona)

1. I comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua:

a) gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;

b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera h);

c) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo di cui all'articolo 21;

- d) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- e) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;
- g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4.

2. Il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è volto a:

- a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
- b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione di cui al comma 1, lettera g);
- c) definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
- d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.

3. All'accordo di programma di cui al comma 2, per assicurare l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, partecipano i soggetti pubblici di cui al comma 1 nonché i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 10, che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano.

## Art. 20

### *(Fondo nazionale per le politiche sociali)*

1. Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale, lo Stato ripartisce le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali.

2. Per le finalità della presente legge il Fondo di cui al comma 1 è incrementato di lire 106.700 milioni per l'anno 2000, di lire 761.500 milioni per l'anno 2001 e di lire 922.500 milioni a decorrere dall'anno 2002. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo utilizzando quanto a lire 56.700 milioni per l'anno 2000, a lire 591.500 milioni per l'anno 2001 e a lire 752.500 milioni per l'anno 2002, l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; quanto a lire 50.000 milioni per l'anno 2000 e a lire 149.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione; quanto a lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, le proiezioni dell'accantonamento relativo al Ministero dell'interno; quanto a lire 20.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, le proiezioni dell'accantonamento relativo al Ministero del commercio con l'estero.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. La definizione dei livelli essenziali di cui all'articolo 22 è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

5. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo provvede a disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie confluite nel Fondo di cui al comma 1 ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzare e armonizzare le procedure medesime ed evitare sovrapposizioni e diseconomie nell'allocazione delle risorse;

b) prevedere quote percentuali di risorse aggiuntive a favore dei comuni associati ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera a);

c) garantire che gli stanziamenti a favore delle regioni e degli enti locali costituiscano quote di cofinanziamento dei programmi e dei relativi interventi e prevedere modalità di accertamento delle spese al fine di realizzare un sistema di progressiva perequazione della spesa in ambito nazionale per il perseguimento degli obiettivi del Piano nazionale;

d) prevedere forme di monitoraggio, verifica e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati degli interventi, nonché modalità per la revoca dei finanziamenti in caso di mancato impegno da parte degli enti destinatari entro periodi determinati;

e) individuare le norme di legge abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento.

6. Lo schema di regolamento di cui al comma 5, previa deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso successivamente alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, il regolamento può essere emanato.

7. Il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede, con proprio decreto, annualmente alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto della quota riservata di cui all'articolo 15, sulla base delle linee contenute nel Piano nazionale e dei parametri di cui all'articolo 18, comma 3, lettera n). In sede di prima applicazione della presente legge, entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al citato articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, adotta il decreto di cui al presente comma sulla base dei parametri di cui all'articolo 18, comma 3, lettera n). La ripartizione garantisce le risorse necessarie per l'adempimento delle prestazioni di cui all'articolo 24.

8. A decorrere dall'anno 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dalla legge finanziaria con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, assicurando comunque la copertura delle prestazioni di cui all'articolo 24 della presente legge.

9. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24, confluiscono con specifica finalizzazione nel Fondo nazionale per le politiche sociali anche le risorse finanziarie destinate al finanziamento delle prestazioni individuate dal medesimo decreto legislativo.

10. Al Fondo nazionale per le politiche sociali affluiscono, altresì, somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, fondazioni, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione europea, che sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnate al citato Fondo nazionale.

11. Qualora le regioni ed i comuni non provvedano all'impegno contabile della quota non specificamente finalizzata ai sensi del comma 9 delle risorse ricevute nei tempi indicati dal decreto di riparto di cui al comma 7, il Ministro per la solidarietà sociale, con le modalità di cui al medesimo comma 7, provvede alla rideterminazione e alla riassegnazione delle risorse, fermo restando l'obbligo di mantenere invariata nel triennio la quota complessiva dei trasferimenti a ciascun comune o a ciascuna regione.

#### Art. 21

##### *(Sistema informativo dei servizi sociali)*

1. Lo Stato, le regioni, le province e i comuni istituiscono un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è nominata, con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, una commissione tecnica, composta da sei esperti di comprovata esperienza nel settore sociale ed in campo informativo, di cui due designati dal Ministro stesso, due dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, due dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali. La commissione ha il compito di formulare proposte in ordine ai contenuti, al modello ed agli strumenti attraverso i quali dare attuazione ai diversi livelli operativi del sistema informativo dei servizi sociali. La commissione è presieduta da uno degli esperti designati dal Ministro per la solidarietà sociale. I componenti della commissione durano in carica due anni. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente comma, nel limite massimo di lire 250 milioni annue, sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, definisce le modalità e individua, anche nell'ambito dei sistemi informativi esistenti, gli strumenti necessari per il coordinamento tecnico con le regioni e gli enti locali ai fini dell'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali, in conformità con le specifiche tecniche della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, in materia di scambio di dati ed informazioni tra le amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni, le province e i comuni individuano le forme organizzative e gli strumenti necessari ed appropriati per l'attivazione e la gestione del sistema informativo dei servizi sociali a livello locale.

4. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali. Nell'ambito dei piani di cui agli articoli 18 e 19, sono definite le risorse destinate alla realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali, entro i limiti di spesa stabiliti in tali piani.

CAPO V  
INTERVENTI, SERVIZI ED EMOLUMENTI ECONOMICI DEL SISTEMA  
INTEGRATO DI INTERVENTI E  
SERVIZI SOCIALI

SEZIONE I  
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 22

*(Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)*

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;

c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;

h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

3. Gli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui al comma 2, lettera c), sono realizzati, in particolare, secondo le finalità delle leggi 4 maggio 1983, n. 184, 27 maggio 1991, n. 176, 15 febbraio 1996, n. 66, 28 agosto 1997, n. 285, 23 dicembre 1997, n. 451, 3 agosto 1998, n. 296, 31 dicembre 1998, n. 476, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, nonché della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per i minori disabili. Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare.

4. In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) assistenza domiciliare;
- d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

## SEZIONE II MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E RIORDINO DEGLI EMOLUMENTI ECONOMICI ASSISTENZIALI

### Art. 23

#### *(Reddito minimo di inserimento)*

1. L'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, è sostituito dal seguente:

«Art. 15. – (*Estensione del reddito minimo di inserimento*). – 1. Il Governo, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, riferisce al Parlamento, entro il 30 maggio 2001, sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti. Con successivo provvedimento legislativo, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, sono definiti le modalità, i termini e le risorse per l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, quali gli assegni di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e le pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni».

2. Il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è definito quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a), della presente legge.

### Art. 24

#### *(Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto del principio della separazione tra

spesa assistenziale e spesa previdenziale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un decreto legislativo recante norme per il riordino degli assegni e delle indennità spettanti ai sensi delle leggi 10 febbraio 1962, n. 66, 26 maggio 1970, n. 381, 27 maggio 1970, n. 382, 30 marzo 1971, n. 118, e 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riclassificazione delle indennità e degli assegni, e dei relativi importi, che non determini una riduzione degli attuali trattamenti e, nel complesso, oneri aggiuntivi rispetto a quelli determinati dall'andamento tendenziale degli attuali trattamenti previsti dalle disposizioni richiamate dal presente comma. La riclassificazione tiene inoltre conto delle funzioni a cui gli emolumenti assolvono, come misure di contrasto alla povertà o come incentivi per la rimozione delle limitazioni personali, familiari e sociali dei portatori di handicap, per la valorizzazione delle capacità funzionali del disabile e della sua potenziale autonomia psico-fisica, prevedendo le seguenti forme di sostegno economico:

1) reddito minimo per la disabilità totale a cui fare afferire pensioni e assegni che hanno la funzione di integrare, a seguito della minorazione, la mancata produzione di reddito. Il reddito minimo, nel caso di grave disabilità, è cumulabile con l'indennità di cui al numero 3.1) della presente lettera;

2) reddito minimo per la disabilità parziale, a cui fare afferire indennità e assegni concessi alle persone con diversi gradi di minorazione fisica e psichica per favorire percorsi formativi, l'accesso ai contratti di formazione e lavoro di cui al decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, e successive modificazioni, alla legge 29 dicembre 1990, n. 407, e al decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, ed a borse di lavoro di cui al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, da utilizzare anche temporaneamente nella fase di avvio al lavoro e da revocare al momento dell'inserimento definitivo;

3) indennità per favorire la vita autonoma e la comunicazione, commisurata alla gravità, nonché per consentire assistenza e sorveglianza continue a soggetti con gravi limitazioni dell'autonomia. A tale indennità afferiscono gli emolumenti concessi, alla data di entrata in vigore della presente legge, per gravi disabilità, totale non autosufficienza e non deambulazione, con lo scopo di rimuovere l'esclusione sociale, favorire la comunicazione e la permanenza delle persone con disabilità grave o totale non autosufficienza a domicilio, anche in presenza di spese personali aggiuntive. L'indennità può essere concessa secondo le seguenti modalità tra loro non cumulabili:

3.1) indennità per l'autonomia di disabili gravi o pluriminorati, concessa a titolo della minorazione;

3.2) indennità di cura e di assistenza per ultrasessantacinquenni totalmente dipendenti;

b) cumulabilità dell'indennità di cura e di assistenza di cui alla lettera a), numero 3.2), con il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23;

c) fissazione dei requisiti psico-fisici e reddituali individuali che danno luogo alla concessione degli emolumenti di cui ai numeri 1) e 2) della lettera a) del presente comma secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109;

d) corresponsione dei nuovi trattamenti per coloro che non sono titolari di pensioni e indennità dopo centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, prevedendo nello stesso la equiparazione tra gli emolumenti richiesti nella domanda presentata alle sedi competenti ed i nuovi trattamenti;

e) equiparazione e ricollocazione delle indennità già percepite e in atto nel termine massimo di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

f) disciplina del regime transitorio, fatti salvi i diritti acquisiti per coloro che già fruiscono di assegni e indennità;

g) riconoscimento degli emolumenti anche ai disabili o agli anziani ospitati in strutture residenziali, in termini di pari opportunità con i soggetti non ricoverati, prevedendo l'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23, a diretto beneficio dell'assistito;

h) revisione e snellimento delle procedure relative all'accertamento dell'invalideria civile e alla concessione delle prestazioni spettanti, secondo il principio della unificazione delle competenze, anche prevedendo l'istituzione di uno sportello unico; revisione dei criteri e dei requisiti che danno titolo alle prestazioni di cui al presente articolo, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 157, nonché dalla Classificazione internazionale dei disturbi, disabilità ed *handicap* — *International classification of impairments, disabilities and handicaps* (ICIDH), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità; definizione delle modalità per la verifica della sussistenza dei requisiti medesimi.

2. Sullo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

#### Art. 25

*(Accertamento della condizione economica del richiedente)*

1. Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.

#### Art. 26

*(Utilizzo di fondi integrativi per prestazioni sociali)*

1. L'ambito di applicazione dei fondi integrativi previsti dall'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, comprende le spese sostenute dall'assistito per le prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili.

### CAPO VI DISPOSIZIONI FINALI

#### Art. 27

*(Istituzione della Commissione di indagine sulla esclusione sociale)*

1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione di indagine sulla esclusione sociale, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale. La Commissione predispose per il Governo rapporti e relazioni ed annualmente una relazione nella quale illustra le indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.

3. Il Governo, entro il 30 giugno di ciascun anno, riferisce al Parlamento sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale, sulla base della relazione della Commissione di cui al comma 2, secondo periodo.

4. La Commissione è composta da studiosi ed esperti con qualificata esperienza nel campo dell'analisi e della pratica sociale, nominati, per un periodo di tre anni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale. Le funzioni di segreteria della Commissione sono assicurate dal personale del Dipartimento per gli affari sociali o da personale di altre pubbliche amministrazioni, collocato in posizione di comando o di fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Per l'adempimento dei propri compiti la Commissione può avvalersi della collaborazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali. La Commissione può avvalersi altresì della collaborazione di esperti e può affidare la effettuazione di studi e ricerche ad istituzioni pubbliche o private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni.

5. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione, determinati nel limite massimo di lire 250 milioni annue, sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali.

#### Art. 28

##### *(Interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema)*

1. Allo scopo di garantire il potenziamento degli interventi volti ad assicurare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora, il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di una somma pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002.

2. Ai fini di cui al comma 1, gli enti locali, le organizzazioni di volontariato e gli organismi non lucrativi di utilità sociale nonché le IPAB possono presentare alle regioni, secondo le modalità e i termini definiti ai sensi del comma 3, progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con atto di indirizzo e coordinamento deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti i criteri di riparto tra le regioni dei finanziamenti di cui al comma 1, i termini per la presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti di cui al comma 2, i requisiti per l'accesso ai finanziamenti, i criteri generali di valutazione dei progetti, le modalità per il monitoraggio degli interventi realizzati, i comuni delle grandi aree urbane per i quali gli interventi di cui al presente articolo sono considerati prioritari.

4. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2001 e 2002 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Art. 29  
(Disposizioni sul personale)

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzata a bandire concorsi pubblici per il reclutamento di cento unità di personale dotate di professionalità ed esperienza in materia di politiche sociali, per lo svolgimento, in particolare, delle funzioni statali previste dalla presente legge, nonché in materia di adozioni internazionali, politiche di integrazione degli immigrati e tutela dei minori non accompagnati. Al predetto personale non si applica la disposizione di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Le assunzioni avvengono in deroga ai termini ed alle modalità di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a lire 2 miliardi per l'anno 2000 e a lire 7 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001, si provvede a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 20 della presente legge.

Art. 30  
(Abrogazioni)

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati l'articolo 72 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e il comma 45 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

2. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 10 è abrogata la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24 sono abrogate le disposizioni sugli emolumenti economici previste dalle leggi 10 febbraio 1962, n. 66, 26 maggio 1970, n. 381, 27 maggio 1970, n. 382, 30 marzo 1971, n. 118, e 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 8 novembre 2000

CIAMPI

AMATO, *Presidente del Consiglio dei Ministri*  
TURCO, *Ministro per la solidarietà sociale*

Visto, *il Guardasigilli*: FASSINO

LAVORI PREPARATORI

*Camera dei deputati* (atto n. 332):

Presentato dall'on. Scalia il 9 maggio 1996.

Assegnato alla XII commissione (Affari sociali), in sede referente, il 10 ottobre 1996, con pareri delle commissioni I, V e XI.

Esaminato dalla XII commissione il 4, 12, 19 febbraio 1997; il 12 novembre 1998; l'1, 2, 3 dicembre 1998; il 3 marzo 1999; il 21, 28, 29 aprile 1999; il 4, 6, 19 e 25 maggio 1999; il 15, 16, 17, 23 e 29 giugno 1999; il 1º luglio 1999.

Relazione scritta presentata il 2 luglio 1999 (atto n. 332-354-369-1484-1832-2378-2431-2625-2743-2752-3666-3751-3922-3945-4931-5541/A (relatore on. Signorino).

Esaminato in aula il 5 luglio 1999; il 12, 18, 19, 20 gennaio 2000; il 29 marzo 2000; il 4, 5, 6 aprile 2000; il 23, 24 maggio 2000 ed approvato il 31 maggio 2000 in un testo unificato con atti nn.

332 (on. Scalia); 354 (on. Signorino ed altri); 369 (on. Pecoraro Scanio); 1484 (on. Saia ed altri); 1832 (on. Lumia ed altri); 2378 (on. Calderoni ed altri); 2431 (on. Polenta ed altri); 2625 (on. Guerzoni ed altri); 2743 (on. Lucà ed altri); 2752 (on. Jervolino Russo ed altri); 3666 (on. Bertinotti ed altri); 3751 (on. Lo Presti ed altri); 3922 (on. Zaccheo ed altri); 3945 (on. Ruzzante); 4931 (disegno di legge d'iniziativa del Governo); 5541 (on. Burani ed altri).

*Senato della Repubblica* (atto n. 4641):

Assegnato alle commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 11<sup>a</sup> (Lavoro), in sede referente, il 14 giugno 2000 con pareri delle commissioni 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, speciale in materia di infanzia, giunta per gli affari delle Comunità europee e parlamentare per le questioni regionali.

Esaminato dalle commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> il 22, 28 e 29 giugno 2000; il 5, 11, 18, 19, 20, 25 luglio 2000; il 13, 19, 20 settembre 2000; il 3 ottobre 2000.

Esaminato in aula il 5, 10, 11, 12 ottobre 2000 ed approvato il 18 ottobre 2000.

## NOTE

### AVVERTENZA:

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

### Nota all'art. 1, comma 1:

I testi degli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione sono i seguenti:

«Art. 2. – La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3. – Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione; di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 38. – Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi, adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera».

### Nota all'art. 1, comma 2:

– Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante: «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 aprile 1998, n. 92, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 128 è il seguente:

«Art. 128 (*Oggetto e definizioni*). – 1. Il presente capo ha come oggetto le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei "servizi sociali".

2. Ai sensi del presente decreto legislativo, per «servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia».

### Nota all'art. 1, comma 3:

– Per il titolo del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 1, comma 2.

*Nota all'art. 1, comma 7:*

– Il testo dell'art. 117 della Costituzione è il seguente:

«Art. 117. – La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione;

circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati;

beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

istituzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali;

urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale;

viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

*Note all'art. 2, comma 1:*

– Il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante:

«Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 agosto 1998, n. 191, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 41 è il seguente:

«Art. 41 (*Assistenza sociale*). – 1. Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

– Il testo dell'art. 129 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, è il seguente:

«Art. 129 (*Competenze dello Stato*). – 1. Ai sensi dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservate allo Stato le seguenti funzioni:

a) la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale;

b) la determinazione dei criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale;

c) la determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita;

d) compiti di assistenza tecnica, su richiesta dagli enti locali e territoriali, nonché compiti di raccordo in materia di informazione e circolazione dei dati concernenti le politiche sociali, ai fini della valutazione e monitoraggio dell'efficacia della spesa per le politiche sociali;

e) la determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo le modalità di cui all'art. 59, comma 46, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'art. 133, comma 4, del presente decreto legislativo;

f) i rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento dei rapporti con gli organismi dell'Unione europea operanti nei settori delle politiche sociali e gli adempimenti previsti dagli accordi internazionali e dalla normativa dell'Unione europea;

g) la fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali nonché le disposizioni generali concernenti i requisiti per l'accesso e la durata dei corsi di formazione professionale;

h) gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto ed assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere;

i) la determinazione degli standard organizzativi dei soggetti pubblici e privati e degli altri organismi che operano nell'ambito delle attività sociali e che concorrono alla realizzazione della rete dei servizi sociali;

l) le attribuzioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato ed il coordinamento degli interventi in favore degli stranieri richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché di quelli di protezione umanitaria per gli stranieri accolti in base alle disposizioni vigenti;

m) gli interventi in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; le misure di protezione degli appartenenti alle Forze armate e di polizia o a Corpi militarmente organizzati e loro familiari;

n) la revisione delle pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili e la verifica dei requisiti sanitari che hanno dato luogo a benefici economici di invalidità civile.

2. Le competenze previste dal comma 1, lettere d) e g), del presente articolo sono esercitate sulla base di criteri e parametri individuati dalla Conferenza unificata. Le competenze previste dalle lettere b), c) ed i), del medesimo comma 1 sono esercitate sentita la Conferenza unificata».

*Nota all'art. 2, comma 2:*

– La legge 30 aprile 1969, n. 153, recante: «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 1969, n. 111, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 26 è il seguente:

«Art. 26 (*Pensioni ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito*). – Ai cittadini italiani, residenti nel territorio nazionale, che abbiano compiuto l'età di 65 anni, che posseggano redditi propri assoggettabili all'imposta sul reddito delle persone fisiche per un ammontare non superiore a L. 336.050 annue e, se coniugati, un reddito, cumulato con quello del coniuge, non superiore a L. 1.320.000 annue è corrisposta, a domanda, una pensione sociale non reversibile di L. 336.050 annue da ripartirsi in 13 rate mensili di L. 25.850 annue ciascuna. La tredicesima rata è corrisposta con quella di dicembre ed è frazionabile. Non si provvede al cumulo del reddito con quello del coniuge nel caso di separazione legale. Dal computo del reddito suindicato sono esclusi gli assegni familiari ed il reddito della casa di abitazione. Non hanno diritto alla pensione sociale:

1) coloro che hanno titolo a rendite o prestazioni economiche previdenziali ed assistenziali, fatta eccezione per gli assegni familiari, erogate con carattere di continuità dallo Stato o da altri enti pubblici o da Stati esteri;

2) coloro che percepiscono pensioni di guerra, fatta eccezione dell'assegno vitalizio annuo agli ex combattenti della guerra 1915-18 e precedenti.

L'esclusione di cui al precedente comma non opera qualora l'importo dei redditi ivi considerati non superi L. 336.050 annue. Coloro che percepiscono le rendite o le prestazioni o i redditi previsti nei precedenti commi, ma di importo inferiore a L. 336.050 annue, hanno diritto alla pensione sociale ridotta in misura corrispondente all'importo delle rendite, prestazioni e redditi percepiti.

L'importo della pensione sociale di cui al primo comma è comprensivo, per il 1974, degli aumenti derivanti dalla perequazione automatica della pensione di cui al precedente art. 19.

I limiti di L. 336.050 previsti nel primo, quarto e quinto comma del presente articolo sono elevati dalla perequazione automatica di cui al precedente art. 19.

Qualora, a seguito della riduzione prevista dal comma precedente, la pensione sociale risulti di importo inferiore a L. 3.500 mensili, l'Istituto nazionale della previdenza sociale ha facoltà di porla in pagamento in rate semestrali anticipate.

La pensione è posta a carico del Fondo sociale, nel cui seno è costituita apposita gestione autonoma, ed è corrisposta, con le stesse modalità previste per l'erogazione delle pensioni, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, al quale compete l'accertamento delle condizioni per la concessione sulla base della documentazione indicata nel comma successivo.

La domanda per ottenere la pensione è presentata alla sede dell'I.n. P.S. nella cui circoscrizione territoriale è compreso il comune di residenza dell'interessato.

La domanda stessa deve essere corredata dal certificato di nascita e dalla certificazione da rilasciarsi, senza spese, dagli uffici finanziari sulla dichiarazione resa dal richiedente su modulo conforme a quello approvato con decreto del Ministero delle finanze, da emanarsi entro il mese di ottobre 1974, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, da cui risulti l'esistenza dei prescritti requisiti.

La pensione decorre dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda e non è cedibile, né sequestrabile, né pignorabile. Per coloro che, potendo far valere i requisiti di cui al primo comma, presentino la domanda entro il primo anno di applicazione della presente legge, la pensione decorre dal 1° maggio 1969 o dal mese successivo a quello di compimento dell'età, qualora quest'ultima ipotesi si verifichi in data successiva a quella di entrata in vigore della legge.

Chiunque compia dolosamente atti diretti a procurare a sé o ad altri la liquidazione della pensione non spettante è tenuto a versare una somma pari al doppio di quella indebitamente percepita, il cui provento è devoluto al Fondo sociale. La suddetta sanzione è comminata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale attraverso le proprie sedi provinciali.

Per i ricorsi amministrativi contro i provvedimenti dell'I.n. P.S. concernenti la concessione della pensione, nonché per la comminazione delle sanzioni pecuniarie di cui al comma precedente e per le conseguenti controversie in sede giurisdizionale, si applicano le norme che disciplinano il contenzioso in materia di pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni e integrazioni».

– La legge 8 agosto 1995, n. 335, recante: «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 agosto 1995, n. 190, supplemento ordinario. Il testo del comma 6, dell'art. 3 (*Disposizioni diverse in materia assistenziale e previdenziale*) è il seguente:

«6. Con effetto dal 1o gennaio 1996, in luogo della pensione sociale e delle relative maggiorazioni, ai cittadini italiani, residenti in Italia, che abbiano compiuto 65 anni e si trovino nelle condizioni reddituali di cui al presente comma è corrisposto un assegno di base non reversibile fino ad un ammontare annuo netto da imposta pari, per il 1996, a L. 6.240.000, denominato «assegno sociale». Se il soggetto possiede redditi propri l'assegno è attribuito in misura ridotta fino a concorrenza dell'importo predetto, se non coniugato, ovvero fino al doppio del predetto importo, se coniugato, ivi computando il reddito del coniuge comprensivo dell'eventuale assegno sociale di cui il medesimo sia

titolare. I successivi incrementi del reddito oltre il limite massimo danno luogo alla sospensione dell'assegno sociale. Il reddito è costituito dall'ammontare dei redditi coniugali, conseguibili nell'anno solare di riferimento. L'assegno è erogato con carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione rilasciata dal richiedente ed è conguagliato, entro il mese di luglio dell'anno successivo, sulla base della dichiarazione dei redditi effettivamente percepiti. Alla formazione del reddito concorrono i redditi a netto dell'imposizione fiscale e contributiva, di qualsiasi natura, ivi compresi quelli esenti da imposte e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, nonché gli assegni alimentari corrisposti a norma del codice civile. Non si computano nel reddito i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le anticipazioni sui trattamenti stessi, le competenze arretrate soggette a tassazione separata, nonché il proprio assegno e il reddito della casa di abitazione. Agli effetti del conferimento dell'assegno non concorre a formare reddito la pensione liquidata secondo il sistema contributivo ai sensi dell'art. 1, comma 6, a carico di gestioni ed enti previdenziali pubblici e privati che gestiscono forme pensionistiche obbligatorie in misura corrispondente ad un terzo della pensione medesima e comunque non oltre un terzo dell'assegno sociale».

*Nota all'art. 2, comma 5:*

– La legge 7 agosto 1990, n. 241, recante: «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 agosto 1990, n. 192. Il testo del comma 3 dell'art. 8, è il seguente:

«3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima».

*Note all'art. 3, comma 3:*

– La legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante: «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 dicembre 1996, n. 303, supplemento ordinario. Il testo del comma 203 dell'art. 2 (*Misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo*), è il seguente:

«203. Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi così definiti:

a) "Programmazione negoziata", come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza;

b) "Intesa istituzionale di programma", come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367;

c) "Accordo di programma quadro", come tale intendendosi l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi. Limitatamente alle aree di cui alla lettera f), gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di valutazione di impatto ambientale. Limitatamente alle predette aree di cui alla lettera f), determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia ur-

banistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'art. 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142;

d) "Patto territoriale" come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui alla lettera c), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;

e) "Contratto di programma", come tale intendendosi il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata;

f) "Contratto di area" come tale intendendosi lo strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro quindici giorni dalla richiesta, e delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nei territori di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88, nonché delle aree industrializzate realizzate a norma dell'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, che presentino requisiti di più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi. Anche nell'ambito dei contratti d'area dovranno essere garantiti ai lavoratori i trattamenti retributivi previsti dall'art. 6, comma 9, lettera c), del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389».

*Nota all'art. 3, comma 4:*

– La legge 30 aprile 1969, n. 153, recante: «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 1969, n. 111, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 26 (Pensioni ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito) è il seguente:

«Art. 26. – Ai cittadini italiani, residenti nel territorio nazionale, che abbiano compiuto l'età di 65 anni, che posseggano redditi propri assoggettabili all'imposta sul reddito delle persone fisiche per un ammontare non superiore a L. 336.050 annue, e, se coniugati, un reddito, cumulato con quello del coniuge, non superiore a L. 1.320.000 annue è corrisposta, a domanda, una pensione sociale non reversibile di L. 336.050 annue da ripartirsi in 13 rate mensili di L. 25.850 annue ciascuna. La tredicesima rata è corrisposta con quella di dicembre ed è frazionabile. Non si provvede al cumulo del reddito con quello del coniuge nel caso di separazione legale. Dal computo del reddito suindicato sono esclusi gli assegni familiari ed il reddito della casa di abitazione.

Non hanno diritto alla pensione sociale:

1) coloro che hanno titolo a rendite o prestazioni economiche previdenziali ed assistenziali, fatta eccezione per gli assegni familiari, erogate con carattere di continuità dallo Stato o da altri enti pubblici o da Stati esteri;

2) coloro che percepiscono pensioni di guerra, fatta eccezione dell'assegno vitalizio annuo agli ex combattenti della guerra 1915-18 e precedenti.

L'esclusione di cui al precedente comma non opera qualora l'importo dei redditi ivi considerati non superi L. 336.050 annue.

Coloro che percepiscono le rendite o le prestazioni o i redditi previsti nei precedenti commi, ma di importo inferiore a L. 336.050 annue, hanno diritto alla pensione sociale ridotta in misura corrispondente all'importo delle rendite, prestazioni e redditi percepiti.

L'importo della pensione sociale di cui al primo comma è comprensivo, per il 1974, degli aumenti derivanti dalla perequazione automatica della pensione di cui al precedente art. 19.

I limiti di L. 336.050 previsti nel primo, quarto e quinto comma del presente articolo sono elevati dalla perequazione automatica di cui al precedente art. 19.

Qualora, a seguito della riduzione prevista dal comma precedente, la pensione sociale risulti di importo inferiore a L. 3.500 mensili, l'Istituto nazionale della previdenza sociale ha facoltà di porla in pagamento in rate semestrali anticipate.

La pensione è posta a carico del Fondo sociale, nel cui seno è costituita apposita gestione autonoma, ed è corrisposta, con le stesse modalità previste per l'erogazione delle pensioni, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, al quale compete l'accertamento delle condizioni per la concessione sulla base della documentazione indicata nel comma successivo.

La domanda per ottenere la pensione è presentata alla sede dell'I.n. P.S. nella cui circoscrizione territoriale è compreso il comune di residenza dell'interessato.

La domanda stessa deve essere corredata dal certificato di nascita e dalla certificazione da rilasciarsi, senza spese, dagli uffici finanziari sulla dichiarazione resa dal richiedente su modulo conforme a quello approvato con decreto del Ministero delle finanze, da emanarsi entro il mese di ottobre 1974, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, da cui risulti l'esistenza dei prescritti requisiti.

La pensione decorre dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda e non è cedibile, né sequestrabile, né pignorabile. Per coloro che, potendo far valere i requisiti di cui al

primo comma, presentino la domanda entro il primo anno di applicazione della presente legge, la pensione decorre dal 1° maggio 1969 o dal mese successivo a quello di compimento dell'età, qualora quest'ultima ipotesi si verifichi in data successiva a quella di entrata in vigore della legge.

Chiunque compia dolosamente atti diretti a procurare a sè o ad altri la liquidazione della pensione non spettante è tenuto a versare una somma pari al doppio di quella indebitamente percepita, il cui provento è devoluto al Fondo sociale. La suddetta sanzione è comminata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale attraverso le proprie sedi provinciali.

Per i ricorsi amministrativi contro i provvedimenti dell'I.n. P.S. concernenti la concessione della pensione, nonché per la comminazione delle sanzioni pecuniarie di cui al comma precedente e per le conseguenti controversie in sede giurisdizionale, si applicano le norme che disciplinano il contenzioso in materia di pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni e integrazioni».

– Per il testo dell'art. 3, comma 6, della citata n. 335 del 1995, si veda in note all'art. 2, comma 2.

*Nota all'art. 4, comma 3:*

– Il testo dell'art. 132 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, è il seguente:

«Art. 132 (*Trasferimento alle regioni*). – 1. Le regioni adottano, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse. In particolare la legge regionale conferisce ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a:

- a) i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminose;
- b) i giovani;
- c) gli anziani;
- d) la famiglia;
- e) i portatori di handicap, i non vedenti e gli audiolesi;
- f) i tossicodipendenti e alcolodipendenti;
- g) gli invalidi civili, fatto salvo quanto previsto dall'art. 130 del presente decreto legislativo.

2. Sono trasferiti alle regioni, che provvederanno al successivo conferimento alle province, ai comuni ed agli altri enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, le funzioni e i compiti relativi alla promozione ed al coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell'ambito dei «servizi sociali», con particolare riguardo a:

- a) la cooperazione sociale;
- b) le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB);
- c) il volontariato».

*Nota all'art. 4, comma 4:*

– La legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante: «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 1997, n. 302, s.o. Il testo del comma 44, dell'art. 59 (Disposizioni in materia di previdenza, assistenza, solidarietà sociale e sanità) e successive modificazioni, è il seguente:

«44. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Fondo per le politiche sociali, con una dotazione di lire 28 miliardi per l'anno 1998, di lire 115 miliardi per l'anno 1999 e di lire 143 miliardi per l'anno 2000».

*Note all'art. 4, comma 5:*

– Per il testo dell'art. 129 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in note all'art. 2, comma 1.

– Per il testo dell'art. 3, comma 6, della citata legge n. 335 del 1995, si veda in note all'art. 2, comma 2.

– Il testo del comma 47 dell'art. 59 (Disposizioni in materia di previdenza, assistenza, solidarietà sociale e sanità), della citata legge n. 449 del 1997 è il seguente:

«47. A decorrere dall'anno 1998, in via sperimentale, in attesa della riforma degli istituti che prevedono trasferimenti di reddito alle persone, e nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui al comma 44, è introdotto l'istituto del reddito minimo di inserimento a favore dei soggetti privi di reddito singoli o con uno o più figli a carico ed impossibilitati a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli».

*Nota all'art. 5, comma 3:*

– La legge 15 marzo 1997, n. 59, recante: «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 marzo 1997, n. 63, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 8 è il seguente:

«Art. 8. – 1. Gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, sono adottati previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, o con la singola regione interessata.

2. Qualora nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione l'intesa non sia stata raggiunta, gli atti di cui al comma 1 sono adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta.

3. In caso di urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure di cui ai commi 1 e 2. I provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi.

4. Gli atti di indirizzo e coordinamento, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive adottate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono trasmessi alle competenti commissioni parlamentari.

5. Sono abrogate le seguenti disposizioni concernenti funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato:

a) l'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382;

b) l'art. 4, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, il primo comma del medesimo articolo limitatamente alle parole da: "nonché la funzione di indirizzo" fino a: "n. 382" e alle parole "e con la Comunità economica europea", nonché il terzo comma del medesimo articolo, limitatamente alle parole: "impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle, ed";

c) l'art. 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, limitatamente alle parole: "gli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano";

d) l'art. 13, comma 1, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, limitatamente alle parole: "anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento";

e) l'art. 1, comma 1, lettera hh), della legge 12 gennaio 1991, n. 13.

6. È soppresso l'ultimo periodo della lettera a) del primo comma dell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281».

*Nota all'art. 6, comma 1:*

– La legge 8 giugno 1990, n. 142, recante: «Ordinamento delle autonomie locali» (*Gazzetta Ufficiale* del 12 giugno 1990, n. 135, supplemento ordinario) è stata modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265, recante: «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 agosto 1990, n. 183, supplemento ordinario.

*Nota all'art. 6, comma 2:*

– Il decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, recante: «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 1977, n. 234, supplemento ordinario.

– Per il testo dell'art. 132, comma 1, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 4, comma 3.

*Note all'art. 7, comma 1:*

– Il testo dell'art. 15 della citata legge n. 142 del 1990 è il seguente:

«Art. 15 (*Compiti di programmazione*). – 1. La provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;

b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

2. La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali».

– Per il testo dell'art. 132 del citato decreto legislativo 112 del 1998, si veda in nota all'art. 4, comma 3.

*Note all'art. 8, comma 1:*

– La legge 30 novembre 1998, n. 419, recante: «Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 dicembre 1998, n. 286. Il testo del comma 1, lettera n), dell'art. 2 (Principi e criteri direttivi di delega), è il seguente:

1. Nell'emanazione dei decreti legislativi di cui all'art. 1, il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:

«a) m) *omissis*;

n) prevedere tempi, modalità e aree di attività per pervenire ad una effettiva integrazione a livello distrettuale dei servizi sanitari con quelli sociali, disciplinando altresì la partecipazione dei comuni alle spese connesse alle prestazioni sociali; stabilire principi e criteri per l'adozione, su proposta dei Ministri della sanità e per la solidarietà sociale, di un atto di indirizzo e coordinamento, ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, in sostituzione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 agosto 1985 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 14 agosto 1985, che assicuri livelli uniformi delle prestazioni socio-sanitarie ad alta integrazione sanitaria, anche in attuazione del Piano sanitario nazionale;».

*Nota all'art. 8, comma 2:*

– Il testo dell'art. 3, commi 2 e 5, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, è il seguente:

«Art. 3 (*Conferimenti alle regioni e agli enti locali e strumenti di raccordo*). – 1. *Omissis*.

2. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Le regioni, nell'emanazione della legge di cui al comma 1 del presente articolo, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni.

3. *Omissis*.

4. *Omissis*.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze».

*Nota all'art. 8, comma 3:*

– Per il titolo del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 1, comma 2.

*Nota all'art. 8, comma 3, lettera o):*

– Il testo dell'art. 3 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 è il seguente:

«Art. 3 (*Conferimenti alle regioni e agli enti locali e strumenti di raccordo*). – 1. Ciascuna regione, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, determina, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni am-

ministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali, in conformità ai principi stabiliti dall'art. 4, comma 3, della stessa legge n. 59 del 1997, nonché a quanto previsto dall'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

2. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle provincie e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Le regioni, nell'emanazione della legge di cui al comma 1 del presente articolo, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni.

3. La legge regionale di cui al comma 1 attribuisce agli enti locali le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

4. Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo adotta con apposito decreto legislativo le misure di cui all'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

6. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono comunque emanati entro il 31 dicembre 1999.

7. Ai fini dell'applicazione del presente decreto legislativo e ai sensi dell'art. 1 e dell'art. 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni e i compiti non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle regioni e agli enti locali».

*Nota all'art. 8, comma 4:*

– Per il titolo della citata legge n. 241 del 1990, si veda in nota all'art. 2, comma 5.

*Note all'art. 8, comma 5:*

– Per il testo dell'art. 132 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 4, comma 3.

– La legge 6 dicembre 1928, n. 2838, reca «Conversione in legge del regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, concernente l'ordinamento del servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono».

– Il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, recante: «Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 gennaio 1993, n. 14, e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 2, della legge 18 marzo 1993, n. 67 (*Gazzetta Ufficiale* del 20 marzo 1993, n. 66).

– Per il testo dell'art. 3 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in note all'art. 8, comma 3.

*Nota all'art. 9, comma 1:*

– Per il testo dell'art. 129 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in note all'art. 2, comma 1.

*Note all'art. 9, comma 1, lettera e):*

– Per il testo dell'art. 8 della citata legge n. 59 del 1997, si veda in note all'art. 5, comma 3.

– Il testo dell'art. 5 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, è il seguente:

«Art. 5 (*Poteri sostitutivi*).

– 1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.

2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni" e alla Conferenza Stato-città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'art. 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente».

*Note all'art. 9, comma 2:*

– Il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante: «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 agosto 1997, n. 202. Il testo dell'art. 8 è il seguente:

«Art. 8 (*Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza unificata*). – 1. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni.

2. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI, ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate dall'art. 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

3. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il presidente dell'ANCI dell'UPI o dell'UNCEM.

4. La Conferenza unificata di cui al comma 1 è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno».

– Per il testo dell'art. 129, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 2, comma 1.

*Nota all'art. 10, comma 1:*

– La legge 17 luglio 1890, n. 6972, recante: «Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 luglio 1890, n. 171.

*Nota all'art. 10, comma 2:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

*Nota all'art. 11, comma 1:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

*Note all'art. 12, comma 1:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

– Per il testo dell'art. 129, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 2, comma 1.

*Nota all'art. 12, comma 2:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

*Nota all'art. 12, comma 2, lettera a):*

– Il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, recante: «Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 gennaio 2000, n. 2. Il testo dell'art. 6 è il seguente:

«Art. 6 (*Requisiti di ammissione ai corsi di studio*). – 1. Per essere ammessi ad un corso di laurea occorre essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo. I regolamenti didattici di ateneo, ferme restando le attività di orientamento, coordinate e svolte ai sensi dell'art. 11, comma 7, lettera g), richiedono altresì il possesso o l'acquisizione di un'adeguata preparazione iniziale. A tal fine gli stessi regolamenti didattici definiscono le conoscenze richieste per l'accesso e ne determinano, ove necessario, le modalità di verifica, anche a conclusione di attività formative propedeutiche, svolte eventualmente in collaborazione con istituti di istruzione secondaria superiore. Se la verifica non è positiva vengono indicati specifici obblighi formativi aggiuntivi da soddisfare nel primo anno di corso. Tali obblighi formativi aggiuntivi sono assegnati anche agli studenti dei corsi di laurea ad accesso programmato che siano stati ammessi ai corsi con una votazione inferiore ad una prefissata votazione minima.

2. Per essere ammessi ad un corso di laurea specialistica occorre essere in possesso della laurea, ovvero di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo. Nel caso di corsi di laurea specialistica per i quali non sia previsto il numero programmato dalla normativa vigente in materia di accessi ai corsi universitari, occorre, altresì, il possesso di requisiti curriculari e l'adeguatezza della personale preparazione verificata dagli atenei.

3. In deroga al comma 2, i decreti ministeriali possono prevedere l'ammissione ad un corso di laurea specialistica con il possesso del diploma di scuola secondaria superiore, esclusivamente per corsi di studio regolati da normative dell'Unione europea che non prevedano, per tali corsi, titoli universitari di primo livello, fatta salva la verifica dell'adeguata preparazione iniziale di cui al comma 1.

4. Per essere ammessi ad un corso di specializzazione occorre essere in possesso almeno della laurea, ovvero di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo. Nel rispetto delle norme e delle direttive di cui all'art. 3, comma 6, i decreti ministeriali stabiliscono gli specifici requisiti di ammissione ad un corso di specializzazione, ivi compresi gli eventuali crediti formativi universitari aggiuntivi rispetto al titolo di studio già conseguito, purché nei limiti previsti dall'art. 7, comma 3.

5. Per essere ammessi ad un corso di dottorato di ricerca occorre essere in possesso della laurea specialistica ovvero di altro titolo di studio conseguito all'estero e riconosciuto idoneo.

6. Il riconoscimento dell'idoneità dei titoli di studio conseguiti all'estero ai soli fini dell'ammissione a corsi di studio e di dottorato di ricerca è deliberata dall'università interessata, nel rispetto degli accordi internazionali vigenti».

*Nota all'art. 12, comma 3:*

– Il testo dell'art. 11 del citato decreto ministeriale n. 509 del 1999, è il seguente:

«Art. 11 (*Regolamenti didattici di ateneo*). – 1. Le università disciplinano gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio nei regolamenti didattici di ateneo che sono redatti nel rispetto, per ogni corso di studio, delle disposizioni del presente regolamento e di successivi decreti ministeriali, e che sono approvati dal Ministro ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 19 novembre 1990, n. 341.

2. I regolamenti didattici di ateneo e le relative modifiche sono emanati con decreto rettorale e sono resi noti anche con le modalità di cui all'art. 17, comma 95, lettera b), della legge 15 maggio 1997, n. 127. L'entrata in vigore degli ordinamenti didattici è stabilita nel decreto rettorale di emanazione.

3. Ogni ordinamento didattico determina:

a) le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di studio, indicando le relative classi di appartenenza;

b) il quadro generale delle attività formative da inserire nei curricula;

c) i crediti assegnati a ciascuna attività formativa, riferendoli, per quanto riguarda quelle previste nelle lettere a), b), c), dell'art. 10, comma 1, ad uno o più settori scientifico-disciplinari nel loro complesso;

d) le caratteristiche della prova finale per il conseguimento del titolo di studio.

4. Le determinazioni di cui al comma 3, lettere a) e b), sono assunte dalle università previa consultazione con le organizzazioni rappresentative a livello locale del mondo della produzione, dei servizi e delle professioni.

5. Per il conseguimento della laurea specialistica deve comunque essere prevista la presentazione di una tesi elaborata in modo originale dallo studente sotto la guida di un relatore.

6. Il regolamento didattico di ateneo può prevedere più corsi di studio appartenenti alla medesima classe.

7. I regolamenti didattici di ateneo, nel rispetto degli statuti, disciplinano altresì gli aspetti di organizzazione dell'attività didattica comuni ai corsi di studio, con particolare riferimento:

a) agli obiettivi, ai tempi e ai modi con cui le competenti strutture didattiche provvedono collegialmente alla programmazione, al coordinamento e alla verifica dei risultati delle attività formative;

b) alle procedure di attribuzione dei compiti didattici annuali ai professori e ai ricercatori universitari, ivi comprese le attività didattiche integrative, di orientamento e di tutorato;

c) alle procedure per lo svolgimento degli esami e delle altre verifiche di profitto, nonché della prova finale per il conseguimento del titolo di studio;

d) alle modalità con cui si perviene alla valutazione del profitto individuale dello studente, che deve comunque essere espressa mediante una votazione in trentesimi per gli esami e in centodecimi per la prova finale, con eventuale lode;

e) alla valutazione della preparazione iniziale degli studenti che accedono ai corsi di laurea e ai corsi di laurea specialistica;

f) all'organizzazione di attività formative propedeutiche alla valutazione della preparazione iniziale degli studenti che accedono ai corsi di laurea, nonché di quelle relative agli obblighi formativi aggiuntivi di cui al comma 1 dell'art. 6;

g) all'introduzione di un servizio di ateneo per il coordinamento delle attività di orientamento, da svolgere in collaborazione con gli istituti d'istruzione secondaria superiore, nonché in ogni corso di studio, di un servizio di tutorato per gli studenti;

h) all'eventuale introduzione di apposite modalità organizzative delle attività formative per studenti non impegnati a tempo pieno;

i) alle modalità di individuazione, per ogni attività, della struttura o della singola persona che ne assume la responsabilità;

l) alla valutazione della qualità delle attività svolte;

m) alle forme di pubblicità dei procedimenti e delle decisioni assunte;

h) alle modalità per il rilascio dei titoli congiunti di cui all'art. 3, comma 9.

8. I regolamenti didattici di ateneo disciplinano le modalità con cui le università rilasciano, come supplemento al diploma di ogni titolo di studio, un certificato che riporta, secondo modelli conformi a quelli adottati dai Paesi europei, le principali indicazioni relative al curriculum specifico seguito dallo studente per conseguire il titolo.

9. Le università, con appositi regolamenti, riordinano e disciplinano le procedure amministrative relative alle carriere degli studenti in accordo con le disposizioni del presente regolamento, di successivi decreti ministeriali e dei regolamenti didattici di ateneo. Per l'elaborazione di valutazioni statistiche omogenee sulle carriere degli studenti universitari, il Ministro, con propri decreti, individua i dati essenziali che devono essere presenti nei sistemi informativi sulle carriere degli studenti di tutte le università».

*Nota all'art. 12, comma 4:*

– Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante: «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 1992, n. 305, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 3-octies, introdotto dall'art. 3 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, reca: «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419». (*Gazzetta Ufficiale* del 16 luglio 1999, n. 165, supplemento ordinario), è il seguente:

«Art. 3-octies (*Area delle professioni socio-sanitarie*). – 1. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il Consiglio superiore di sanità e la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto è disciplinata l'istituzione all'interno del Servizio sanitario nazionale, dell'area socio-sanitaria a elevata integrazione sanitaria e sono individuate le relative discipline della dirigenza sanitaria.

2. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, sentito il Ministro per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica e acquisito il parere del Consiglio superiore di sanità, sono integrate le tabelle dei servizi e delle specializzazioni equipollenti previste per l'accesso alla dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale, in relazione all'istituzione dell'area socio-sanitaria a elevata integrazione sanitaria.

3. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, sono individuati, sulla base di parametri e criteri generali definiti dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i profili professionali dell'area socio-sanitaria a elevata integrazione sanitaria.

4. Le figure professionali di livello non dirigenziale operanti nell'area socio-sanitaria a elevata integrazione sanitaria, da formare con corsi di diploma universitario, sono individuate con regolamento del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e per la solidarietà sociale, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400; i relativi ordinamenti didattici sono definiti dagli atenei, ai sensi dell'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, sulla base di criteri generali determinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, emanato di concerto con gli altri Ministri interessati, tenendo conto dell'esigenza di una formazione interdisciplinare, adeguata alle competenze delineate nei profili professionali e attuata con la collaborazione di più facoltà universitarie.

5. Le figure professionali operanti nell'area socio-sanitaria a elevata integrazione sanitaria, da formare in corsi a cura delle regioni, sono individuate con regolamento del Ministro della sanità di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 3 agosto 1988, n. 400; con lo stesso decreto sono definiti i relativi ordinamenti didattici».

*Nota all'art. 12, comma 5:*

– Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante: «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 febbraio 1993, n. 30, supplemento ordinario.

*Nota all'art. 14, comma 1:*

– La legge 5 febbraio 1992, n. 104, recante: «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 febbraio 1992, n. 39, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 3 è il seguente:

«Art. 3 (*Soggetti aventi diritto*). – 1. È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

2. La persona handicappata ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative.

3. Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità.

Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici.

4. La presente legge si applica anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali».

*Nota all'art. 15, commi 1 e 4:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

*Nota all'art. 16, comma 3, lettera a):*

– La legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante: «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 1998, n. 302, supplemento ordinario. I testi degli articoli 65 e 66 sono i seguenti:

«Art. 65 (*Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori*).

– 1. Con effetto dal 1° gennaio 1999, in favore dei nuclei familiari composti da cittadini italiani residenti, con tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni, che risultino in possesso di risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a lire 36 milioni annui con riferimento a nuclei familiari con cinque componenti, è concesso un assegno sulla base di quanto indicato al comma 3. Per nuclei familiari con diversa composizione detto requisito economico è riparametrato sulla base della scala di equivalenza prevista dal predetto decreto legislativo n. 109 del 1998, tenendo anche conto delle maggiorazioni ivi previste.

2. L'assegno di cui al comma 1 è concesso dai comuni, che ne rendono nota la disponibilità attraverso pubbliche affissioni nei territori comunali, ed è corrisposto a domanda. L'assegno medesimo è erogato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sulla base dei dati forniti dai comuni, secondo, modalità da definire nell'ambito dei decreti di cui al comma 6. A tal fine sono trasferite dal bilancio dello Stato all'INPS le somme indicate al comma 5, con conguaglio, alla fine di ogni esercizio, sulla base di specifica rendicontazione.

3. L'assegno è corrisposto integralmente, per un ammontare di 200.000 lire mensili e per 13 mensilità, per valori dell'ISE del beneficiario inferiori o uguali alla differenza tra il valore dell'ISE di cui al comma 1 e il doppio del predetto importo dell'assegno su base annua. Per valori dell'ISE del beneficiario compresi tra la predetta differenza e il valore dell'ISE di cui al comma 1 l'assegno è corrisposto in misura pari alla metà della differenza tra l'ISE di cui al comma 1 e quello del beneficiario.

4. Gli importi dell'assegno e dei requisiti economici di cui al presente articolo sono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

5. Per le finalità del presente articolo è istituito un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui dotazione è stabilita in lire 390 miliardi per l'anno 1999, in lire 400 miliardi per l'anno 2000 e in lire 405 miliardi a decorrere dall'anno 2001.

6. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono emanate le necessarie norme regolamentari per l'applicazione del presente articolo, inclusa la determinazione dell'integrazione dell'ISE, con l'indicatore della situazione patrimoniale».

«Art. 66 (*Assegno di maternità*). – 1. Con riferimento ai figli nati successivamente al 1° luglio 1999, alle madri cittadine italiane residenti, in possesso dei requisiti di cui al comma 2, che non beneficiano del trattamento previdenziale della indennità di maternità, è concesso un assegno per maternità pari a L. 200.000 mensili nel limite massimo di cinque mensilità. L'assegno è elevato a L. 300.000 mensili per i parti successivi al 1° luglio 2000. L'assegno è concesso dai comuni con decorrenza dalla data del parto. I comuni provvedono ad informare gli interessati invitandoli a certificare il possesso dei requisiti all'atto dell'iscrizione all'anagrafe comunale dei nuovi nati.

1-bis. Con decreto da emanare entro il 30 maggio 1999, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede ad assicurare il coordinamento tra le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo, quelle di cui all'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e quelle di cui al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del 27 maggio 1998, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 24 luglio 1998, recante estensione della tutela della maternità e dell'assegno al nucleo familiare.

2. L'assegno di maternità di cui al comma 1, nonché l'integrazione di cui al comma 3, spetta qualora il nucleo familiare di appartenenza delle madri risulti in possesso di risorse economiche non superiori ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a lire 50 milioni annue con riferimento a nuclei familiari con tre componenti. Per nuclei familiari con diversa composizione detto requisito economico è riparametrato sulla base della scala di equivalenza prevista dal predetto decreto legislativo n. 109 del 1998, tenendo anche conto delle maggiorazioni ivi previste.

3. Qualora l'indennità di maternità corrisposta da parte degli enti previdenziali competenti alle lavoratrici che godono di forme di tutela economica della maternità diverse dall'assegno istituito al comma 1 risulti inferiore all'importo di cui al medesimo comma 1, le lavoratrici interessate possono avanzare ai comuni richiesta per la concessione della quota differenziale.

4. Gli importi dell'assegno e dei requisiti reddituali di cui al presente articolo sono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

5. Per le finalità del presente articolo è istituito un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui dotazione è stabilita in lire 25 miliardi per l'anno 1999, in lire 125 miliardi per l'anno 2000 e in lire 150 miliardi a decorrere dall'anno 2001. [Lo Stato rimborsa all'ente locale, entro tre mesi dall'invio della documentata richiesta di rimborso, le somme anticipatamente erogate dai comuni, ai sensi del comma 1].

5-bis. L'assegno di cui al comma 1, ferma restando la titolarità concessiva in capo ai comuni, è erogato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sulla base dei dati forniti dai comuni, secondo modalità da definire nell'ambito dei decreti di cui al comma 6. A tal fine sono trasferite dal bilancio dello Stato all'INPS le somme indicate al comma 5, con conguaglio, alla fine di ogni esercizio, sulla base di specifica rendicontazione.

6. Con uno o più decreti del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono emanate le necessarie norme regolamentari per l'attuazione del presente articolo».

– La legge 6 dicembre 1971, n. 1044, recante: «Piano quinquennale per l'Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 dicembre 1971, n. 316.

– La legge 28 agosto 1997, n. 285, recante: «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 5 settembre 1997, n. 207.

*Note all'art. 17, comma 1:*

– Per il testo dell'art. 26 della citata legge n. 153 del 1969, si veda in nota all'art. 2, comma 2.

– Per il testo dell'art. 3, comma 6, della citata legge n. 335 del 1995, si veda in nota all'art. 2, comma 2.

*Note all'art. 18, comma 2:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

– La legge 19 novembre 1987, n. 476, recante: «Nuova disciplina del sostegno alle attività di promozione sociale e contributi alle associazioni combattentistiche», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 novembre 1987, n. 275. Il testo dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), è il seguente:

«1. Al fine di incoraggiare e sostenere attività di ricerca, di informazione e di divulgazione culturale e di integrazione sociale, nonché per la promozione sociale e per la tutela degli associati, lo Stato concede contributi:

a) alle persone giuridiche privatizzate ai sensi dell'art. 115 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come successivamente modificato, escluse quelle combattentistiche e patriottiche previste dal titolo II della presente legge;

b) agli enti e alle associazioni italiane che perseguono i fini di cui al successivo comma 2».

*Nota all'art. 18, comma 3, lettera g):*

– Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, recante: «Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 aprile 1998, n. 90. Note all'art. 18, comma 6:

*Note dell'art. 18, comma 6:*

– Il testo dell'art. 131 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 è il seguente:

«Art. 131 (*Conferimenti alle regioni e agli enti locali*). – 1. Sono conferiti alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei “servizi sociali”, salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'art. 129 e quelli trasferiti all'INPS ai sensi dell'art. 130.

2. Nell'ambito delle funzioni conferite sono attribuiti ai comuni, che le esercitano anche attraverso le comunità montane, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle province».

– Per il testo dell'art. 132 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, si veda in nota all'art. 4, comma 3.

– Il testo dell'art. 3 della citata legge n. 142 del 1990 è il seguente:

«Art. 3 (*Rapporti tra regioni ed enti locali*). – 1. Ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

4. La regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.

5. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

6. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.

7. La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.

8. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 e i programmi regionali, ove esistenti».

*Note all'art. 19, comma 2:*

– Il testo dell'art. 27, della citata legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è il seguente:

«Art. 27 (*Accordi di programma*). – 1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalenti sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'art. 81, decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

5-bis. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità. Indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

6. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

7. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 6 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 6 al commissario del Governo ed al prefetto.

8. La disciplina di cui al presente articolo si applica a tutti gli accordi di programma previsti da leggi vigenti relativi ad opere, interventi o programmi di intervento di competenza delle regioni, delle province o dei comuni, salvo i casi in cui i relativi procedimenti siano già formalmente iniziati alla data di entrata in vigore della presente legge.

Restano salve le competenze di cui all'art. 7, legge 1° marzo 1986, n. 64».

*Note all'art. 20, comma 5:*

– La legge 23 agosto 1988, n. 400, recante: «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 settembre 1988, n. 214, supplemento ordinario. Il testo dell'art. 17, comma 2, è il seguente:

«Art. 17 (*Regolamenti*). – 1. (*Omissis*).

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

*Nota all'art. 20, commi 6 e 7:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

*Nota all'art. 20, comma 8:*

– La legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, recante: «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 agosto 1978, n. 233. Il testo del comma 3, lettera d), dell'art. 11 è il seguente:

«3. La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare:

a) - c) *omissis*;

d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria».

*Note all'art. 21, comma 3:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

– Il testo dell'art. 15, comma 1, della citata legge 15 marzo 1997, n. 59, è il seguente:

«1. Al fine della realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione è incaricata, per soddisfare esigenze di coordinamento, qualificata competenza e indipendenza di giudizio, di stipulare, nel rispetto delle vigenti norme in materia di scelta del contraente, uno o più contratti-quadro con cui i prestatori dei servizi e delle forniture relativi al trasporto dei dati e all'interoperabilità si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni alle condizioni ivi stabilite. Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, in relazione alle proprie esigenze, sono tenute a stipulare gli atti esecutivi dei predetti contratti-quadro. Gli atti esecutivi non sono soggetti al parere dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e, ove previsto, del Consiglio di Stato. Le amministrazioni non ricomprese tra quelle di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, hanno facoltà di stipulare gli atti esecutivi di cui al presente comma.»

– Si riporta il testo dell'art. 6 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997:

«Art. 6 (*Scambio di dati e informazioni*). – 1. La Conferenza Stato-regioni favorisce l'interscambio di dati ed informazioni sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. La Conferenza Stato-regioni approva protocolli di intesa tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della costituzione di banche dati sulle rispettive attività, accessibili sia dallo Stato che dalle regioni e dalle province autonome. Le norme tecniche ed i criteri di sicurezza per l'accesso ai dati ed alle informazioni sono stabiliti di intesa con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

3. I protocolli di intesa di cui al comma 2 prevedono, altresì, le modalità con le quali le regioni e le province autonome si avvalgono della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di trasporto e di interoperabilità messi a disposizione dai gestori, alle condizioni contrattuali previste ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

*Note all'art. 22, comma 2:*

– Per il titolo del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, si veda in note all'art. 12, comma 4.

*Nota all'art. 22, comma 2, lettera e):*

– Il regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838 e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, recante: «Norme sull'assistenza degli illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 10 giugno 1927, n. 126.

*Nota all'art. 22, comma 2, lettera f):*

– Per il testo dell'art. 3, comma 3, della citata legge n. 104 del 1992, si veda in nota all'art. 14, comma 1.

– Il testo dell'art. 10 della citata legge n. 104 del 1992, è il seguente:

«Art. 10 (*Interventi a favore di persone con handicap in situazione di gravità*). – 1. I comuni, anche consorziati tra loro o con le province, le loro unioni, le comunità montane e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle competenze in materia di servizi sociali loro attribuite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, possono realizzare con le proprie ordinarie risorse di bilancio, assicurando comunque il diritto alla integrazione sociale e scolastica secondo le modalità stabilite dalla presente legge e nel rispetto delle priorità degli interventi di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone con handicap in situazione di gravità.

1-bis. Gli enti di cui al comma 1 possono organizzare servizi e prestazioni per la tutela e l'integrazione sociale dei soggetti di cui al presente articolo per i quali venga meno il sostegno del nucleo familiare.

2. Le strutture di cui alla lettera l) e le attività di cui alla lettera m) del comma 1 dell'art. 8 sono realizzate d'intesa con il gruppo di lavoro per l'integrazione scolastica di cui all'art. 15 e con gli organi collegiali della scuola.

3. Gli enti di cui al comma 1 possono contribuire, mediante appositi finanziamenti, previo parere della regione sulla congruità dell'iniziativa rispetto ai programmi regionali, alla realizzazione e al sostegno di comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone handicappate in situazione di gravità, promossi da enti, associazioni, fondazioni, Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali.

4. Gli interventi di cui ai commi 1 e 3 del presente articolo possono essere realizzati anche mediante le convenzioni di cui all'art. 38.

5. Per la collocazione topografica, l'organizzazione e il funzionamento, le comunità-alloggio e i centri socio-riabilitativi devono essere idonei a perseguire una costante socializzazione dei soggetti ospiti, anche mediante iniziative dirette a coinvolgere i servizi pubblici e il volontariato.

6. L'approvazione dei progetti edilizi presentati da soggetti pubblici o privati concernenti immobili da destinare alle comunità-alloggio ed ai centri socio-riabilitativi di cui ai commi 1 e 3, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi di cui alla presente legge, ove localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione, fatte salve le norme previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni, e dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, costituisce variante del piano regolatore. Il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area.».

*Note all'art. 22, comma 3:*

- La legge 4 maggio 1983, n. 184, recante: «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 maggio 1983, n. 133, supplemento ordinario.
- La legge 27 maggio 1991, n. 176, recante: «Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 giugno 1991, n. 135, supplemento ordinario.
- La legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante: «Norme contro la violenza sessuale», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 20 febbraio 1996, n. 42.
- Per il titolo della legge n. 285 del 1997, si veda in nota all'art. 16, comma 3, lettera a).
- La legge 23 dicembre 1997, n. 451, recante «Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 1997, n. 302.
- La legge 3 agosto 1998, n. 296, recante: «Disposizioni concernenti gli organismi internazionali e istituti italiani di cultura all'estero», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 agosto 1998, n. 193.
- La legge 31 dicembre 1998, n. 476, recante: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 gennaio 1999, n. 8.
- Per il titolo del citato decreto legislativo n. 286 del 1998, si veda in nota all'art. 2, comma 1.
- Il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante: «Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 ottobre 1988, n. 250, supplemento ordinario.
- Per il titolo della citata legge n. 104 del 1992, si veda in nota all'art. 14, comma 1.

*Note all'art. 23, comma 1:*

- Il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, recante: «Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'art. 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 luglio 1998, n. 167. Il testo dell'art. 15 è il seguente:  
«Art. 15 (*Relazione al Parlamento*). – 1. Il Ministro per la solidarietà sociale, entro il 30 giugno 2001, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le organizzazioni sindacali, presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti».
- Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.
- Per il testo dell'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si veda in nota all'art. 2, comma 2.
- Per il testo dell'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, si veda in nota all'art. 2, comma 2.

*Nota all'art. 23, comma 2:*

- Per il titolo del citato decreto legislativo n. 237 del 1998, si veda in nota all'art. 23, comma 1.

*Note all'art. 24, comma 1:*

- La legge 10 febbraio 1962, n. 66, recante: «Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 marzo 1962, n. 61.
- La legge 26 maggio 1970, n. 381, recante: «Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e delle misure dell'assegno di assistenza ai sordomuti», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 giugno 1970, n. 156.
- La legge 27 maggio 1970, n. 382, recante: «Disposizioni in materia di assistenza ai ciechi civili», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 giugno 1970, n. 156.
- La legge 30 marzo 1971, n. 118, recante «Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 1971, n. 82.

– La legge 11 febbraio 1980, n. 18, recante: «Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 febbraio 1980, n. 44.

*Note all'art. 24, comma 1, lettera a):*

– Il decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante: «Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 ottobre 1984, n. 299, e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, legge 19 dicembre 1984, n. 863 (*Gazzetta Ufficiale* 22 dicembre 1984, n. 351).

– La legge 29 dicembre 1990, n. 407, recante: «Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-93», è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 31 dicembre 1990, n. 303.

– Il decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, recante: «Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali» è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 maggio 1994, n. 116, e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 19 luglio 1994, n. 451 (*Gazzetta Ufficiale* 19 luglio 1994, n. 167).

– Il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, recante: «Attuazione della delega conferita dall'art. 26 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 agosto 1997, n. 199.

*Nota all'art. 24, comma 1, lettera c):*

– Il testo dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, del citato decreto legislativo n. 109 del 1998 è il seguente:

Prestazioni sociali agevolate.

1. Fermo restando il diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi assicurati a tutti dalla Costituzione e dalle altre disposizioni vigenti, il presente decreto individua, in via sperimentale, criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. Ai fini di tale sperimentazione le disposizioni del presente decreto si applicano alle prestazioni o servizi sociali e assistenziali, con esclusione della integrazione al minimo, della maggiorazione sociale delle pensioni, dell'assegno e della pensione sociale e di ogni altra prestazione previdenziale, nonché della pensione e assegno di invalidità civile e delle indennità di accompagnamento e assimilate».

*Note all'art. 24, comma 1, lettera h):*

– Il testo dell'art. 4 della citata legge n. 104 del 1992 è il seguente:

«Art. 4 (*Accertamento dell'handicap*). – 1. Gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua, di cui all'art. 3, sono effettuati dalle unità sanitarie locali mediante le commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295, che sono integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali».

– Il decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 157, recante: «Attuazione della delega conferita dall'art. 3, comma 3, lettera d), della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di potenziamento delle attività di controllo sulle prestazioni previdenziali ed assistenziali di invalidità e inabilità», è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 giugno 1997, n. 137.

*Note all'art. 24, comma 2):*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

– Per il testo dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della citata legge n. 476 del 1987 e successive modificazioni, si veda in note all'art. 18, comma 2.

*Note all'art. 25, comma 1):*

– Per il titolo del citato decreto legislativo n. 109 del 1998, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130, recante: «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 maggio 2000, n. 118, si veda in nota all'art. 18, comma 3, lettera g).

*Note all'art. 26, comma 1):*

– Il testo dell'art. 9 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni, è il seguente:

«Art. 9 (*Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale*). – 1. Al fine di favorire l'erogazione di forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale e, con queste comunque direttamente integrate, possono essere istituiti fondi integrativi finalizzati a potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni non comprese nei livelli uniformi ed essenziali di assistenza di cui all'art. 1, definiti dal Piano sanitario nazionale e dai relativi provvedimenti attuativi.

2. La denominazione dei fondi di cui al presente articolo deve contenere l'indicazione "Fondo integrativo del Servizio sanitario nazionale". Tale denominazione non può essere utilizzata con riferimento a fondi istituiti per finalità diverse.

3. Tutti i soggetti pubblici e privati che istituiscono fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad adottare politiche di non selezione dei rischi. Le fonti istitutive dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale sono le seguenti:

- a) contratti e accordi collettivi, anche aziendali;
- b) accordi tra lavoratori autonomi o fra liberi professionisti, promossi dai loro sindacati o da associazioni di rilievo almeno provinciale;
- c) regolamenti di regioni, enti territoriali ed enti locali;
- d) deliberazioni assunte, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, da organizzazioni non lucrative di cui all'art. 1, comma 16, operanti nei settori dell'assistenza socio-sanitaria o dell'assistenza sanitaria;
- e) deliberazioni assunte, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, da società di mutuo soccorso riconosciute;
- f) atti assunti da altri soggetti pubblici e privati, a condizione che contengano l'esplicita assunzione dell'obbligo di non adottare strategie e comportamenti di selezione dei rischi o di discriminazione nei confronti di particolari gruppi di soggetti.

4. L'ambito di applicazione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale è rappresentato da:

- a) prestazioni aggiuntive, non comprese nei livelli essenziali e uniformi di assistenza e con questi comunque integrate, erogate da professionisti e da strutture accreditate;
- b) prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale comprese nei livelli uniformi ed essenziali di assistenza, per la sola quota posta a carico dell'assistito, inclusi gli oneri per l'accesso alle prestazioni erogate in regime di libera professione intramuraria e per la fruizione dei servizi alberghieri su richiesta dell'assistito di cui all'art. 1, comma 15, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;
- c) prestazioni socio-sanitarie erogate in strutture accreditate residenziali e semiresidenziali o in forma domiciliare, per la quota posta a carico dell'assistito.

5. Fra le prestazioni di cui al comma 4, lettera a), sono comprese:

- a) le prestazioni di medicina non convenzionale, ancorché erogate da strutture non accreditate;
- b) le cure termali, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio sanitario nazionale;
- c) l'assistenza odontoiatrica, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio sanitario nazionale e comunque con l'esclusione dei programmi di tutela della salute odontoiatrica nell'età evolutiva e dell'assistenza odontoiatrica e protesica a determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità.

6. Con decreto del Ministro della sanità, previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disciplina del trattamento fiscale ai sensi del comma 10, sono individuate le prestazioni relative alle lettere a), b) e c), del comma 5, nonché quelle ricomprese nella lettera c), del comma 4, le quali, in via di prima applicazione, possono essere poste a carico dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale.

7. I fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale sono autogestiti. Essi possono essere affidati in gestione mediante convenzione, da stipulare con istituzioni pubbliche e private che operano nel settore sanitario o sociosanitario da almeno cinque anni, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro della sanità, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, in forma singola o associata, possono partecipare alla gestione dei fondi di cui al presente articolo.

8. Entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della disciplina del trattamento fiscale ai sensi del comma 10, è emanato, su proposta del Ministro della sanità, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il regolamento contenente le disposizioni relative all'ordinamento dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale. Detto regolamento disciplina:

- a) le modalità di costituzione e di scioglimento;
- b) la composizione degli organi di amministrazione e di controllo;
- c) le forme e le modalità di contribuzione;
- d) i soggetti destinatari dell'assistenza;
- e) il trattamento e le garanzie riservate al singolo sottoscrittore e al suo nucleo familiare;
- f) le cause di decadenza della qualificazione di fondo integrativo del Servizio sanitario nazionale.

9. La vigilanza sull'attività dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale è disciplinata dall'art. 122 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Presso il Ministero della sanità, senza oneri a carico dello Stato, sono istituiti: l'anagrafe dei fondi integrativi del servizio sanitario nazionale, alla quale debbono iscriversi sia i fondi vigilati dallo Stato che quelli sottoposti a vigilanza regionale; l'osservatorio dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, il cui funzionamento è disciplinato con il regolamento di cui al comma 8.

10. Le disposizioni del presente articolo acquistano efficacia al momento dell'entrata in vigore della disciplina del trattamento fiscale dei fondi ivi previsti, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133».

*Nota all'art. 28, comma 3:*

– Per il testo dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, si veda in nota all'art. 9, comma 2.

*Note all'art. 29, comma 1:*

– Il testo dell'art. 12, comma 1, lettera c), della citata legge n. 59 del 1997 è il seguente:

«1. Nell'attuazione della delega di cui alla lettera a), del comma 1 dell'art. 11, il Governo si atterrà, oltreché ai principi generali desumibili dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) *Omissis*;

b) *Omissis*;

c) garantire al personale inquadrato ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, il diritto di opzione tra il permanere nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il transitare nei ruoli dell'amministrazione cui saranno trasferite le competenze».

– Il testo dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è il seguente:

«Art. 39 (*Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time*) – 1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482.

2. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, fatto salvo quanto previsto per il personale della scuola dall'art. 40, il numero complessivo dei dipendenti in servizio è valutato su basi statistiche omogenee, secondo criteri e parametri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per l'anno 1998, il predetto decreto è emanato entro il 31 gennaio dello stesso anno, con l'obiettivo della riduzione complessiva del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1998, in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997. Alla data del 31 dicembre 1999 viene assicurata una riduzione complessiva del personale in servizio in misura non inferiore all'1,5 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31 dicembre 1997. Per l'anno 2000 è assicurata una ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997. Per l'anno 2001 deve essere realizzata una riduzione di personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, fermi restando gli obiettivi di riduzione previsti per gli anni precedenti, e fatta salva la quota di riserva di cui all'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68. Nell'ambito della programmazione e delle procedure di autorizzazione delle assunzioni, deve essere prioritariamente garantita l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica e dei vincitori dei concorsi espletati alla data del 30 settembre 1999.

*2-bis.* Allo scopo di assicurare il rispetto delle percentuali annue di riduzione del personale di cui al comma 2, la programmazione delle assunzioni tiene conto dei risultati quantitativi raggiunti al termine dell'anno precedente, separatamente per i Ministeri e le altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, nonché per le Forze armate, le Forze di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Ai predetti fini i Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica riferiscono al Consiglio dei Ministri entro il primo bimestre di ogni anno.

3. Per consentire lo sviluppo dei processi di riqualificazione delle amministrazioni pubbliche connessi all'attuazione della riforma amministrativa, garantendo il rispetto degli obiettivi di riduzione programmata del personale, a decorrere dall'anno 2000 il Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, definisce preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare, tenuto conto in particolare delle correlate esigenze di introduzione di nuove professionalità. In tale quadro, entro il primo semestre di ciascun anno, il Consiglio dei Ministri determina il numero massimo complessivo delle assunzioni delle amministrazioni di cui al comma 2 compatibile con gli obiettivi di riduzione numerica e con i dati sulle cessazioni dell'anno precedente. Le assunzioni restano comunque subordinate all'indisponibilità di personale da trasferire secondo le vigenti procedure di mobilità e possono essere disposte esclusivamente presso le sedi che presentino le maggiori carenze di personale. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle assunzioni previste da norme speciali o derogatorie.

*3-bis.* A decorrere dall'anno 1999 la disciplina autorizzatoria di cui al comma 3 si applica alla generalità delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e riguarda tutte le procedure di reclutamento e le nuove assunzioni di personale. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare a decorrere dallo stesso anno, entro il 31 gennaio, prevede criteri, modalità e termini anche differenziati delle assunzioni da disporre rispetto a quelli indicati nel comma 3, allo scopo di tener conto delle peculiarità e delle specifiche esigenze delle amministrazioni per i pieno adempimento dei compiti istituzionali.

3-ter. Al fine di garantire la coerenza con gli obiettivi di riforma organizzativa e riqualificazione funzionale delle amministrazioni interessate, le richieste di autorizzazione ad assumere devono essere corredate da una relazione illustrativa delle iniziative di riordino e riqualificazione, adottate o in corso, finalizzate alla definizione di modelli organizzativi rispondenti ai principi di semplificazione e di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi, con specifico riferimento, eventualmente, anche a nuove funzioni e qualificati servizi da fornire all'utenza. Le predette richieste sono sottoposte all'esame del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'adozione di delibere con cadenza semestrale, previa istruttoria da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. L'istruttoria è diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna. Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredate da una apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'art. 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, laddove operanti, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

4. Nell'ambito della programmazione di cui ai commi da 1 a 3, si procede comunque all'assunzione di 3.800 unità di personale, secondo le modalità di cui ai commi da 5 a 15.

5. Per il potenziamento delle attività di controllo dell'amministrazione finanziaria si provvede con criteri e le modalità di cui al comma 8 all'assunzione di 2.400 unità di personale.

6. Al fine di potenziare la vigilanza in materia di lavoro e previdenza, si provvede altresì all'assunzione di 300 unità di personale destinate al servizio ispettivo delle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e di 300 unità di personale destinate all'attività dell'Istituto nazionale della previdenza sociale; il predetto Istituto provvede a destinare un numero non inferiore di unità al servizio ispettivo.

7. Con regolamento da emanare su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono indicati i criteri e le modalità, nonché i processi formativi, per disciplinare il passaggio, in ambito regionale, del personale delle amministrazioni dello Stato, anche in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità volontaria o concordata, al servizio ispettivo delle direzioni regionali e provinciali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

8. Le assunzioni sono effettuate con i seguenti criteri e modalità:

a) i concorsi sono espletati su base circoscrizionale corrispondente ai territori regionali ovvero provinciali, per la provincia autonoma di Trento, o compartimentale, in relazione all'articolazione periferica dei dipartimenti del Ministero delle finanze;

b) il numero dei posti da mettere a concorso nella settima qualifica funzionale in ciascuna circoscrizione territoriale è determinato sulla base della somma delle effettive vacanze di organico riscontrabili negli uffici aventi sede nella circoscrizione territoriale medesima, fatta eccezione per quelli ricompresi nel territorio della provincia autonoma di Bolzano, con riferimento ai profili professionali di settima, ottava e nona qualifica funzionale, ferma restando, per le ultime due qualifiche, la disponibilità dei posti vacanti. Per il profilo professionale di ingegnere direttore la determinazione dei posti da mettere a concorso viene effettuata con le stesse modalità, avendo a riferimento il profilo professionale medesimo e quello di ingegnere direttore coordinatore appartenente alla nona qualifica funzionale;

c) i concorsi consistono in una prova attitudinale basata su una serie di quesiti a risposta multipla mirati all'accertamento del grado di cultura generale e specifica, nonché delle attitudini ad acquisire le professionalità specialistiche nei settori giuridico, tecnico, informatico, contabile, economico e finanziario, per svolgere le funzioni del corrispondente profilo professionale. I candidati che hanno superato positivamente la prova attitudinale sono ammessi a sostenere un colloquio interdisciplinare;

d) la prova attitudinale deve svolgersi esclusivamente nell'ambito di ciascuna delle circoscrizioni territoriali;

e) ciascun candidato può partecipare ad una sola procedura concorsuale.

9. Per le graduatorie dei concorsi si applicano le disposizioni dell'art. 11, settimo e ottavo comma, della legge 4 agosto 1975, n. 397, in materia di graduatoria unica nazionale, quelle dell'art. 10, ultimo comma, della stessa legge, con esclusione di qualsiasi effetto economico, nonché quelle di cui al comma 2 dell'art. 43 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni.

10. Per assicurare forme più efficaci di contrasto e prevenzione del fenomeno dell'evasione fiscale, il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze individua all'interno del contingente di cui all'art. 55, comma 2, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, n. 287, due aree funzionali composte da personale di alta professionalità destinato ad operare in sede regionale, nel settore dell'accertamento e del contenzioso. Nelle aree predette sono inseriti, previa specifica formazione da svolgersi in ambito periferico, il personale destinato al Dipartimento delle entrate ai sensi del comma 5, nonché altri funzionari già addetti agli specifici settori, scelti sulla base della loro esperienza professionale e formativa, secondo criteri e modalità di carattere oggettivo.

11. Dopo l'immissione in servizio del personale di cui al comma 5, si procede alla riduzione proporzionale delle dotazioni organiche delle qualifiche funzionali inferiori alla settima nella misura complessiva corrispondente al personale effettivamente assunto nel corso del 1998 ai sensi del comma 4, provvedendo separatamente per i singoli ruoli.

12. Il comma 47 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è sostituito dal seguente: «47. Per la copertura dei posti vacanti le graduatorie dei concorsi pubblici per il personale del servizio sanitario nazionale, approvate successivamente al 31 dicembre 1993, possono essere utilizzate fino al 31 dicembre 1998».

13. Le graduatorie dei concorsi per esami, indetti ai sensi dell'art. 28, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, conservano validità per un periodo di diciotto mesi dalla data della loro approvazione.

14. Per far fronte alle esigenze connesse con la salvaguardia dei beni culturali presenti nelle aree soggette a rischio sismico il Ministero per i beni culturali e ambientali, nell'osservanza di quanto disposto dai commi 1 e 2, è autorizzato, nei limiti delle dotazioni organiche complessive, ad assumere 600 unità di personale anche in eccedenza ai contingenti previsti per i singoli profili professionali, ferme restando le dotazioni di ciascuna qualifica funzionale. Le assunzioni sono effettuate tramite concorsi da espletare anche su base regionale mediante una prova attitudinale basata su una serie di quesiti a risposta multipla mirati all'accertamento del grado di cultura generale e specifica, nonché delle attitudini ad acquisire le professionalità specialistiche nei settori tecnico, scientifico, giuridico, contabile, informatico, per svolgere le funzioni del corrispondente profilo professionale. I candidati che hanno superato con esito positivo la prova attitudinale sono ammessi a sostenere un colloquio interdisciplinare. Costituisce titolo di preferenza la partecipazione per almeno un anno, in corrispondente professionalità, ai piani o progetti di cui all'art. 6 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni.

15. Le amministrazioni dello Stato possono assumere, nel limite di 200 unità complessive, con le procedure previste dal comma 3, personale dotato di alta professionalità, anche al di fuori della dotazione organica risultante dalla rilevazione dei carichi di lavoro prevista dall'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in ragione delle necessità sopraggiunte alla predetta rilevazione, a seguito di provvedimenti legislativi di attribuzione di nuove e specifiche competenze alle stesse amministrazioni dello Stato. Si applicano per le assunzioni di cui al presente comma le disposizioni previste dai commi 8 e 11.

16. Le assunzioni di cui ai commi precedenti sono subordinate all'indisponibilità di idonei in concorsi già espletati le cui graduatorie siano state approvate a decorrere dal 1° gennaio 1994 secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che richiama le disposizioni di cui all'art. 22, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

17. Il termine del 31 dicembre 1997, previsto dall'art. 12, comma 3, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori, è ulteriormente differito alla data di entrata in vigore dei provvedimenti di revisione degli ordinamenti professionali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1998.

18. Allo scopo di ridurre la spesa derivante da nuove assunzioni il Consiglio dei Ministri, con la determinazione da adottare ai sensi del comma 3, definisce, entro il primo semestre di ciascun anno, anche la percentuale del personale da assumere annualmente con contratto di lavoro a tempo parziale o altre tipologie contrattuali flessibili, salvo che per le Forze armate, le Forze di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Tale percentuale non può comunque essere inferiore al 50 per cento delle assunzioni autorizzate. Per le amministrazioni che non hanno raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4 per cento del totale dei dipendenti, le assunzioni possono essere autorizzate, salvo motivate deroghe, esclusivamente con contratto a tempo parziale. L'eventuale trasformazione a tempo pieno può intervenire purché ciò non comporti riduzione complessiva delle unità con rapporto di lavoro a tempo parziale.

18-bis. È consentito l'accesso ad un regime di impegno ridotto per il personale non sanitario con qualifica dirigenziale che non sia preposto alla titolarità di uffici, con conseguenti effetti sul trattamento economico secondo criteri definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

19. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le università e gli enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale.

20. Gli enti pubblici non economici adottano le determinazioni necessarie per l'attuazione dei principi di cui ai commi 1 e 18, adeguando, ove occorra, i propri ordinamenti con l'obiettivo di una riduzione delle spese per il personale. Agli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità si applica anche il disposto di cui ai commi 2 e 3.

20-bis. Le amministrazioni pubbliche alle quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, fermo restando quanto previsto dai commi 19 e 20, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze. Per le università restano ferme le disposizioni dell'art. 51.

20-ter. Le ulteriori economie conseguenti all'applicazione del presente articolo, realizzate in ciascuna delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e presso gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, sono destinate, entro i limiti e con le modalità di cui all'art. 43, comma 5, ai fondi per la contrattazione integrativa di cui ai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro ed alla retribuzione di risultato del personale dirigente. Con la medesima destinazione e ai sensi del predetto art. 43, comma 5, le amministrazioni e gli enti che abbiano proceduto a ridurre la propria consistenza di personale di una percentuale superiore allo 0,4 per cento rispetto agli obiettivi percentuali di riduzione annua di cui al comma 2 possono comunque utilizzare le maggiori economie conseguite.

21. Per le attività connesse all'attuazione del presente articolo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica possono avvalersi di personale comandato da altre amministrazioni dello Stato, in deroga al contingente determinato ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, per un numero massimo di 25 unità.

22. Al fine dell'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzata, in deroga ad ogni altra disposizione, ad avvalersi, per non più di un triennio, di un contingente integrativo di personale in posizione di comando o di fuori ruolo, fino ad un massimo di cinquanta unità, appartenente alle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché ad enti pubblici economici. Si applicano le disposizioni previste dall'art. 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il personale ai cui al presente comma mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni o degli enti di appartenenza e i relativi oneri rimangono a carico di tali amministrazioni o enti. Al personale di cui al presente comma sono attribuiti l'indennità e il trattamento economico accessorio spettanti a personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, se più favorevoli. Il servizio prestato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è valutabile ai fini della progressione della carriera e dei concorsi.

23. All'art. 9, comma 19, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, le parole: «31 dicembre 1997» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 1998». Al comma 18, dell'art. 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, come modificato dall'art. 6, comma 18, lettera c), della legge 15 maggio 1997, n. 127, le parole «31 dicembre 1997» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 1998». L'eventuale trasformazione dei contratti previsti dalla citata legge n. 549 del 1995 avviene nell'ambito della programmazione di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo.

24. In deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 115, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 l'entità complessiva di giovani iscritti alle liste di leva di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1964, n. 237, da ammettere annualmente al servizio ausiliario di leva nelle Forze di polizia, è incrementato di 3.000 unità, da assegnare alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri ed al Corpo della guardia di finanza, in proporzione alle rispettive dotazioni organiche. A decorrere dall'anno 1999 è disposto un ulteriore incremento di 2.000 unità da assegnare all'Arma dei carabinieri, nell'ambito delle procedure di programmazione ed autorizzazione delle assunzioni di cui al presente articolo.

25. Al fine di incentivare la trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici da tempo pieno a tempo parziale e garantendo in ogni caso che ciò non si ripercuota negativamente sia la funzionalità degli enti pubblici con un basso numero di dipendenti, come i piccoli comuni e le comunità montane, la contrattazione collettiva può prevedere che i trattamenti accessori collegati al raggiungimento di obiettivi o alla realizzazione di progetti, nonché ad altri istituti contrattuali non collegati alla durata della prestazione lavorativa siano applicati in favore del personale a tempo parziale anche in misura non frazionata o non direttamente proporzionale al regime orario adottato. I decreti di cui all'art. 1, comma 58-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, devono essere emanati entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. In mancanza, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale può essere negata esclusivamente nel caso in cui l'attività che il dipendente intende svolgere sia in palese contrasto con quella svolta presso l'amministrazione di appartenenza o in concorrenza con essa, con motivato provvedimento emanato d'intesa fra l'amministrazione di appartenenza e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

26. Le domande di trasformazione di rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, respinte prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono riesaminate d'ufficio secondo i criteri e le modalità indicati al comma 25, tenendo conto dell'attualità dell'interesse del dipendente.

27. Le disposizioni dell'art. 1, commi 58 e 59, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, si applicano al personale dipendente delle regioni e degli enti locali finché non diversamente disposto da ciascun ente con proprio atto normativo.

28. Nell'esercizio dei compiti attribuiti dall'art. 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Corpo della guardia di finanza agisce avvalendosi dei poteri di polizia tributaria previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Nel corso delle verifiche previste dall'art. 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, non è opponibile il segreto d'ufficio.

*Note all'art. 30, comma 1:*

– Il testo dell'art. 72 della citata legge n. 6972 del 1890, è il seguente:

«Art. 72. Nei casi in cui il titolo all'assistenza ed al soccorso per parte delle Congregazioni di carità e delle altre istituzioni di un comune o di una frazione di esso dipenda dalla condizione del domicilio o della appartenenza al comune, questa condizione si considera adempiuta quando il povero si trovi in una delle seguenti condizioni, la cui prevalenza è determinata dall'ordine numerico:

1) che abbia per più di cinque anni dimorato in un comune, senza notevoli interruzioni;

2) ovvero che sia nato nel comune, senza riguardo alla legittimità della nascita;

3) ovvero che, essendo cittadino nato all'estero, abbia, a termine del codice civile, domicilio nel comune. Il domicilio di soccorso, una volta acquistato secondo le norme di cui al n. 1, non si perde se non con l'acquisto del domicilio di soccorso, in comune diverso». - Il testo dell'art. 59, comma 45, della citata legge n. 449 del 1997, è il seguente: «45. In attesa dell'entrata in vigore della legge generale di riforma dell'assistenza, le finalità del Fondo di cui al comma 44, sono le seguenti:

a) la promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia dei portatori di handicap, il sostegno alle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri;

b) il sostegno a progetti sperimentali attivati dalle regioni e dagli enti locali;

c) la promozione di azioni concentrate ai livelli nazionale, regionale e locale per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo;

d) la sperimentazione di misure di contrasto delle povertà;

e) la promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell'ambito del volontariato e del terzo settore».

*Note all'art. 30, comma 2:*

– Per il titolo della legge n. 6972 del 1890, si veda in nota all'art. 10, comma 1.

– Per il titolo della citata legge n. 66 del 1962, si veda in nota all'art. 24, comma 1.

– Per il titolo della citata legge n. 381 del 1970, si veda in nota all'art. 24, comma 1.

– Per il titolo della citata legge n. 382 del 1970, si veda in nota all'art. 24, comma 1.

– Per il titolo della citata legge n. 118 del 1971, si veda in nota all'art. 24, comma 1.

– Per il titolo della citata legge n. 18 del 1980, si veda in nota all'art. 24, comma 1.

## COMUNICAZIONE AI COMITATI DI GESTIONE DEI FONDI EX ART. 15 LEGGE N. 266/1991 ED AI CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO

---

Nell'ambito della disciplina dettata dalla Legge-quadro sul volontariato (L. 11 agosto 1991 n. 266) e delle relative norme attuative (D.M. 8 ottobre 1997), si è da più parti manifestata l'esigenza di chiarire la questione relativa alla legittimità della facoltà per i Centri di servizio di poter altresì provvedere a sostenere progetti di intervento presentati da Associazioni ed Organizzazioni di volontariato attingendo ai fondi ad essi concessi ai sensi dell'art. 15 della citata Legge.

Questo Dipartimento ritiene di poter intervenire sulla questione, confermando, per quanto di propria competenza, la legittimità dell'interpretazione nell'attuale quadro normativo esistente, tanto a livello di legge quanto a livello ministeriale, che consenta ai Centri di servizio di sostenere progetti di intervento delle Associazioni e delle Organizzazioni di volontariato.

Al riguardo, occorre in primo luogo evidenziare che i compiti istituzionali dei Centri di servizio al volontariato fissati, come è noto, dall'art. 15 della Legge-quadro e dall'art. 4 del citato decreto ministeriale devono essere svolti con fondi a destinazione vincolata e cioè con il sostegno economico proveniente dalla quota dei fondi speciali regionali, di cui all'art. 2 del decreto, che il Comitato di gestione competente per territorio riterrà di assegnare a ciascun Centro di servizio sulla base del programma annuale presentato da quest'ultimo e dagli altri Centri eventualmente istituiti sullo stesso territorio.

Per risolvere la questione sollevata, occorre altresì ricordare che, ai sensi della normativa richiamata, i Centri di servizio sono «a disposizione delle organizzazioni di volontariato» ed hanno «la funzione di sostenere e qualificare l'attività di volontariato» da queste intrapresa. Tali compiti di sostegno e qualificazione sono adempiuti mediante la prestazione dei servizi ritenuti utili e idonei al perseguimento del fine. L'art. 4 del decreto individua a titolo esemplificativo – come risulta dall'inciso «*fra l'altro*» - quattro settori di intervento a favore delle organizzazioni di volontariato, che possono così riassumersi:

- a) servizi di promozione e rafforzamento;
- b) servizi di consulenza;
- c) servizi di formazione;
- d) servizi di informazione.

E appena il caso di sottolineare come il primo tipo di servizio elencato sia di portata generale e, per ciò stesso, tendenzialmente onnicomprensivo. Ad ogni modo, quel che preme evidenziare al fine di risolvere la questione trattata è che, come già ricordato, l'elenco citato non possa essere considerato esaustivo, ancorché tutti i compiti ivi espressamente indicati permangano di fondamentale importanza.

Appare pertanto possibile ritenere che il sostegno economico fornito dai Centri di servizio ai progetti di intervento sociale presentati da Associazioni e da Organizzazioni di volontariato possa rientrare tra i compiti istituzionalmente previsti per gli stessi dalla normativa in parola e svolga, in ogni caso, la funzione di strumento complementare per le finalità di sostegno e qualificazione previste nella stessa normativa.

Naturalmente, inserendosi, tale tipologia di apporti alle Associazioni e alle Organizzazioni di volontariato, in un ampio panorama di interventi pubblici e privati, finalizzati allo sviluppo sociale del Paese, occorrerà che ciascun Centro valuti l'opportunità di dar corso ad iniziative della specie, sviluppando, la più ampia concertazione possibile, nell'esistente quadro di programmazione sociale e di intervento della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio è insediato, nonché di quello degli altri Enti locali e delle Fondazioni bancarie territorialmente presenti.

Ciò premesso, si devono ora delineare le condizioni per l'effettuazione degli interventi di sostegno in questione da individuare in assenza di specifiche norme in base ad una interpretazione sistematica dei principi generali del diritto amministrativo e degli esistenti testi normativi in materia.

A questo proposito, sembra di estrema rilevanza precisare, in primo luogo, che in via di principio i trasferimenti dei fondi originati dalla Legge 266/1991 ai Centri di servizio dovranno essere destinati, sempre e in ogni caso, principalmente a finanziare gli interventi di assistenza, consulenza e formazione rivolti alle Associazioni ed alle Organizzazioni di volontariato; attività, queste, di cui si tiene a ribadire l'importanza e la priorità. Eventuali disponibilità finanziarie invenienti dalla Legge 266/1991 che siano considerate dal Centro stesso come non necessarie ad assicurare lo svolgimento dei predetti compiti di assistenza, consulenza e formazione potranno essere quindi destinabili, sulla base della valutazione di ciascun Centro di servizio, anche ad altre operazioni di sostegno delle Associazioni e delle Organizzazioni di volontariato della propria zona, e quindi potranno essere in particolare impiegate per sostenere progetti riguardanti la realizzazione di interventi di volontariato, che si concretizzino in attività di sviluppo del sistema del volontariato, promosse da dette Associazioni ed Organizzazioni di volontariato, ancorché ovunque sviluppate.

In concreto, nell'ambito della propria programmazione di attività da presentare al Comitato di gestione, i Centri di servizio interessati ad integrare la propria attività con interventi della specie, dovranno evidenziare tale finalità di spesa, indicando priorità e criteri di intervento, in coerenza con le proprie finalità istitutive ai sensi dell'art 2, comma 6, lettera *a)*, *b)*, e *c)* del Decreto Ministeriale 8 ottobre 1997 al Comitato di gestione, nel quadro del bilancio preventivo, da presentare o da modificare, tenendo conto, a tal fine, delle risorse disponibili in ciascuna Regione e Provincia autonoma, al netto dei fondi necessari per il funzionamento del Comitato di gestione stesso, ai sensi degli articoli 1, 2 e 6 del Decreto ministeriale 8 ottobre 1997. A tal fine, in particolare, i Centri di Servizio interessati, indicheranno nel proprio bilancio preventivo, oltre alle spese necessarie per il proprio funzionamento e per l'espletamento delle prestazioni di servizi alle Associazioni ed Organizzazioni di volontariato, anche l'ammontare delle somme potenzialmente assegnabili agli interventi di sostegno in questione sulla base delle predette risorse nette esistenti nel quadro del proprio disegno progettuale di intervento.

I Comitati di gestione, presso ciascuna regione o provincia autonoma, che inizieranno ad operare non appena sia stata nominata la maggioranza dei propri membri, provvederanno alla erogazione dei fondi di cui all'art. 15 della legge 266/1991, al Centro di servizio o ai Centri di servizio di propria competenza sulla base della programmazione preventiva ricevuta ed approvata, tenendo conto anche dei programmi di interventi di sostegno presentati dai centri di servizi in modo analogo alle somme destinate all'attività istituzionale dei Centri.

Le somme richieste per interventi di sostegno potranno essere erogate dai Comitati di gestione in due tranches, a presentazione e a rendicontazione dell'andamento dei programmi.

I Comitati di gestione potranno condizionare l'approvazione del programma di interventi di sostegno presentato da ciascun Centro alla previsione di un obbligo di trasmissione di dati e di notizie sullo stato di attuazione del programma stesso.

I Centri di servizio potranno erogare alle Associazioni ed Organizzazioni di volontariato, per le quali i progetti sono stati approvati, una prima somma contestualmente alla approvazione; la somma restante a rendicontazione finale dei progetti.

Il Comitato di gestione competente provvederà ad assegnare ai Centri di servizio che ne abbiano fatto richiesta per gli interventi in argomento, le disponibilità finanziarie necessarie, solo se risultino assegnabili e siano effettivamente assegnate al Centro interessato le risorse da destinarsi al funzionamento generale del centro stesso ed all'espletamento dei suoi compiti istituzionali di consulenza ed assistenza.

Relativamente ai Centri di servizio che, sulla base dei preventivi approvati dal rispettivo Comitato di gestione siano risultati assegnatari di fondi ex art. 15 della legge 266/1991 anche per i predetti interventi a favore delle Associazioni e delle Organizzazioni di volontariato, il Comitato di gestione competente, controllerà in sede di approvazione del rendiconto di ciascun Centro di servizio destinatario di detti fondi, la legittimità degli interventi effettuati e degli impegni di sostegno assunti e non ancora effettuati.

In ordine alle caratteristiche dei progetti predisposti dalle Associazioni e dalle Organizzazioni di volontariato per i quali richiedere ai Centri di servizio detti interventi di sostegno, può essere utile rammentare che, come già previsto per i progetti finanziati dall'Osservatorio nazionale per il Volontariato, i progetti della specie dovranno presentare requisiti di chiarezza realizzativa con una congrua prospettazione di finalità, mezzi e risorse finanziarie da utilizzare e non dovranno estendersi a operazioni comportanti l'acquisto e la ristrutturazione di immobili. In relazione a detti progetti, il contributo del Centro di servizio potrà viceversa estendersi alla copertura delle spese derivanti dall'acquisto dei materiali necessari alla realizzazione pratica del singolo progetto. I criteri selettivi dovranno in ogni caso essere volti ad incoraggiare la collaborazione tra associazioni e ad incentivare la realizzazione di progetti aventi un impatto sociale rilevante.

In secondo luogo, in ossequio al principio di buona amministrazione dei fondi pubblici, l'attribuzione degli interventi della specie alle Associazioni ed alle Organizzazioni di volontariato beneficiarie dovrà essere effettuata secondo criteri obiettivi, che siano predeterminati rispetto all'assegnazione e all'effettuazione e resi pubblici anteriormente alle stesse. In particolare, occorre che tali criteri di selezione siano resi noti, con ragionevole anticipo, a tutte le Associazioni di volontariato.

Naturalmente, i progetti dovranno prevedere una parte di risorse proprie dell'Associazione o delle Associazioni realizzatrici secondo misure ragionevolmente stabilite, anche con riferimento alle citate erogazioni dell'Osservatorio nazionale per il Volontariato. I progetti non potranno, però, beneficiare in ogni caso di un cumulo di finanziamenti pubblici destinati specificamente al volontariato ed assegnati, in base alla legge n. 266/1991, dall'Osservatorio nazionale per il Volontariato e da più Centri di servizio. Qualora per il medesimo progetto venissero assegnati più apporti, l'Associazione o il gruppo di Associazioni o Organizzazioni promotrici dovranno optare per un intervento, rinunciando agli altri eventualmente conseguiti. Uno stesso progetto potrà tuttavia beneficiare del concorso di fondi di altra natura, provenienti da normative diverse dalla suddetta, di fonte nazionale o comunitaria.

Opportuno riferimento cui attenersi nel predisporre le modalità delle erogazioni destinate ai progetti di servizi è infine rappresentato da quelle previste per l'Osservatorio nazionale per il Volontariato nella Circolare annualmente emanata da questo Dipartimento con riferimento al Fondo nazionale per il volontariato di cui all'art. 12, co. 2 della Legge-quadro.

Va infine evidenziata, a prescindere dall'esistenza di meccanismi di coordinamento tra Centri di servizio, la cui opera di collegamento e diffusione di esperienze può essere estremamente utile anche per la migliore effettuazione di operazioni della specie, la più ampia disponibilità di questo Dipartimento a promuovere, con modalità e tempi da individuare, tutte le più efficaci iniziative di incontro e di dibattito attraverso, in particolare, l'istituzione di un ambito ufficiale di concertazione, atte a promuovere, tra i Centri di servizio stessi e tra questi e i Comitati di gestione, gli Enti regionali e gli altri Enti locali nonché le Fondazioni Bancarie stesse e l'ACRI, sia il miglior risultato in termini di concertazione tra detti Enti, sia l'efficacia degli interventi di sostegno in argomento. In tale ambito sarà possibile dibattere eventuali altre problematiche relative allo sviluppo del volontariato nel nostro Paese.



## **Hanno collaborato alla stesura del rapporto:**

- Emanuele Alecci (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Marco Annoni (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Ugo Ascoli (Università di Ancona): *La valutazione dei progetti finanziati con la l. 266/91*  
(Parte seconda, Cap. 1)
- Salvatore Auteri (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Anna Maria Bertazzoni: *Patrimonio informativo sulle IPAB: fra realtà e bisogni informativi. Alcuni possibili indicatori*  
(Parte ottava, Cap. 1)
- Daniela Borgato (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Carlo Borzaga (ISSAN) *Processi di trasformazione dell'azione volontaria in Italia: indicazioni da un'indagine empirica*  
(Parte quarta, Cap. 4)
- Claudio Calvaruso (Consulta nazionale volontariato in sanità): *Il ruolo del volontariato nel Servizio Sanitario Nazionale*  
(Parte quinta, Cap. 1)
- Rossana Caselli (CNV): *Volontari in formazione*  
(Parte quinta, Cap. 9)
- Antonio Cecconi (Caritas italiana): *Si può parlare di volontariato in Africa? Il senso delle reti di solidarietà locale a partire da due specifici contesti: Zambia e Rwanda*  
(Parte settima, Cap. 2)
- Emanuele Cenghiaro (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Giuseppe Cotturri (Cittadinanzattiva): *I tre paradossi della cittadinanza*  
(Parte prima, Cap. 1)
- Paolo Covelli (ISSAN) *Processi di trasformazione dell'azione volontaria in Italia: indicazioni da un'indagine empirica*  
(Parte quarta, Cap. 4)
- Grazia Maria Dente (Mo.V.I.): *I volontari*  
(Parte prima, Cap. 4)
- Elena de Palma: *Il volontariato familiare in Italia: valorizzare la lezione americana*  
(Parte settima, Cap. 1)
- Luca Fazzi (ISSAN) *Processi di trasformazione dell'azione volontaria in Italia: indicazioni da un'indagine empirica*  
(Parte quarta, Cap. 4)
- Renato Frisanco (FIVOL): *Le organizzazioni di volontariato nel settore della giustizia: sintesi dei principali risultati di una indagine nazionale*  
(Parte quinta, Cap. 3)
- Chiara Galtarossa (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Elisabetta Garuti (associazione Papa Giovanni XXIII): *Si può parlare di volontariato in Africa? Il senso delle reti di solidarietà locale a partire da due specifici contesti: Zambia e Rwanda*  
(Parte settima, Cap. 2)
- Fiorella Ghilardotti: *Associazioni, Fondazioni, volontariato: un primo quadro a livello europeo*  
(Parte sesta, Cap. 1)
- Marilena Gorgoni (CNV): *Dal volontariato di servizi al volontariato di diritti*  
(Parte prima, Cap. 2)
- Elena Granata (Politecnico di Torino): *Le motivazioni dei volontari*  
(Parte quarta, Cap. 2)
- Maria Guidotti (AUSER): *Il volontariato degli anziani: dall'assistenza alla cittadinanza solidale*  
(Parte quinta, Cap. 5)

- Elisabetta Linati (CESIAV): *Monitoraggio nazionale sui centri di servizio per il volontariato. Sintesi del 6° rapporto*  
(Parte seconda, Cap. 2)
- Stefania Mancini: *L'Anno Internazionale dei Volontari - The International Year of Volunteers*  
(Parte sesta, Cap. 2)
- Nilla Manzi (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Sergio Marelli (Volontari nel mondo - FOCSIV): *Stato dell'arte, problemi e prospettive del volontariato internazionale di sviluppo*  
(Parte quinta, Cap. 8)
- Maurizio Marno (Caritas italiana): *Si può parlare di volontariato in Africa? Il senso delle reti di solidarietà locale a partire da due specifici contesti: Zambia e Rwanda*  
(Parte settima, Cap. 2)
- Guido Memo (CESIAV): *Monitoraggio nazionale sui centri di servizio per il volontariato. Sintesi del 6° rapporto*  
(Parte seconda, Cap. 2)
- Daniela Mesini (Politecnico di Torino): *I volontari nelle organizzazioni nonprofit: profili e peculiarità settoriali*  
(Parte quarta, Cap. 3)
- Ministero degli Affari Esteri (ufficio ONG): *Il volontariato internazionale per lo sviluppo*  
(Parte quinta, Cap. 7)
- Deborah Morgagni: *Patrimonio informativo sulle IPAB: fra realtà e bisogni informativi. Alcuni possibili indicatori*  
(Parte ottava, Cap. 1)
- Barbara Moreschi (ISTAT): *Le organizzazioni di volontariato per regione: alcune specificazioni del quadro nazionale*  
(Parte terza, Cap. 2)
- Aldo Musante (Federazione italiana degli organismi per le persone senza fissa dimora): *Ricerca e mappatura delle realtà territoriali pubbliche e private, operanti in favore delle persone senza fissa dimora sull'intero territorio nazionale*  
(Parte quinta, Cap. 4)
- Giorgio Osti (Università di Trieste): *Volontariato ambientale e di protezione civile*  
(Parte quinta, Cap. 6)
- Licio Palazzini: *Le identità e le esperienze di servizio civile nel panorama internazionale*  
(Parte settima, Cap. 3)
- Edoardo Patriarca (Forum Permanente del Terzo Settore): *Il volontariato nel terzo settore*  
(Parte prima, Cap. 3)
- Emmanuele Pavolini (Università di Ancona): *La valutazione dei progetti finanziati con la l.266/91*  
(Parte seconda, Cap. 1)
- Emmanuele Pavolini (Università di Ancona): *Volontariato e welfare: le caratteristiche dell'azione volontaria organizzata nei servizi sociali e sanitari*  
(Parte quinta, Cap. 2)
- Costanzo Ranci (Politecnico di Milano): *Il ruolo delle IPAB*  
(Parte ottava, Cap. 2)
- Maria Teresa Rosito (FIVOL): *Volontariato e comunicazione: mettersi in circolo*  
(Parte quinta, Cap. 10)
- Paola Springhetti (FIVOL): *Volontariato e comunicazione: mettersi in circolo*  
(Parte quinta, Cap. 10)
- Rossana Torri: *Elementi per un confronto fra diverse generazioni di volontari*  
(Parte quarta, Cap. 1)
- Antonio Voltolini (CESIAV): *Monitoraggio nazionale sui centri di servizio per il volontariato. Sintesi del 6° rapporto*  
(Parte seconda, Cap. 2)
- Marco Zamarchi (Mo.V.I.): *Indagine sullo sviluppo del volontariato italiano: il caso del Movimento di Volontariato Italiano*  
(Parte prima, Cap. 5)
- Nereo Zamaro (ISTAT): *Strutture, dirigenti e cambiamenti delle organizzazioni di volontariato italiane*  
(Parte terza, Cap. 1)