

# RAPPORTO SUL VOLONTARIATO IN ITALIA

## a cura di Renato Frisanco<sup>1</sup>

### 1. CENNI STORICI SUL TERZO SETTORE E IL VOLONTARIATO

Lo sviluppo del Terzo settore risale alla metà degli anni '70 con il superamento del sistema diadico, costituito dal Mercato e dallo Stato, non più in grado di soddisfare tutti i bisogni e le istanze emergenti da una società che si andava articolando. Una società civile più ricca e differenziata, e quindi complessa, in ragione della crescita dei ceti medi con forte spinta partecipativa.

In questo nuovo scenario si è assistito ad un processo - presente in tutti i sistemi europei - di emersione o riproposizione di forme organizzative e giuridiche promosse dalla società civile. Alcune di esse esistevano già nel nostro Paese, ma con una diversa consapevolezza circa il proprio ruolo politico e culturale, come il volontariato e l'associazionismo.

L'evoluzione o la nascita di nuovi soggetti, diversamente caratterizzati, è conseguenza diretta del mutare dei bisogni e delle aspettative dei cittadini in funzione di una migliore qualità della vita (servizi sociali e sanitari più vicini ai cittadini, ambiente, consumi, educazione permanente, protezione civile). Segnala altresì un cambiamento significativo nel rapporto tra Stato e cittadini, questi ultimi sempre più in grado di partecipare, di organizzarsi per rispondere ai bisogni e occuparsi dell'«interesse generale», di operare sul territorio. Tutto ciò ha determinato processi di innovazione sociale che si è tradotta in alcuni casi in innovazione organizzativa, come attesta la nascita della forma giuridica di cooperativa di solidarietà sociale, poi definita cooperativa sociale.

Il Terzo settore – denominato anche ‘terzo sistema’, ‘economia civile’, ‘terza dimensione’ ‘privato sociale’ o genericamente ‘nonprofit’ - costituisce una galassia quantitativamente rilevante e piuttosto differenziata al suo interno per tipi e forme giuridiche diverse. Esse hanno in comune il fatto di essere organizzazioni private che operano senza scopo di lucro per realizzare una finalità di utilità sociale o prettamente solidaristica, in vari settori di intervento. Tutte concorrono a promuovere la partecipazione diretta dei cittadini, ad ampliarne le specifiche attività, a produrre servizi e a redistribuire risorse.

#### 1.1. Le ragioni di una crescita

Le ragioni della crescita e del successo delle organizzazioni di Terzo settore sono sostanzialmente da rintracciare:

- a) *nella crisi del Welfare State* largamente inattuato per le seguenti cause:
- la crisi fiscale dovuta ad un modello gravemente sbilanciato sui trasferimenti monetari, compresi quelli previdenziali, rispetto ai servizi<sup>2</sup>. L'aumento della pressione fiscale, se ha allungato l'agonia del nostro modello di Welfare, ha soprattutto accentuato l'insoddisfazione per le carenze quanti-qualitative dei servizi socio-sanitari;
  - crisi di carattere organizzativo: bassa efficienza e qualità dei servizi, anche perché dovendo contenere la spesa il primo tipo di tagli è stato quello sul personale e quindi sui servizi (vedi Decreto Stammati del 1974);

---

<sup>1</sup> Responsabile Settore Studi, Ricerche e Documentazione della Fondazione Italiana per il Volontariato (FIVOL).

<sup>2</sup> Fino al Decreto Dini del 1993 il 90% delle risorse andavano in trasferimenti e il rimanente 10% era destinato ai servizi.

- crisi di legittimazione del modello per il prevalere del particolarismo sull'universalità delle risposte e l'incapacità di sostenere la crescente domanda di servizi;
- b) *nelle grandi riforme di Welfare* (dal DPR 616 del 1977 alla 833 del 1978, la quale peraltro riconosce all'art. 45 il ruolo del volontariato) che aprono varchi importanti ad un volontariato in dialogo con il servizio pubblico o in sostituzione ad esso, laddove questo non riesce ad arginare problemi emergenti come il disagio giovanile, il degrado delle periferie urbane, la perdita di funzioni della famiglia coniugale e le nuove povertà;
- c) *nel decentramento amministrativo-istituzionale delle competenze sociali* per cui il territorio è diventato l'ambito di esercizio dei servizi socio-sanitari e il Comune il soggetto titolare elettivo dell'elaborazione e della gestione delle politiche sociali. Il decentramento si è via via più esteso riguardando anche le decisioni di spesa e dei servizi da realizzare (emblematico l'esperimento della L. 285/97);
- d) *nella crescita della partecipazione sociale e il ridimensionamento di quella politico-partitica*; la partecipazione nella dimensione della comunità come luogo elettivo di individuazione dei problemi e del loro affronto (è la comunità il luogo della autorealizzazione come cittadini). Il volontariato, in particolare, come fenomeno di partecipazione si è particolarmente sviluppato negli anni '80, epoca di crisi delle agenzie di rappresentanza politica e ideologica come i partiti. Vi era allora larga consapevolezza che si fa politica non solo nei partiti, ma anche al di fuori di essi contribuendo ad uno sviluppo globale della democrazia con l'assunzione di responsabilità di controllo, di stimolo, di proposta e di attuazione di una reale e non solo declamata partecipazione.

## 1.2. L'evoluzione storica del volontariato

Nel caso del volontariato si registra una mutazione nel tempo del suo sviluppo e della sua *mission*, pur nella fedeltà ai valori fondativi di gratuità e solidarietà. Il volontariato, infatti, non è un fenomeno nuovo tanto che le primordiali forme organizzate di volontariato vedono la luce nella Toscana del 1200 con le Confraternite di Misericordia e incrementano nell'Ottocento con la diffusione dei gruppi del volontariato vincenziano e via via di altre organizzazioni che esprimono concretamente i dettami della dottrina sociale della Chiesa. Nella seconda metà del XIX° secolo accanto ad esse sorgono anche forme di solidarietà dei cittadini che fanno riferimento ai valori del socialismo e che si concretizzano nelle Pubbliche Assistenze, nelle Società di Mutuo Soccorso e nelle Case del Popolo.

Tuttavia il fenomeno rimane residuale e fortemente connotato da una valenza assistenziale, compensativa o caritativa ed è separato dal sistema pubblico del Welfare, quest'ultimo peraltro marginale nelle politiche degli Enti pubblici fino agli anni '70 del 1900.

Successivamente il volontariato ha conosciuto una transizione dalla tradizionale funzione assistenziale e riparativa al perseguimento di pratiche di prevenzione e di promozione sociale nell'intento di contribuire a rimuovere le cause che producono emarginazione e disagio sociale, degrado ambientale, bassa qualità della vita. A ciò hanno contribuito vari fattori. Oltre a quelli già menzionati, e validi per tutto il Terzo settore, vanno ricordati:

- *il rinnovamento della Chiesa post-conciliare*<sup>3</sup> e l'istituzione della Caritas (1973) che ha tra le sue finalità la promozione del volontariato e a cui si deve il primo convegno che ha

---

<sup>3</sup> Importanti al riguardo le encicliche "Apostolicam Actuositatem" (1965) e "Sollicitudo Rei Socialis" (1987). La prima esplicita che la condizione affinché l'esercizio di carità «possa essere al di sopra di ogni critica e appaia come tale» è che «siano anzitutto adempiuti gli obblighi di giustizia, perché non avvenga che si offra come dono di carità ciò che è già dovuto a titolo di giustizia; si eliminino non soltanto gli effetti ma anche le cause dei mali...». La seconda afferma che la solidarietà «non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intendimento per i mali di tante persone

chiamato a raccolta le organizzazioni di volontariato (Napoli 1975, “*Volontariato e promozione umana*”);

- *la crescita organizzativa e di coordinamento nel mondo del volontariato* con la nascita del Mo.V.I. (1978) e l’autoconvocazione biennale del volontariato nei convegni toscani, di cui storico è stato quello di Viareggio 1980 per aver sancito la consapevolezza del volontariato quale soggetto politico<sup>4</sup>;
- *l’attenzione via via crescente delle istituzioni per il mondo del volontariato* che si è concretizzata negli anni ’80 con il passaggio dal riconoscimento formale, per un utilizzo complementare di tale risorsa, alla valorizzazione del fenomeno per il suo contributo ideale e di proposta autonoma alle politiche pubbliche.

### **1.3. Regolazione del Terzo settore con incerta definizione**

L’universo delle componenti del Terzo settore non è stato ancora inquadrato da un punto di vista giuridico se non nelle sue specifiche componenti. La nostra legislazione, a “canne d’organo”, ha fin qui disciplinato cinque componenti, in ordine temporale: le ONG (L. 47/1987), le organizzazioni di volontariato (L. 266/1991), le cooperative sociali (L. 381/1991), le fondazioni ex-bancarie (L. 461/1998) e le associazioni di promozione sociale (L. 383/2000). La legge 328/2000 ha altresì riesaminato le IPAB (Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza), prima istituzione dell’assistenza codificata in Italia (L. 6972/1890), riducendo significativamente il numero di unità che mantengono la natura giuridica privata. Anche i patronati, che possono essere in parte assimilabili al Terzo settore, sono stati recentemente rivisitati dalla L. 152/2001. Infine, due forme giuridiche convenzionalmente appartenenti al Terzo settore, come i Comitati e le Fondazioni di origine non bancaria sono regolate dal codice civile.

La scelta del nostro Paese di riconoscere singolarmente le diverse anime ed entità del Terzo settore è un caso unico in Europa. Se da un lato ciò attesta attenzione e riconoscimento delle specifiche identità, dall’altra non fa chiarezza su quali soggetti compongono il terzo settore con i relativi requisiti di appartenenza.

Non è un caso che a fronte di una normativa di riferimento frammentata alcuni osservatori propendano per un testo unico del nonprofit che definisca il settore in questione e le condizioni di appartenenza. Per ora il settore dispone di una disciplina fiscale di favore (D. L.gvo 460/1997) che può indurre fenomeni di opportunismo di sedicenti realtà nonprofit, agevolate anche dal mancato controllo sui requisiti che un soggetto di questo tipo deve possedere per fruire delle agevolazioni stesse. A giustificare elementi di confusione concorrono diverse interpretazioni anche di tipo giuridico sul mondo nonprofit, con disomogenee attribuzioni ad esso delle diverse realtà<sup>5</sup>.

Nel 1997 era stata istituita una Commissione parlamentare finalizzata all’indagine conoscitiva sul Terzo settore, senza tuttavia riuscire a fare chiarezza su una definizione, come si evince dall’esame dei lavori resi ufficiali nel febbraio 2001, ovvero tre mesi dopo l’emanazione della L. 328 del novembre 2000 (“Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali”) che dedica tutto un articolo, il numero 5, al ruolo del Terzo settore, senza tuttavia definirlo compiutamente.

La stessa comunità scientifica, oltre a presentare differenti interpretazioni sulle ragioni dell’importante sviluppo – a livello internazionale - del Terzo settore, appare divisa in riferimento a

---

vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune, ossia per il bene di tutti e di ciascuno, perché tutti siano veramente responsabili di tutti» (n. 38).

<sup>4</sup> Il Convegno Nazionale del Volontariato di Viareggio ha riguardato il tema: “*Volontariato, società e pubblici poteri*” indicando la «necessità di orientarsi verso una regolamentazione giuridica del rapporto fra pubblico e privato».

<sup>5</sup> Cfr. l’ipotesi di Poli A., *Alla ricerca del Terzo settore*, Larino (CB), Centro di Servizio per il Volontariato, I Quaderni del Melograno n. 5, 2004.

quadri concettuali e disciplinari diversi<sup>6</sup>. D'altra parte, la conoscenza empirica del fenomeno, così come delle sue caratteristiche, del suo modo di operare è ancora insufficiente e piuttosto frammentata. Tuttavia studi recenti hanno trovato un accordo nel definire le caratteristiche di una organizzazione di Terzo Settore. Ciò dipende dalla compresenza di questi 5 *elementi accreditanti*<sup>7</sup>:

- 1) l'assenza di distribuzione dei profitti;
- 2) l'aver natura giuridica privata;
- 3) una costituzione formale (oggetto di un contratto formalizzato o di un accordo esplicito tra gli aderenti);
- 4) l'autogoverno (non devono essere eterodirette o controllate dall'area pubblica o dall'area privata);
- 5) l'aver una certa quota di lavoro volontario (anche solo come attività a titolo benevolo degli amministratori).

Specifiche legislazioni nel nostro Paese richiedono un sesto requisito che consiste nella *democraticità* dell'organizzazione (elezione delle cariche e partecipazione effettiva degli aderenti, si veda ad esempio la L. 266/'91 o la L. 383/'00).

In ambito statistico si ha una definizione di tipo inclusivo il cui denominatore comune è rappresentato da due requisiti - la natura privata e la garanzia della non distribuzione degli utili - come attestano le due recenti rilevazioni dell'ISTAT: il 1° censimento delle istituzioni nonprofit del 1999, e l'8° Censimento dell'industria e delle imprese del 2001. E' evidente allora che il nonprofit spazia dai mega-ospedali convenzionati al gruppo parrocchiale di volontariato. Se si considera, ad esempio, il requisito del lavoro volontario l'universo censito dall'ISTAT nel 1999 si ridimensiona del 20%.

Un tentativo di articolare il mondo del nonprofit è quello di operare delle classificazioni che diano conto di ulteriori attribuzioni:

- a) settori di attività prevalenti (sanità, socio-assistenziale, cooperazione allo sviluppo, istruzione..);
- b) entrate prevalenti: pubbliche o private;
- c) orientamento al mercato/non mercato (market/non market), in quanto l'attività svolta può essere diretta o meno alla vendita dei beni o servizi prodotti;
- d) orientamento mutualistico o di pubblica utilità<sup>8</sup>.

Nel complesso, comunque, il Terzo settore è un insieme necessariamente composito, fatto di organizzazioni con ruoli, caratteristiche e grado di complessità, nonché relazioni interne e forme giuridiche diverse. Le ragioni del suo successo non sono solo contingenti e legate alla necessità di far fronte alle carenze del sistema pubblico, ma sono anche strutturali e culturali e rispondono ad un'assunzione di responsabilità delle comunità locali in ordine alla creazione di beni e servizi di utilità sociale. Oggi si può affermare che il nonprofit si configura un settore "altro", soprattutto perché è un modo di organizzare relazioni fiduciarie, tra cui anche relazioni economicamente rilevanti con la produzione di servizi<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> I primi ad occuparsi in modo sistematico di organizzazioni nonprofit sono stati gli economisti, Weisbrod con il primo contributo del 1975.

<sup>7</sup> Cfr. al riguardo, Barbetta G., *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino, 1996 che presenta i dati ricavati da una ricerca internazionale della Jhon Hopkins University di Baltimora (comparazione tra 12 paesi).

<sup>8</sup> Per orientamento mutualistico si intende che gli organismi o le istituzioni svolgono le loro attività nell'interesse dei soli soci e/o iscritti; gli organismi o le istituzioni di pubblica utilità sono quelle che orientano la propria azione alla cura di interessi di soggetti terzi o esterni alla cerchia degli associati.

<sup>9</sup> Cfr., al riguardo, Donati P. 1996 (vedi bibliografia) che individua la specificità del terzo settore nella produzione di "beni relazionali" e nella capacità di promuovere un orientamento culturale volto al miglioramento delle relazioni umane e della convivenza sociale improntata alla solidarietà.

## 2. I NUMERI DEL TERZO SETTORE E DEL VOLONTARIATO (al 2001)

Il quadro dei soggetti che compongono il Terzo settore è visibile in questo prospetto, a cui segue una presentazione distintiva per ogni forma organizzativa.

1. ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO: (fonti: FIVOL e ISTAT <sup>10</sup> )	26.400 mila organizzazioni; 18.293 iscritte ai registri regionali 950.000 volontari attivi 1.855.000 di donatori attivi (stima) 2.480.000 di soci, iscritti, sostenitori (stima) 1.199.000 euro di entrate (ISTAT) 35.000 addetti remunerati (stima)
2. ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	170.000 sedi, sezioni e circoli, società <sup>11</sup> 3,5 milioni di attivi/aderenti (stima) <sup>12</sup>
3. COOPERATIVE SOCIALE (DI TIPO A E B) (fonti: ISTAT e Consorzio 'G. Mattarella' <sup>13</sup> )	5.515 attive con bilancio nel 2001 7.000 circa formalmente costituite 60% di tipo A e 197 consorzi 211.800 soci 173.348 lavoratori remunerati 24.451 volontari 2.112.153 utenti, di cui 18.692 svantaggiati 3.919.000 di euro (fatturato 2001)
4. FONDAZIONI DI DIRITTO CIVILE ( 'Patrimonio per uno scopo ' ) ( fonte: Fondazione 'G. Agnelli' <sup>14</sup> )	3.000 circa oltre il 50% sorte negli ultimi 15 anni 500.000 euro: patrimonio medio
5. FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA ( fonte: ACRI Italiane <sup>15</sup> )	89 36 miliardi di euro: patrimonio 1.018.000 di euro erogati (2001)
6. ONG (Organizzazioni non governative per la cooperazione allo sviluppo)	160 (le più note, aderenti alla Associazione ONG Italiane)
7. COMITATI	3.200 (ISTAT '99)
8. IPAB (Istituti Pubblici di Assistenza e e Beneficenza)	1.000 privatizzate (4.200 assoggettate ad una disciplina pubblicistica) 80.000 lavoratori
9. PATRONATI	23 centrali nazionali (qualche migliaio di sedi locali)
10. ENTI ECCLESIASTICI (es. Caritas, congregazioni religiose)	universo non rilevato 8.000 unità <sup>16</sup> (stima)

<sup>10</sup> L'ISTAT svolge una indagine biennale sulle OdV iscritte ai registri regionali del volontariato. Cfr. ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia, anno 2001*, in 'Statistiche in breve', Roma, 30.1.2004.

<sup>11</sup> Stima ragionata sulla base del primo censimento ISTAT 1999; il dato comprende anche le associazioni sportive dilettantistiche

<sup>12</sup> Tale stima è stata ricavata lavorando sui dati ISTAT (non profit) 1999 e sui dati FIVOL (volontariato) 2001.

<sup>13</sup> Il Consorzio 'G. Mattarella' svolge un'indagine periodica sulle cooperative sociali; cfr. a cura del Centro Studi CGM, *Comunità Cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni Fondazione G. Agnelli, 2002.

<sup>14</sup> Cfr., *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1997

<sup>15</sup> L'ACRI realizza un rapporto annuale sulle fondazioni di origine bancaria, di cui l'ultimo, *Ottavo rapporto sulle fondazioni bancarie*, è stato pubblicato nel Supplemento al numero 3 – 2003 de "Il Risparmio".

Vi è infine l'attribuzione di ONLUS (Decreto L.gvo. 460/97) per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale distinte dagli enti commerciali. Ad esse viene riconosciuta la possibilità di svolgere attività commerciali con la deducibilità delle erogazioni liberali e varie altre agevolazioni di natura fiscale.

## 2.1. I dati sulle organizzazioni nonprofit

Il più recente Censimento generale dell'industria e dei servizi (ISTAT 2001) rivela l'esistenza di 235.232 organizzazioni nonprofit e conferma il trend ascendente del fenomeno che nel periodo intercensuario (1991-2001) si è quasi triplicato in termini numerici (+283,3%)<sup>17</sup>. Sono cresciute anche le unità locali e quindi si è infittita la mappa dei punti di intervento (+131,2%) e, sia pure in proporzione minore, si è espanso il numero degli addetti (+75,8%) (Tav. 1).

Il Terzo settore ha conosciuto un andamento incrementale molto più accentuato di qualsiasi altro comparto di attività economica, a segnalare la vitalità dell'economia civica, sia in termini di sviluppo che di giacimenti occupazionali collegati con i servizi alla persona, acuiti dai bisogni indotti dal tasso di invecchiamento nel Paese e dalla domanda di qualità della vita della popolazione.

Due processi appaiono nello scenario nazionale degli ultimi anni:

- la crescita in generale del terziario avanzato e di servizio, sia alle imprese che alle famiglie;
- la contrazione delle unità locali pubbliche e il blocco del personale in esse operante, per un processo combinato di privatizzazione e di esternalizzazione di una serie di servizi, tra cui anche quelli di Welfare.

Il ritiro del pubblico da alcuni comparti di tradizionale impegno è marcatamente evidente in ambito sanitario (-53,7% degli enti sanitari tra il 1991 e il 2001 e -53,3% le unità locali) a cui fa da contrappunto la crescita pressoché analoga di imprese private che operano nella sanità e nei servizi sociali (+51,8%) e di imprese che forniscono servizi sociali e personali (+16,5%). Un analogo spostamento di impegno gestionale si registra anche dal Pubblico verso le organizzazioni nonprofit, come attesta il significativo contributo che viene dai comparti del socio-sanitario.

Dopo il '90 infatti, si costituisce il 50,8% delle organizzazioni che fanno assistenza sociale e il 38,2% di quelle che operano nella sanità. Insieme i settori del Welfare annoverano la maggioranza degli addetti delle unità nonprofit (53,4%) pur rappresentando non più del 12,6% delle unità locali (Tavv. 1-2). All'incremento del nonprofit contribuiscono in misura varia tutte le principali forme giuridiche del Terzo settore. La variazione più importante ha riguardato sia nel periodo intercensuario che tra il 1999 e il 2001 le cooperative sociali – delle quali 6 su 10 attive nel Welfare - aumentate significativamente sia per numero che per addetti. In seconda istanza spiccano le associazioni riconosciute, ovvero quelle maggiormente strutturate per operare e con patrimonio più ingente di risorse (Tav. 3).

---

<sup>16</sup> Un'apposita indagine della Consulta Ecclesiale Nazionale degli organismi Socio-Assistenziali rileva periodicamente le opere, ovvero i servizi socio-assistenziali collegati con la Chiesa cattolica in Italia, ma non le organizzazioni. Cfr. a cura di Sarpellon G., Chiesa e solidarietà sociale, Torino, Ellenici, 2002.

<sup>17</sup> La differenza percentuale va presa con qualche cautela in considerazione della maggior accuratezza con cui è stata condotta la rilevazione 2001 sulle istituzioni nonprofit.

Tav. 1. Le istituzioni nonprofit del Welfare per periodo di costituzione; confronto con il totale delle istituzioni (composizione percentuale)

DESCRIZIONE	FINO AL 1950	DAL 1951 AL 1960	DAL 1961 AL 1970	DAL 1971 AL 1980	DAL 1981 AL 1990	DOPO IL 1990	TOTALE
<i>Settori del Welfare:</i>							
- sanità	4,5	<b>5,9</b>	<b>9,6</b>	<b>17,8</b>	23,9	38,2	100,0
- assistenza sociale	<b>6,4</b>	2,9	2,7	10,9	<b>26,4</b>	<b>50,8</b>	100,0
<i>Totale</i>	4,6	2,2	3,6	11,1	23,3	55,2	100,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT 1° Censimento delle istituzioni e imprese nonprofit

Tav. 2. Unità locali delle istituzioni nonprofit, addetti e volontari per divisione di attività economica – Censimento 2001

ATTIVITA' ECONOMICHE	UNITA' LOCALI		ADDETTI		VOLONTARI	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Ricerca e sviluppo	2.313	0,9	4.591	0,9	13.477	0,4
Istruzione	11.154	4,4	100.158	20,5	56.574	1,7
Sanità	7.093	2,8	76.985	15,8	288.336	8,7
Assistenza sociale	24.731	9,8	183.625	37,6	342.882	10,3
Attività delle organizzazioni associative	107.833	42,6	78.889	16,1	1.378.506	41,6
Cultura, sport e ricreazione	97.926	38,6	30.187	6,2	1.223.604	36,9
Altre attività	2.294	0,9	14.088	2,9	11.948	0,4
<i>Totale</i>	<i>253.344</i>	<i>100,0</i>	<i>488.523</i>	<i>100,0</i>	<i>3.315.327</i>	<i>100,0</i>

Fonte: ISTAT – 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi

Tav. 3. Istituzioni nonprofit e addetti ai censimenti 1991 e 2001, in totale, per forma giuridica; tipologia di figure presenti nei settori del Welfare (valori assoluti e %; variazione % ai censimenti)

NONPROFIT	CENSIMENTO '99	CENSIMENTO 2001		Variazione % 2001-1999
		v.a.	%	
<b>ISTITUZIONI</b>	<b>221.412</b>	<b>235.232</b>	<b>100,0</b>	<b>+6,2</b>
- Associazione riconosciuta	61.309	62.231	26,5	+1,5
- Ass. non riconosciuta	140.752	156.133	66,4	+10,9
- Cooperativa sociale	4.651	5.674	2,4	+22,0
- Fondazione	3.008	3.077	1,3	+2,3
- Altra forma	11.692	8.117	3,4	-30,6
<b>ADDETTI</b>	<b>531.926</b>	<b>488.523</b>	<b>100,0</b>	<b>- 8,2</b>
- Associazione riconosciuta	116.553	84.074	17,2	-27,9
- Ass. non riconosciuta	102.423	105.318	21,6	+2,8
- Cooperativa sociale	121.894	149.147	30,5	+22,4
- Fondazione	50.674	41.332	8,5	-18,4
- Altra forma	140.382	108.652	22,2	-22,6
LAV. A COLLABORAZIONE	79.949	100.525	<b>17,1</b>	+25,7
<b>LAVORATORI IN TOTALE</b>	<b>611.875</b>	<b>589.048</b>	<b>100,0</b>	<b>-3,7</b>
VOLONTARI	3.221.185	3.315.327		+2,9

Fonte: elaborazione su dati ISTAT (Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001; e 1° censimento delle istituzioni e imprese nonprofit 1999)

### 3. LE PRINCIPALI FIGURE GIURIDICHE ED ORGANIZZATIVE DEL TERZO SETTORE

Viene di seguito descritto un profilo di ciascuno dei tre tipi di organizzazione di Terzo settore maggiormente connessi con le attività socio-sanitarie per capire la fisionomia specifica e regolamentare di tali soggetti.

#### Il volontariato e le organizzazioni di volontariato (OdV)

Quando si parla di volontariato è necessario distinguere tra l'azione volontaria di una persona fisica - che si può esplicare singolarmente o all'interno di organismi pubblici e privati - e l'organizzazione di volontariato.

Il *volontario* è la persona che in modo spontaneo e gratuito svolge un'attività a vantaggio di terzi o della comunità. La definizione di volontario maggiormente esaustiva è quella fatta propria dal movimento solidaristico nell'anno internazionale dei volontari e riportata nella Carta dei Valori del Volontariato (2001)<sup>18</sup>.

Il volontariato ha due caratteristiche peculiari e distintive:

- la *gratuità* (il volontario può ricevere tutt'al più rimborsi per spese documentate) quale caratteristica di chi opera con spirito di dono e di reciprocità con gli altri;
- la *solidarietà*<sup>19</sup> come fine esclusivo della propria azione per la tutela dei diritti e l'aiuto di terzi in stato di bisogno o per la tutela, l'ampliamento o la maggiore fruibilità dei beni comuni<sup>20</sup> che presiedono alla qualità della vita dei cittadini.

L'*Organizzazione di volontariato (OdV)* è un gruppo organizzato, dotato di propria autonomia e identità, minimamente strutturato e in grado di operare con continuità per fini esclusivi di solidarietà. In esso i volontari sono presenti in modo esclusivo o prevalente e sono coloro che assumono le decisioni e che determinano le finalità da conseguire.

Il volontariato moderno è un fenomeno essenzialmente organizzato con uno sviluppo massiccio a partire dalla metà degli anni '70 a seguito dei processi di ammodernamento e di decentramento del sistema di *Welfare*. Da allora il fenomeno ha conosciuto una transizione dalla tradizionale valenza assistenziale e riparativa al perseguimento di pratiche di prevenzione e di promozione sociale nell'intento di contribuire a rimuovere le cause che producono emarginazione, degrado, bassa qualità della vita. Nel 1991 con la legge-quadro (L. 266) sono stati definiti i requisiti di appartenenza al volontariato e gli aspetti regolativi del rapporto delle OdV con le Amministrazioni pubbliche insieme al riconoscimento giuridico di *partner* degli Enti pubblici. Più recentemente, una definitiva legittimazione con la modifica del titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/2001, art. 118 ultimo comma).

---

<sup>18</sup>. **Volontario è la persona** che, adempiuti i doveri di ogni cittadino, mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per gli altri, per la comunità di appartenenza o per l'umanità intera. Egli opera in modo libero e gratuito promuovendo risposte creative ed efficaci ai bisogni dei destinatari della propria azione o contribuendo alla realizzazione dei beni comuni

<sup>19</sup>L'azione **solidaristica** si esplica direttamente a vantaggio di terzi (sostegno alle fasce deboli della popolazione, allargamento e attuazione dei diritti, protezione civile) o è finalizzata a promuovere e a mettere a disposizione di tutti, nei vari settori della vita sociale (cultura, sport, educazione) "beni" altrimenti non reperibili o da acquistare.

<sup>20</sup> Sono **beni comuni** la salute, l'ambiente, l'istruzione e l'educazione permanente, la cultura e i beni culturali, la sicurezza e la protezione sociale, la vivibilità urbana, la legalità, la qualità dei servizi pubblici, l'integrazione sociale e altri con simili caratteristiche. Essi "sono beni di proprietà di tutti, che ciascuno può utilizzare liberamente, ma che proprio per tale motivo sono continuamente minacciati da un uso egoistico; il loro arricchimento arricchisce tutti, così come il loro impoverimento equivale ad un impoverimento di tutta la società", cfr. Documento Base della Prima Convenzione nazionale della Sussidiarietà, "L'Italia dei beni comuni", Cittadinanzattiva, Roma 12 marzo 2004.



I criteri definitivi assunti dalla L. 266 per definire una organizzazione di volontariato – e quindi dirimenti rispetto all’iscrizione ai Registri del volontariato - sono evidenziati nello schema che segue:

*CRITERI PER L'ISCRIZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO AI REGISTRI DEL VOLONTARIATO SECONDO LA L. 266/1991*

<b>COMPOSIZIONE</b>	<b>FORMA GIURIDICA</b>	<b>STRUTTURA E FUNZIONAMENTO</b>	<b>GRATUITA'</b>	<b>SOLIDARIETA'</b>	<b>OBBLIGHI</b>
Si avvale in modo determinante e prevalente delle prestazioni volontarie e gratuite dei propri aderenti	Quella che ritengono più adeguata (purché compatibile con lo scopo solidaristico)	Lo statuto o gli accordi tra gli aderenti La democraticità della struttura L'elettività delle cariche associative	Assenza di fini di lucro Gratuità delle cariche associative e delle prestazioni fornite dagli aderenti	Fini di solidarietà dell'attività di volontariato (art.2) Scopo solidaristico (art.3)	Formazione del bilancio (devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione del bilancio)
Personale retribuito esclusivamente nei limiti necessari al regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta		I criteri di ammissione e di esclusione degli aderenti, i loro obblighi e diritti	Gratuità delle prestazioni fornite		

Riprendendo tali requisiti peculiari di una organizzazione di volontariato specificandoli ulteriormente in funzione dell'aggiornamento della propria banca dati, la FIVOL articola in tal modo la definizione di OdV. In particolare pur rispecchiando sostanzialmente i criteri definitivi della L. 266/91, pone una maggior attenzione a specificare i “fini esclusivi di solidarietà”:

1. l'organizzazione non ha scopo di lucro (criterio basilare, ma non specifico del volontariato in quanto vale per tutte le realtà del terzo settore);
2. l'organizzazione è governata dai volontari che la compongono e, per le unità affiliate, vi è autonomia decisionale rispetto ai livelli superiori di responsabilità; è altresì necessaria l'autonomia rispetto ad altri soggetti pubblici o privati<sup>21</sup>;
3. coloro che svolgono cariche associative non ricevono alcuna remunerazione e sono eletti (democrazia);
4. il lavoro gratuito dei volontari è prevalente quantitativamente (numero addetti e ore di attività) e qualitativamente (determinante per realizzare gli scopi dell'organizzazione) rispetto a quello del personale remunerato;
5. l'organizzazione non fornisce prestazioni a pagamento (a parte la quota associativa annuale simbolica degli utenti iscritti o soci);
6. circa i “fini di solidarietà”, l'organizzazione di volontariato può avere una *duplice funzione*:

<sup>21</sup> Ciò significa, ad esempio, che i gruppi comunali di protezione civile che fanno capo ai sindaci non sono organizzazioni di volontariato, perché mancano dell'autonomia, oltre che dell'elettività delle cariche.

- a) esplicitamente solidaristica (a vantaggio di terzi) per la realizzazione di una maggiore giustizia sociale (allargamento e attuazione dei diritti) o della protezione civile;
- b) promozionale nei vari settori della vita sociale (cultura, sport, educazione), ovvero è finalizzata a produrre beni pubblici, a valorizzarli o ad ampliarne la fruizione nella comunità, ovvero a mettere a disposizione di tutti - più che degli eventuali soci - “beni” altrimenti non reperibili o da acquistare. Si tratta di interventi che migliorano la qualità della vita di tutti i cittadini<sup>22</sup>.

Il volontariato ha assunto storicamente il ruolo di generatore di non poche organizzazioni del terzo settore (ad esempio, le prime cooperative sociali così come parte delle attuali associazioni di promozione sociale). Nel DNA di molte di esse vi è la filosofia, l'ispirazione e la tensione del volontariato, soprattutto se si avvalgono del contributo valoriale e fattivo di una quota di volontari. Vi è però oggi la necessità per il volontariato di riconoscersi e di distinguersi nella ricchezza, articolazione ed eterogeneità del Terzo settore di cui è oggi solo una delle componenti. Contrastando un duplice rischio che è, da una parte, quello della sua banalizzazione e generalizzazione (“tutto è volontariato”), in quanto confuso con qualsiasi soggetto che produce utilità sociale o filantropia, e dall'altra, quello di una visione minimalista della sua attuale funzione e presenza, considerato il massimo risalto attribuito all'economia civile e all'impresa sociale<sup>23</sup> nel mercato sociale dei beni e servizi. Proprio l'esigenza di ribadire la sua specifica identità e connotazione ideale e operativa ha generato la Carta dei Valori del Volontariato promossa dalla FIVOL e dal Gruppo Abele di don Ciotti nel 2001. Si tratta di una proposta culturale condivisa dal movimento solidaristico italiano che ribadisce i valori fondativi, i principi e i comportamenti connotativi del volontariato. Tale Carta è stata riconosciuta anche da due Regioni, Veneto e Lazio<sup>24</sup>, e da numerose Amministrazioni Pubbliche Locali. Con essa si apre una nuova fase costituente del volontariato, richiamato ad essere autentico e autonomo rispetto alle derive mercantili e istituzionalizzanti che affiorano dalla crescita del terzo settore e dalle politiche di esternalizzazione degli Enti locali.

### **Associazioni di promozione sociale (APS)**

L'associazione di promozione sociale consiste in un gruppo di persone che si uniscono per perseguire uno scopo ed una finalità comuni, ma non di natura commerciale<sup>25</sup>.

Oggi ha acquisito una rinnovata identità dato che è definita ‘sociale’ proprio in quanto non sovrapponibile - come avveniva un tempo - con quello sindacale, di partito o con le associazioni professionali o di categoria.

L'associazionismo sociale si caratterizza per essere in una fase espansiva, per numero di unità operative, di iscritti e di attività. Tale crescita di volume e di consenso si deve anche alla sua parabola evolutiva. Negli ultimi 20 anni tale componente ha manifestato un interesse crescente verso le tematiche sociali e l'impegno solidale promuovendo anche gruppi o iniziative/progetti di volontariato. Due sembrano essere le fasi temporali che marcano la valenza pro-sociale rispetto a quella della mera soddisfazione degli interessi e dei bisogni degli associati e tale parabola evolutiva è emblematicamente rappresentata dalle due più grandi associazioni sociali italiane: le ACLI e l'ARCI che da sole aggregano 1,8 milioni di persone distribuite in quasi 13 mila circoli o strutture di base.

<sup>22</sup> Ciò significa, ad esempio, che un circolo sociale per anziani esclusivamente dedicato all'intrattenimento e animazione dei soci anziani non è una organizzazione di volontariato ma una associazione di promozione sociale.

<sup>23</sup> E' al riguardo all'esame parlamentare la legge sull'impresa sociale.

<sup>24</sup> Sono la Deliberazione della Giunta della Regione Veneto è la n. 1802 dello 05.07.2002 e la Deliberazione della Giunta della Regione Lazio n. 211 del 14.03.2003.

<sup>25</sup> Tale forma giuridica è regolata dal libro primo del codice civile che distingue tra associazioni riconosciute (con personalità giuridica) e non riconosciute. Con il riconoscimento l'associazione diventa persona giuridica a tutti gli effetti.

Esse ridefinendo il loro modo di essere all'interno della società – ed emancipandosi dalla loro forte e condizionante matrice politica - a vantaggio della promozione della partecipazione per una solidarietà concreta volta alla soluzione di reali problemi sociali. Oggi guardano sempre di più al fenomeno del volontariato e della cooperazione sociale e ai grandi progetti di intervento nello scenario europeo. Siamo così nella seconda fase evolutiva dell'associazionismo sociale, quella della differenziazione dei campi e dei progetti e della scoperta della cittadinanza attiva come motivo di aggregazione e al tempo stesso come risultato dell'azione associativa.

Le caratteristiche e il ruolo dell'associazionismo sociale sono molto vicine a quelle che connotano le organizzazioni di volontariato – che non a caso nelle grandi matrici associazionistiche coabitano<sup>26</sup> – e da cui si distanziano per la possibilità di remunerazione dei soci e per la valenza mutualistica delle attività che pertanto vanno a beneficio dei soci o soddisfano interessi condivisi nella cerchia degli associati.

Un altro tipo di associazione è presente nel panorama del paese a partire dalla seconda metà degli anni '70, quelli delle grandi riforme del Welfare, che hanno promosso bisogni e codificato domande senza poterle in molti casi soddisfare, ed è quello delle associazioni storiche di tutela, soprattutto nei confronti della disabilità, e in parte espressione dei familiari di disabili (l'ANFFAS e l'AIAS fino alla più recente proliferazione di associazioni di tutela in campo psichiatrico).

Una terza caratteristica delle associazioni sociali, distintiva rispetto agli altri soggetti del terzo settore, è quindi quella di costituire spesso una sintesi di Terzo settore al loro interno incamerando funzioni e forme organizzative diverse che si aggiungono alla storica valenza mutualistica. Ne sono esempio, le associazioni consumeristiche (dalla lega dei Consumatori a Cittadinanzattiva), che hanno sempre maggior seguito e importanza e, in campo educativo, l'AGESCI che in non pochi casi struttura percorsi formativi per i propri adepti intrecciati con programmi non sporadici di sviluppo di solidarietà, con interventi specifici di volontariato.

### **Cooperative sociali (CS)**

Le CS costituiscono un fenomeno sociale che ha inizio con la metà degli anni '70 con le prime 'cooperative di solidarietà sociale' che nascono dall'esperienza del volontariato e di associazioni che si trovano a gestire servizi sociali ad elevato impegno economico.

All'origine della forma organizzativa della CS vi è l'idea che l'attività solidaristica si possa realizzare anche attraverso una impresa economica. In altri termini, coniuga l'interesse privato di alcuni (possibilità di lavoro e di reddito) con l'interesse generale e si basa su relazioni fiduciarie, caratterizzandosi come impresa con finalità sociale.

Le cooperative di solidarietà sociale hanno allargato la loro funzione agli interventi sociali e promosso l'inserimento di fasce deboli e marginali. Ne ha quindi tenuto conto anche la legislazione forzando il concetto di mutualità: i titolari dei benefici sono anche i non soci ('mutualità allargata'). Il riconoscimento giuridico definitivo della cooperazione sociale si è avuto con la L 381/91 che ha avuto un impatto molto rilevante rendendo visibile il fenomeno e conferendo una buona reputazione a questa forma organizzativa.

La legge cerca di mettere insieme le diverse istanze: scompare il nome di solidarietà e viene accentuato il valore dell'impresa, la base della cooperativa sociale può essere una base sociale mista (più portatori di interesse).

Vi sono 2 tipi di cooperative sociali: quelle di tipo A che producono servizi (sociali, socio-sanitari o educativi); quelle di tipo B, ovvero di produzione e lavoro, che hanno come obiettivo l'integrazione lavorativa di svantaggiati (cooperative con almeno il 30% di lavoratori connotati da bisogni assistenziali).

---

<sup>26</sup> E' il caso dell'AUSER, ad esempio, dove esistono le due componenti federate, ma distinte e tra loro autonome.

Le cooperative sociali hanno avuto una crescita esponenziale: alla fine degli anni '80 vi erano in Italia 500-600 cooperative, mentre al 2001 ne vengono censite oltre 5.515 attive. Esse coinvolgono più di 423 mila persone di cui circa la metà è rappresentata dai soci.

Prerogativa specifica della cooperazione sociale è la produzione stabile e continuativa di servizi, soprattutto nell'ambito socio-assistenziale, ma si estende anche ad altri settori (ambiente, cultura, educazione e formazione) e sempre più in termini di specializzazione. Si guarda con grandi aspettative alla cooperazione sociale in funzione anche dell'allargamento della base produttiva con potenzialità occupazionali dirette e indirette, ovvero a vantaggio di fasce deboli nel mercato del lavoro che trovano nelle cooperative di produzione e lavoro il loro primo inserimento lavorativo. Non a caso sono oggetto di attenzione da parte delle politiche attive del lavoro.

Lo sviluppo delle cooperative sociali è governato dagli stessi organismi di secondo grado, i consorzi, notevolmente cresciuti negli ultimi anni.

### **Fondazioni di diritto civile (FDC) e di origine bancaria (FOB)**

E' un ente senza fine di lucro con una propria sorgente di reddito ("il patrimonio"), con una organizzazione di governo e che usa le risorse per scopi di utilità sociale, tipica conseguenza del connotato religioso quale forma genetica delle fondazioni in epoca pre-moderna. Oggi le Fondazioni – circa 3.000 - rappresentano di nuovo un soggetto di grande rilievo nel panorama del terzo settore e sono in notevole crescita: oltre il 50% nate negli ultimi 10 anni. Si cristallizzano attorno ad alcune aree: istruzione, arte e cultura, sanitario, assistenza sociale, ricerca. A differenza delle associazioni le fondazioni devono sempre essere riconosciute e non fanno leva sulle persone – i soci – bensì su un patrimonio.

Esse hanno un rapporto di vicinanza con le imprese *for profit* anche perché spesso generate dall'impresa; gran parte del loro patrimonio è gestito nell'impresa che le fa elemento di cerniera tra economia civile, mercato e istituzioni.

Vi è una forte collocazione al Nord con uno squilibrio reale di presenza e risorse. Le politiche sociali ne beneficiano se prevarrà la capacità di ragionare per progetti piuttosto che elargizioni a pioggia incoraggiando anche alla generosità delle persone che introduce un elemento di complessità e di libertà dalla dipendenza dal pubblico.

Un caso particolare è quello delle *fondazioni di origine bancaria (89 unità)*: hanno conosciuto una grande crescita nella consistenza patrimoniale in conseguenza della legge Amato (L. 218/1990 e conseguente D.Lgs. 356/1990) con moltiplicazione di 50 volte del patrimonio. Con i loro ingenti patrimoni possono diventare uno degli elementi di svolta rispetto allo sviluppo del settore *nonprofit* attraverso il finanziamento di progetti innovativi ed emulativi.

Provvedono soprattutto alla redistribuzione di risorse secondo una strategia che orienta le scelte degli interlocutori e ne valuta i progetti da finanziare mettendoci la loro capacità di gestione dei fondi e di valutazione. Possono svolgere anche una funzione attrattiva di nuove risorse, di lasciti e donazioni di privati, di imprese assumendo un ruolo sempre più consapevole di 'intermediario filantropico', di infrastruttura connettiva in grado di orientare le risorse. La fluidità giuridica ha fatto emergere nuovi modelli di Fondazione, dal sostegno ad associazioni e istituzioni, a collettori di risorse e loro destinazione (*community foundation*)<sup>27</sup>, all'organizzazione e gestione diretta di programmi e servizi (operating), a forme miste: combinano sostegni e forme organizzative.

La Fondazione si presenta come una modalità istituzionale di organizzarsi del mondo della società civile e costituisce una infrastruttura giuridico-amministrativa con stabilità nel tempo. Il loro spazio tende ad aumentare quando la tenuta dello Stato si allenta.

---

<sup>27</sup> Nel modello americano le fondazioni smistano soprattutto le donazioni dei cittadini.

## **Organizzazioni non governative per la Cooperazione allo Sviluppo (ONG-CS)**

Sono espressioni organizzate della società civile di ispirazione laica o religiosa, non vincolate o dipendenti da Istituzioni Governative. Sono specificamente impegnate nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo dei paesi del 'Sud del mondo'. Le prime ONG-CS nascono intorno agli anni '60 con una struttura diversa da quella attuale e limitata soprattutto al sostegno del mondo missionario diffusamente presente nei PVS. Attualmente la maggior parte dei ONG-CS italiane fanno capo a tre grandi organismi di coordinamento che sono:

- Volontari nel Mondo–FOCSIV (Federazione di Organismi Cristiani di Servizio Internazionale) che riunisce 56 ONG-CS di ispirazione cristiana;

- COCIS (Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo) che riunisce 35 ONG-CS di matrice laica;

CIPSI (Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà) che associa 28 ONG-CS di ispirazione cristiana, che operano con un approccio di cooperazione basato sulla realizzazione di progetti senza il necessario impegno di volontari.

Vi sono altre ONG-CS che non aderiscono ad alcuna di questi tre coordinamenti. Più recentemente si è costituita L'ASSOCIAZIONE ONG ITALIANE a cui fanno riferimento quasi tutte le unità attive (circa 160 unità).

Esse operano nei settori più svariati di intervento: dalla sanità, all'agricoltura, alla lotta alla povertà, all'assistenza ai rifugiati e delle vittime delle guerre, sempre con l'obiettivo di aiutare i paesi del terzo e quarto mondo.

Esse sono disciplinate dalla L. 49/1987 (*“Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo”*), che regola tutta la materia della cooperazione allo sviluppo italiana ma che è ritenuta ormai insufficiente e obsoleta. In Italia non esiste un Ministero che si occupi espressamente di cooperazione internazionale, bensì una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) che rappresenta l'interlocutore istituzionale per i soggetti di cooperazione allo sviluppo italiani. Questi, infatti, per realizzare attività con i fondi messi a disposizione dal Ministero degli Esteri devono ottenere da quest'ultimo un riconoscimento di idoneità fornendo una serie di requisiti specifici.

### 3.1. Le funzioni emergenti delle organizzazioni di Terzo settore

Alle più tipiche funzioni del Terzo settore – *tutela dei diritti e promozione sociale, sperimentazione ed anticipazione di nuovi servizi, gestione di servizi, redistribuzione delle risorse* a cui sono diversamente chiamate le diverse componenti - si affiancano oggi quelle moderne, segnate dalla consapevolezza di costituire un attore partecipe della governance nel nuovo assetto di Welfare plurale, dalla valenza economica ed occupazionale per l'accresciuto ruolo gestionale, nonché dalla diffusione di una cultura della cittadinanza attiva a partire dalla valorizzazione del capitale sociale e del valore della solidarietà.

- 1) **Rifondazione del Welfare.** Le varie componenti del Terzo settore possono oggi contribuire a mantenere e ad espandere il sistema di protezione sociale non più solo con un ruolo di scorta o a rimorchio degli Enti Pubblici, ma con una specifica progettualità. Significa per esse giocare un ruolo fondamentale nella riforma dello stato sociale, dal welfare state al welfare mix radicato nella community e solidaristico caratterizzato dalla forte autonomia dei sistemi locali in un quadro di riferimento nazionale. Questo permette di passare dalla separatezza delle risposte fornite dai vari attori ad un unico sistema di protezione sociale con la collaborazione di tutti (concertazione e sinergia di tutte le forze)<sup>28</sup>. Nell'ottica del welfare mix, “per il quale esiste una pluralità di attori sociali, legittimati a creare beni relazionali, servizi, ambienti”<sup>29</sup> e in cui l'ente pubblico svolge una funzione eminentemente programmatica, propulsiva dell'iniziativa e della responsabilità dei cittadini, delle forze sociali ed economiche, nonché di verifica dei risultati, si va sempre più verso una gestione indiretta dei servizi, affidati a terzi (processo di depubblicizzazione e non solo di esternalizzazione). Questo è un processo irreversibile, sia per i limiti dell'intervento pubblico che per i meriti del privato sociale. Guardando infatti all'evoluzione del terzo settore, soprattutto negli anni '80, si può dire che il principale contributo che esso ha dato all'evoluzione del nostro sistema di welfare è stato quello di aver fatto emergere i bisogni diffusi (soprattutto di aiuto alle categorie più svantaggiate), cioè di aver reso visibile la domanda latente di servizi e di aver dimostrato che a questa domanda si può far fronte attraverso servizi meglio che non attraverso incrementi di trasferimenti, e che in questa produzione possono essere coinvolte anche risorse umane e finanziarie private.
- 2) **Allargamento della base produttiva** con potenzialità occupazionali ed economiche. Si guarda con grandi aspettative soprattutto alla cooperazione sociale. La consistenza occupazionale raggiunta dal settore è cospicua sfiorando attualmente (ISTAT 2001) i 600 lavoratori. Negli ultimi due decenni, oltre all'aumento quantitativo le organizzazioni nonprofit hanno via via differenziato la loro capacità di intervento occupandosi non più solo, o prevalentemente, di tutelare e promuovere diritti o di redistribuire risorse, ma si sono impegnati “in modo crescente della produzione stabile e continuativa di servizi di utilità sociale. Di conseguenza, è cresciuto il contributo di queste organizzazioni al prodotto interno lordo e all'occupazione”<sup>30</sup>. E con essa la necessità di definire ruolo e importanza di una nuova figura giuridica quale è l'impresa sociale, in discussione in Parlamento.

---

<sup>28</sup> Nessun soggetto o servizio può esaurire da solo le risposte ai bisogni dei cittadini, che non solo tecniche ma anche di senso, relazionali, a valore aggiunto di integrazione.

<sup>29</sup> Cfr. di M.Ingrosso, *Le comunità locali come promotori di benessere*, in *Il lavoro di comunità*, 1996, Edizioni Gruppo Abele, Quaderni di animazione e formazione, p.61.

<sup>30</sup> Cfr. di Borzaga C. e Musella M., *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni nonprofit (Introduzione)*, Lavis (TN), Edizioni 31, 2003.

- 3) **Diffusione della cultura della solidarietà, della partecipazione, della cittadinanza attiva.** Il terzo settore in generale, e il volontariato e l'associazionismo di promozione sociale in particolare, non possono esimersi da un impegno di carattere educativo, vale a dire alla costruzione, non tanto di un soggetto volontario, o cooperatore, o membro dell'associazione, ma anzitutto dell'*uomo solidale* che viva una cittadinanza attiva nell'arco delle 24 ore. Tale compito è ben indicato nella Carta dei Valori del Volontariato (2001)<sup>31</sup>.

#### 4. IL VOLONTARIATO NEL NUOVO SISTEMA DI WELFARE

Lo sviluppo impetuoso del *nonprofit*, si accompagna gradualmente in Italia ad un orientamento che attribuisce al Terzo settore, nelle sue varie componenti, un ruolo decisivo nella realizzazione del sistema di Welfare. La copiosa legislazione, precedentemente presentata, rappresenta un processo di regolazione istituzionale finalizzato a conferire i riconoscimenti giuridici necessari alle organizzazioni *nonprofit* per svolgere attività di servizio, per attribuire loro alcuni benefici fiscali, per individuare con maggior precisione le forme e i canali del sostegno finanziario (dello Stato e non solo).

Gli anni '90 presentano grandi novità legislative per il volontariato, dalla legge-quadro fino alla L. 383/2000 sull'associazionismo di promozione sociale che, con l'introduzione degli appositi registri nazionale e regionali, fa ulteriore chiarezza e permette una collocazione più propria alle associazioni, evitando loro di dover forzare lo statuto per entrare nell'unico registro fino ad allora disponibile (quello previsto dalla L. 266).

Importanti sono anche le leggi che determinano profondi cambiamenti nel rapporto tra Stato e autonomie locali e tra autonomie locali e cittadini con le loro organizzazioni.<sup>32</sup> Si configura un nuovo sistema politico-organizzativo (dalla eleggibilità diretta dei sindaci alla riforma della Costituzione) e di Welfare, del quale i principi cardine sono la dislocazione delle competenze e delle decisioni di spesa verso il territorio e la concezione di un sistema integrato di servizi e interventi a cui concorrono tutti gli attori di un territorio. Sono le leggi che riformano le competenze istituzionali sulla base del principio della sussidiarietà verticale e orizzontale.

Nella sanità l'orientamento a considerare il volontariato una risorsa - dopo la L. 833/1978 - è stato ribadito e legittimato con il Decreto L.vo 502/92 che prevede forme di partecipazione delle organizzazioni dei cittadini impegnate nella tutela del diritto alla salute alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale. Tale impostazione è stata ribadita dal D.Lgs n. 229/'99 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale) laddove promuove con l'integrazione socio-sanitaria, la qualificazione del sistema dei produttori, coinvolgendo anche i cittadini e le associazioni di utenti nei processi di valutazione. Quindi una piena legittimazione dei cittadini a intervenire, a definire le scelte e a verificare i risultati della sanità pubblica. Anche la L. 285/'97<sup>33</sup> nel sociale ha aperto la possibilità al

---

<sup>31</sup> Il volontariato è **scuola di solidarietà** in quanto concorre alla formazione dell'uomo solidale e di cittadini responsabili. Propone a tutti di farsi carico, ciascuno per le proprie competenze, tanto dei problemi locali quanto di quelli globali e, attraverso la partecipazione, di portare un contributo al cambiamento sociale. In tal modo il volontariato produce legami, beni relazionali, rapporti fiduciosi e cooperazione tra soggetti e organizzazioni concorrendo ad accrescere e valorizzare il **capitale sociale** del contesto in cui opera.

<sup>32</sup> Il processo di riforma avviato nel 1990 con la legge 142 (ordinamento delle autonomie locali) e la L. 241/90 (meglio conosciuta come legge sulla trasparenza) ha trovato compimento, prima, con il "pacchetto" di leggi Bassanini (L. 59/1997, legge delega per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali, L. 127/'97 che traduce i principi della legge n. 59 e li articola nel comparto Regioni-EE.LL.; D.Lgs 112/'98 con il quale vengono trasferite le funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali) poi, con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001).

<sup>33</sup> Legge 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

volontariato di partecipare alla progettazione integrata aprendo laboratori di concertazione e di coprogettazione con gli Enti locali in modo diffuso nel Paese.

Lo stesso disegno riformatore intervenuto a promuovere un “sistema integrato di servizi e interventi sociali” - con la legge 328/00 - va nella direzione della corresponsabilizzazione delle forze del volontariato e del terzo settore in tutti i momenti decisionali, soprattutto locali, inerenti le politiche sociali. E’ questa l’affermazione indiscutibile della pari dignità delle organizzazioni di volontariato chiamate ad essere *partner* degli enti pubblici.

Infine, l’art. 118, ultimo comma della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>34</sup>, rinforza e ribadisce ulteriormente, dopo la L. 266, l’importanza dell’azione volontaria. Esso afferma sostanzialmente che il perseguimento dell’«interesse generale» non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche, ma riguarda anche l’azione dei cittadini. Lo Stato, nelle sue articolazioni, non solo riconosce questa sfera di autonomia e le realtà organizzative che nascono dall’iniziativa dei cittadini, ma le aiuta ad esprimersi, potendo così realizzare meglio le proprie finalità pubbliche.

È questa la legittimazione assoluta e definitiva dell’apporto originale e autonomo dei cittadini alla costruzione di un *Welfare mix*, a responsabilità diffusa e calato nel territorio comunitario, vicino alla vita e al destino delle persone.

Vi è poi la funzione di partecipazione alla programmazione, progettazione e valutazione alla politiche sociali sancita dalla L. 328/2000. La rilevanza attuativa di questa legge risiede nell’importanza accordata alla programmazione configurando un sistema di *Welfare* locale solidaristico basato sulla corresponsabilità di tutti gli attori sociali (*Welfare mix* o “plurale”). Il Piano di Zona è lo strumento di programmazione che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato, in grado di coordinarsi e di essere rappresentato avendo una visione non particolare e frammentata dei problemi e dei bisogni. Una sfida epocale che chiede al volontariato di essere non solo autentico e ispirato ai suoi tradizionali valori, ma anche *partner* competente in grado di svolgere una funzione pubblica diretta, di esercitare finalmente un “ruolo politico” riconosciuto, senza doversi sostituire all’istituzione né accettare deleghe nella gestione dei servizi. Possono esercitare il loro ruolo partecipando alla programmazione dei servizi, valutandone l’esito, controllando gli stessi soggetti erogatori del Terzo settore piuttosto che sostituirsi ad essi (se più attrezzati per la gestione di servizi strutturati e complessi), suscitando l’*empowerment* dei cittadini e la loro diretta partecipazione (ad es. nella valutazione della qualità percepita). Ciò richiede competenze e strumenti di governo più che di gestione (dalla capacità di analizzare i bisogni e di indicare soluzioni, alla programmazione e progettazione dei servizi, al monitoraggio e valutazione degli esiti, ai controlli della spesa..). In questa ottica il volontariato più che a “fare” (ruolo esecutivo) è chiamato ad “agire” (attore consapevole e orientato al cambiamento) come soggetto di raccordo tra bisogno-domanda e il sistema dei servizi, realizzando interventi “leggeri” di ascolto, orientamento, accoglienza, accompagnamento e condivisione, operando da reale filtro delle opportunità esistenti. Ciò lo pone in condizione di proporre e progettare interventi e servizi mancanti o di farsi carico di sperimentazioni o realizzazioni non ancora inserite nella programmazione ordinaria.

#### **4. Il rapporto tra le Amministrazioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato**

Negli ultimi anni si è registrata una forte richiesta di *pubblicizzazione* da parte delle organizzazioni di volontariato (OdV): 75 su 100 risultano infatti iscritte nei Registri del volontariato, istituiti a livello regionale con la legge 266/91, mentre è in atto un loro decentramento a livello provinciale. Anche i dati ufficiali delle Regioni attestano l’importante crescita che vi è stata dal 1997 ad oggi, pari ad un +56,2%. La tendenziale ricerca di riconoscimento pubblico è un dato che va considerato

---

<sup>34</sup> “Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà”.



positivamente perché indica che le organizzazioni sono mature e capaci di essere operative, assumono una funzione pubblica. Cresce nel tempo anche il *rapporto di convenzionamento* con il pubblico per la gestione di specifici interventi o servizi: dalle 34 OdV convenzionate nel 1997 alle 42 del 2001. Tale assunzione di responsabilità nel rapporto con le Amministrazioni pubbliche richiede alle OdV di avere sempre presenti le proprie finalità di azione autonoma e di verificare costantemente se operano nel modello della delega di gestione o della partecipazione.

Tra le due ultime rilevazioni è *cresciuta ancora la propensione delle OdV ad entrare in rapporto con Enti e servizi pubblici*: infatti l'83,6% delle unità esaminate dichiara di avere avuto una collaborazione operativa con servizi e uffici pubblici oppure di operare in convenzione o di aver acquisito un finanziamento da enti locali.

E' incrementata soprattutto la *propensione ad un rapporto di integrazione* (convenzionamento e collaborazione) rilevata con un apposito indice che attesta come 6 OdV su 10 sono significativamente connesse con il Pubblico (livello medio-elevato di rapporto).

Anche il *finanziamento pubblico* diventa l'entrata prevalente per una quota più elevata di organizzazioni: ne era dipendente il 25% nel 1996 (bilancio annuale) e il 42% nel 2000. I contributi costituiscono ancora la modalità di approvvigionamento economico più importante (usufruiti dal 48% delle unità), ma comportano il rischio di confermare un rapporto di finanziamento di tipo distributivo e discrezionale, mentre è evidente la scarsa propensione a lavorare per progetti nel mondo del volontariato.

In definitiva, un problema per il volontariato di oggi è quello di conciliare il ruolo di collaborazione con le istituzioni pubbliche, attraverso rapporti di convenzione e acquisizione di finanziamenti, senza venir meno alle irrinunciabili funzioni di proposta, di denuncia critica e costruttiva e di controllo nei confronti della pubblica amministrazione.

#### **4.2. I risultati di una ricerca: dal riconoscimento del volontariato alla partecipazione alle Politiche sociali**

Al fine di sondare lo stato dei rapporti tra Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato la FIVOL ha promosso e realizzato nel 2004 un'indagine che ha riguardato 138 tra i Comuni maggiori (di cui 84 capoluogo) e 77 Aziende Sanitarie Locali<sup>35</sup>.

Appare sostanzialmente e diffusamente riconosciuta la funzione e il valore del volontariato. Si tratta di una attestazione che diviene esplicita negli ultimi anni e segue l'intento di conoscere e regolare il fenomeno del volontariato singolo e organizzato con l'apertura di appositi Albi locali, in aggiunta a quello regionale, e oggi a gestione provinciale, come previsto dalla L. 266. Tali Albi, oltre a permettere alle organizzazioni solidaristiche l'accesso a finanziamenti e a convenzioni, consentono la loro partecipazione ai tavoli della programmazione generale o della specifica area.

Meno incisiva appare invece la funzione promozionale nei confronti del volontariato da parte delle Amministrazioni Pubbliche, più orientate nel caso, a reclutare direttamente la risorsa gratuita che a conoscere il fenomeno e a informare i cittadini sulle unità solidaristiche operanti nel territorio.

Il sostegno pubblico al volontariato si rivela significativo sia in termini di eventi promozionali sostenuti o direttamente agiti, soprattutto in partnership con agenzie del volontariato, in primis con i Centri di Servizio con cui ha recentemente interagito la maggior parte dei Comuni capoluogo.

Cospicuo è, soprattutto, l'impegno dei Comuni per la messa a disposizione di strutture e attrezzature di cui le OdV sono per lo più carenti. Meno diffusi, ma tuttavia importanti, sono le azioni che attestano il sostegno formativo dei volontari e la facilitazione all'accesso ai fondi europei, peraltro più congeniali ai progetti delle più strutturate forze del Terzo settore.

---

<sup>35</sup> I risultati complessivi dell'indagine sono in corso di pubblicazione con gli atti del convegno in cui sono stati presentati (Roma, 25.02.2005).

La regolazione del volontariato organizzato è meno appesantita, che per le altre componenti di Terzo settore, da modalità di tipo burocratico-formalizzato e più orientata all'accordo su specifici progetti, salvaguardando le caratteristiche di autonomia e di proposta che sono tipiche di questa componente. E che si ritrovano nei contenuti delle attività che le OdV svolgono per le A.P. (in primis, "servizi leggeri" e sperimentazione di nuove risposte). Tuttavia si scorgono modelli diversi di regolazione, da quelli più flessibili e discrezionali a quelli che non differenziano sostanzialmente questa componente rispetto agli altri erogatori del privato sociale. In ogni caso anche le OdV sono sottoposte ad un previo vaglio (oltre a quello formale dell'iscrizione nell'apposito registro pubblico) delle caratteristiche di funzionamento, di esperienza, di radicamento nel territorio.

Anche l'applicazione discretamente diffusa del protocollo di intesa tra A.P. e organizzazioni di volontariato segnala la ricerca di strategie e comportamenti comuni nell'operatività di ciascun soggetto. Infine si rileva un certo impegno delle A.P. a promuovere innovazione e sperimentazione di nuovi servizi avvalendosi delle realtà del Terzo Settore e, tra queste, anche delle OdV, che hanno avuto modo negli ultimi anni di sperimentare forme di progettualità concertata, utili oggi a garantire la loro presenza competente nei tavoli locali della programmazione, coprogettazione e valutazione delle politiche sociali.

Infatti, la partecipazione delle OdV ai processi decisionali si sta arricchendo di strumenti, dalle istituzioni consultive varie, ai tavoli di consultazione ante L. 328 fino ai tavoli di concertazione, coprogettazione e valutazione connessi con la elaborazione delle politiche sociali di Piano, dove le OdV possono fornire importanti input sulla base della loro specifica vicinanza ai bisogni e alle attese dei cittadini. E' rilevante la duplice constatazione: di un crescente contributo delle stesse organizzazioni nonprofit alla definizione dei criteri di rappresentanza e la prospettiva di andare verso l'obbligatorietà della consultazione in tali organismi sulla scorta dell'esperienza delle ASL, dove questo già avviene nella maggioranza dei casi. D'altra parte la L. 328 apre scenari di nuovo protagonismo dei soggetti del volontariato e del Terzo settore in generale che ha già superato per norma la fase consultiva.

6 Comuni su 10 hanno già sperimentato meccanismi di elaborazione del Piano Sociale attraverso forme di concertazione e tavoli di lavoro con gli altri attori del territorio.

In termini di valutazioni i referenti istituzionali ritraggono le organizzazioni di volontariato in modo reale per la loro connotazione di valore e di ruolo specifico. Oltre a riconoscere al volontariato un ruolo di primaria importanza nella tutela e nella promozione dei diritti dei cittadini, ne sottolineano l'attuale importanza in una funzione eminentemente politica in quanto attore locale che partecipa alla elaborazione della programmazione sociale e sanitaria pubblica. Alla visione del ruolo tradizionale del volontariato si associa quella moderna di partner effettivo delle Amministrazioni Pubbliche a cui può assicurare una visione puntuale sui bisogni e la tensione operativa solidale sostenuta dalla gratuità per obiettivi di giustizia sociale e di qualità della vita per tutti.

E' un fenomeno che deve evitare in proprio il rischio di perdere l'autonomia di proposta rigettando sia un atteggiamento questuante e di ricerca di un rapporto autoreferenziali nei confronti dell'Amministrazione pubblica, sia un atteggiamento strumentalizzante di questa per soddisfare bisogni di sola emergenza o per assecondare politiche di delega nella gestione di servizi o interventi. Qualora sia impegnato in attività programmate con il pubblico si chiede al volontariato quello che i referenti, istituzionali e non, si aspettano da qualunque altro gestore nel sociale: la qualità degli interventi e la flessibilità operativa per soddisfare i bisogni che cambiano migliorando costantemente il servizio.

## 5. APPROFONDIMENTO SUL VOLONTARIATO DEI SINGOLI E DELLE ORGANIZZAZIONI

### 5.1. Le survey sulla partecipazione pro-sociale dei cittadini

Il volontariato dei singoli e delle organizzazioni è ormai costantemente al vaglio di numerose ricerche nazionali e di *survey*.

Sulla dimensione della partecipazione volontaria sono molte le stime che vengono fatte e le indagini che tentano di afferrare il fenomeno. Tutti gli istituti di ricerca e demoscopici se ne occupano, ma per lo più senza condividere un metodo, una delimitazione di campo e una definizione. Ciò non permette la confrontabilità dei dati prodotti dalle diverse équipes di ricercatori. Si varia pertanto dagli oltre 7 milioni di cittadini attivi nella solidarietà di ABACUS e di Eurisko-IREF agli oltre 4 milioni dell'ISTAT Multiscopo, con forti oscillazioni che risentono, più che del diverso anno di riferimento, di disomogenee impostazioni di ricerca (Tav. 4). Tuttavia i dati evidenziano un indubbio trend incrementale del fenomeno e, recentemente, anche nella propensione al volontariato individuale. Prendendo in considerazione il dato ISTAT Multiscopo, notevole per la entità del campione e la rappresentatività territoriale, il tasso di volontari riguarda oggi l'8,4% dei cittadini con più di 13 anni, vale a dire 4,1 milioni di persone.

I dati disponibili dell'ultima Multiscopo approfondita sul tema specifico del volontariato evidenziano che chi svolge un'azione pro-sociale è per lo più: una persona di genere maschile, attiva con frequenza non settimanale o saltuaria (6 su 10), senza una specifica ispirazione, per quanto quella confessionale riguardi 41 volontari su 100, orientato a fare 'qualcosa di utile' per gli altri, pur senza dimenticare proprie istanze di ricerca di valori, di senso da dare alla vita e di socializzazione e condivisione con gli altri. Nei volontari della Multiscopo sono classificati anche i cittadini che donano il sangue, che rivestono cariche sociali non remunerate in organizzazioni di vario tipo (non solo di volontariato), filantropi, mentre vi è 1 cittadino solidale su 2 di cui l'ISTAT non è in grado di definire l'attività. È evidente che il dato complessivo risente delle incertezze definitorie che ancora rendono difficile stimare il fenomeno sulla base di un campione probabilistico.

Un osservatorio costante della partecipazione pro-sociale come l'IREF evidenzia nel suo ultimo rapporto (2002) come vi sia un orientamento verso un volontariato praticato su base individuale piuttosto che nell'ambito di organizzazioni formalizzate. Nel ripercorrere la tracciabilità delle forme e dei modi di partecipazione degli italiani degli ultimi venti anni rivela una fase nuova<sup>36</sup>: quella del "volontariato personale" ovvero dell'impegno praticato su base individuale o nei luoghi della vita quotidiana e quindi, «dell'associazionismo sussidiario che affianca le persone come opportunità e strumento di impegno civico, accanto ad altri canali, ad altri luoghi. Un volontariato che si realizza all'ombra, a fianco di quello più organizzato, ampiamente riconosciuto e istituzionalizzato». E' un fenomeno che si traduce in donazioni di tempo e di denaro nei gruppi informali senza troppi condizionamenti e troppi limiti, nello stile di vita sobrio e nell'uso etico del denaro, nel consumo critico e responsabile, nella sensibilità verso l'offerta del mercato "equo e solidale", il turismo responsabile, l'impegno sui grandi temi della pace e dello sviluppo sostenibile. Un volontariato molto legato al contesto circoscritto di vita del soggetto (il volontario della "porta accanto", della parrocchia) «come forma di azione più che di organizzazione. Come forma di espressione più che di appartenenza [...] un anello che lega la duplice dimensione: dell'impegno civico e dell'autorealizzazione». Un volontariato speso *per sé* e *con* gli altri.

---

<sup>36</sup> Diamanti I., *Prefazione. Verso un "volontariato personale"?*, in (a cura di) Caltabiano C., *Il sottile filo della responsabilità civica. Gli italiani e la sfera pubblica: VIII Rapporto sull'associazionismo sociale*, Milano, Franco Angeli, 2003.

Finita la stagione dell'«*associazionismo di integrazione*», che segnava le appartenenze ideologiche e religiose, che dava identità e progetto alle persone (anni '70 e precedenti) e la stagione di un «*associazionismo di espressione e servizio*», che rifletteva la domanda di agenzie per affrontare i nuovi problemi, le nuove emergenze e i nuovi bisogni a fronte della crisi dello stato sociale (anni '80), così come la tendenza dell'associazionismo volontario a diventare «risorsa del sistema pubblico» e al tempo stesso fattore di promozione del senso civico, laboratorio di capitale sociale con tendenza a strutturarsi in organizzazioni complesse, con ingenti risorse, fino a istituzionalizzarsi (anni '90), la nuova stagione che si profila negli anni 2000 è quella del volontariato come mobilitazione personale, come «*azione individuale volontaria*». Lo dice il trend statistico: dal 16,4% dei volontari singoli del 1997 al 20% del 2001. Così come si constata la ripresa di un volontariato non trainata dalle grandi organizzazioni nazionali, ma dai piccoli gruppi locali, informali, spesso legati alle parrocchie (dal 19 al 28% rispetto al 1999). Un volontariato limitato in termini di tempo disponibile, nel proprio contesto di vita e che si svolge parallelamente al diffondersi di stili e di pratiche di vita segnate da altruismo e responsabilità. E talvolta associato ad un alto grado di impegno militante che non viene diluito nel frammento solidale.

Tav. 4. Le principali rilevazioni nazionali sulla partecipazione volontaria dal 1997 al 2002

DESCRIZIONE	ISTAT MULTI- SCOPO 1997	DOXA – 1998	EURISKO (IREF) – 1999	ABACUS – 1999	ISTAT MULTISCOPO 2001 (+)	EURISKO (IREF) – 2002 (-)
Numerosità e Referenti del campione	24.000 famiglie	999 persone	1.000 persone	20.000 persone	24.000 famiglie	1.000 persone
Età componenti	14 anni e più	15 anni e più	18 anni e più	14 anni e più	14 anni e più	18 anni e più
N° comuni	800 comuni	140 comuni	85 comuni	non specificato	800 comuni	85 comuni
N° volontari (proiezione nazionale) riferimento temporale	3.6000.000 ultimi 12 mesi	3.900.000 ultimi 12 mesi	5.985.000 al momento dell'intervista	7.500.000 non specificato	4.145.000 (*) ultimi 12 mesi	7.080.000 (*) al momento dell'intervista
% su popolazione adulta	7,3	8	12,6	15	8,4	15,1
% su popolazione di:						
- Maschi	8,1	7,0	12,5	14,6	8,9	17,7
- Femmine	8,7	8,9	12,7	15,6	8,0	13,6
Più volte alla settimana o oltre 5 ore settimanali	40,7	57,8	48,0	Non rilevato	Non rilevato	49,3

(1) Indagine condotta per conto del Ministero Affari Sociali

(\*) Dato calcolato sulla popolazione italiana residente al 1.1.2000 (ISTAT)

(+) L'indagine multiscopo tratta in modo approfondito la partecipazione pro-sociale dei cittadini ogni 5 anni; questo spiega l'incompletezza dei dati rispetto alla multiscopo 1997.

(#) Considerando immutato il coefficiente 1997 (il dato non è stato rilevato nella Multiscopo del 2001)

Fonte: elaborazione FIVOL su dati istituti demoscopici

## 5.2. Le rilevazioni sulla solidarietà organizzata

Le ricerche che monitorano il fenomeno del volontariato organizzato in Italia sono quelle realizzate dalla FIVOL (Fondazione Italiana per il Volontariato), fin dal 1993 e dall'ISTAT, a partire dal 1995. Prima di esse vi è stata un'unica rilevazione nazionale, nel 1983, promossa dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e realizzata da G. Rossi e I. Colozzi<sup>37</sup> a cui hanno fatto seguito alcune ricerche promosse dalla Fondazione Agnelli che hanno posto all'attenzione generale le dinamiche e le risorse della società civile. La rilevazione FIVOL viene realizzata ogni 4 anni a partire dal 1993, a seguito di un meticoloso lavoro di identificazione condotto regione per regione, in sinergia con i Centri di Servizio per il Volontariato. Utilizza al riguardo un'apposita definizione operativa con cui esamina l'universo delle organizzazioni attive di primo livello, ovvero operative e attive sul campo. Nell'ultima rilevazione del 2001 sono state censite 26.437 organizzazioni solidaristiche ed esaminate 13.089, con un apposito questionario.

La rilevazione ISTAT, condotta ogni due anni, ha operato nel 2001 su 18.293 organizzazioni di base e "capofila" (o di secondo livello) iscritte, con criteri di inclusione talvolta disomogenei, nei registri del volontariato delle diverse Regioni e Province Autonome<sup>38</sup>.

Le sette rilevazioni fin qui note rivelano un andamento crescente del fenomeno e una migliorata capacità di conoscerlo nei suoi dinamismi e nelle sue caratteristiche strutturali e di funzionamento, ma anche nelle sue dimensioni quantitative, per una sua maggior visibilità e dei soggetti che oggi lo osservano e su territori più ristretti (si pensi ai Centri di Servizio per il Volontariato, di competenza quasi sempre provinciale).

La più recente indagine (FIVOL 2001) ha censito oltre 26 mila organizzazioni di volontariato operative<sup>39</sup> in grado di mobilitare quasi un milione di attivisti della solidarietà di cui il 57% in modo continuativo e di aggregare altri tre milioni di cittadini (donatori di sangue, soci, sostenitori, obiettori di coscienza, religiosi e consulenti). Le dimensioni di questo fenomeno sono importanti e in crescita, pur diminuendo negli ultimi anni il numero medio dei volontari attivi a vantaggio, talvolta, di operatori remunerati.

---

<sup>37</sup>Tuttavia le organizzazioni considerate nella rilevazione risentivano dell'incertezza definitoria dell'epoca per cui tra le 7.500 unità circa allora censite vi erano anche cooperative di solidarietà sociale e associazioni di vario tipo.

<sup>38</sup> Basti pensare che il numero delle iscritte varia significativamente anche in territori omogenei, come quelli delle due Province Autonome. Nella provincia di Trento le iscritte al registro del volontariato ammontavano nel 2001 a 332, in quella di Bolzano a 1.228.

<sup>39</sup>Si tratta di organizzazioni operative, che svolgono direttamente attività e interventi, sono quindi esclusi i secondi livelli, i coordinamenti e le federazioni.

## 6. QUADRO FENOMENOLOGICO E PROCESSI IN ATTO

Questo contributo, riguarda essenzialmente lo stato delle conoscenze sul fenomeno rilevabili dalla ricerca FIVOL 2001 con alcune integrazioni della biennale rilevazione ISTAT. Oltre ad evidenziare dati di struttura e di funzionamento delle organizzazioni di volontariato (OdV) proporrà anche una lettura sintetica della tipologia delle organizzazioni solidaristiche italiane (cluster) e alcuni confronti con la rilevazione del 1997 .

### La dinamica incrementale del fenomeno

Il volontariato rivela una dinamica vivace con un incremento sia in termini di organizzazioni che, complessivamente, di persone mobilitate, dai volontari alle altre figure.

E' un fenomeno importante anche per il numero delle persone che coinvolge attivamente: oltre un milione. *La stima dei volontari presenti nelle oltre 26 mila organizzazioni censite ammonta a circa 950.000 unità e la maggioranza di essi - il 58% - vi opera fornendo il proprio apporto con continuità.*

Le OdV possono contare anche su una folta componente di altre figure attive o non attive che riescono a coinvolgere (circa 3 milioni): donatori di sangue e organi (che di fatto sono anche associati), religiosi e obiettori di coscienza (a cui oggi subentrano i giovani del servizio civile nazionale). Vi sono poi i soci non attivi o i sostenitori che forniscono base sociale e sostegno economico alle unità solidaristiche. Infine, all'interno delle organizzazioni cresce la quota di personale a vario titolo remunerato.

Nel complesso aumentano anche le entrate economiche delle organizzazioni e il riscontro è ancora più evidente tra le stesse unità che hanno partecipato alle due rilevazioni: se nel 1997 il 45,5% di esse disponeva di un *budget* superiore ai 5 mila euro, tale soglia di entrata è stata oltrepassata dal 56,8% nel 2000. Secondo i dati ISTAT il totale delle entrate delle organizzazioni di volontariato registrate passa da 675 milioni di euro del 1997 ai 1.119 milioni di euro del 2001 (+77,6%)<sup>40</sup>.

Aumenta anche l'offerta dei servizi alla persona e quindi il numero delle organizzazioni che se ne fanno carico (7 su 10) nonché, e in misura ancor più pronunciata, il numero degli utenti. L'ISTAT rivela una crescita dai 2,5 milioni di beneficiari diretti del 1997 ai 5,8 milioni del 2001.

### Una diffusione più equilibrata sul territorio nazionale

Si sta attenuando il divario della solidarietà organizzata presente nelle diverse aree del Paese. La maggioranza delle unità indagate si colloca al Nord (il 57,1% a fronte del 44,6% della popolazione) in ragione del fatto che è soprattutto l'esistenza di un tessuto civile ricco e di politiche sociali forti, più che di emergenze sociali non compiutamente affrontate dallo Stato, a sollecitare la crescita del volontariato. Si nota tuttavia una riduzione della forbice tra Nord e Sud per il più recente andamento incrementale di organizzazioni solidaristiche in quest'ultima area del Paese, in virtù sia di un ammodernamento delle politiche sociali - in grado di favorire l'iniziativa della solidarietà organizzata - sia di uno sviluppo economico che in molte realtà del Mezzogiorno ha generato una maggior disponibilità dei cittadini all'azione gratuita.

### Sempre più fenomeno di cittadinanza attiva

La nascita delle organizzazioni esaminate è sempre più connotata dalla **iniziativa di gruppi di cittadini** (45 su 100) rispetto alla tradizionale capacità di affiliazione delle centrali nazionali del volontariato o della promozione ecclesiale. Si tratta di soggetti interessati ad affrontare temi o problemi sociali della comunità di appartenenza dando vita ad organismi che nascono su base associativa. E' in crescita il ruolo di *advocacy* dei cittadini a livello locale, di gruppi di persone

---

<sup>40</sup> Cfr., ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2001*, in 'Statistiche in breve', Roma, 30 gennaio 2004, pp. 15.

maggiormente in grado di tutelarsi, di rappresentare i bisogni, di affrontare i problemi, di fare opinione pubblica con una forte dinamica verso l'Ente locale.

### **L'identità è nel servizio**

Nell'ultima rilevazione si accentua la componente di OdV che si dichiarano aconfessionali (27%) o "neutrali" rispetto ad una esplicita e condivisa matrice culturale di riferimento (44,3%). Il *trend* rivela un'evidente contrazione della componente confessionale che aveva ispirato largamente il movimento alle sue origini, e che tuttora lo anima dentro le strutture ecclesiali: si passa dal 42,5% delle organizzazioni a matrice cristiana o confessionale esaminate nel campione del 1993, al 38,8% del 1997 fino al 28,7% del 2001. D'altra parte, la crescita più recente delle OdV che sono espressione della volontà di gruppi di cittadini di partecipare e di tutelarsi, ha largamente rafforzato proprio la "secolarizzazione" del fenomeno e quindi la sua componente aconfessionale e apartitica nonché pluralistica all'interno delle compagini solidaristiche. Pertanto *l'identità dei gruppi di volontariato* – soprattutto di quelli di recente formazione - si esplicita nel servizio e nella tensione comune verso obiettivi di risultato più che nella condivisa matrice culturale o visione del mondo, laica o confessionale che sia, dei propri aderenti. Ciò è connesso anche all'eterogeneità delle motivazioni che suffragano oggi le scelte individuali al volontariato.

### **Potenziamento dell'assetto organizzativo-gestionale**

E' un fenomeno sempre più strutturato per operare in modo organizzato e manageriale. Le OdV si rivelano nel tempo *realità più visibili e affidabili*, in quanto operano con continuità (92 su 100), per lo più con un orario di apertura settimanale prestabilito (63 su 100), sono sempre più formalizzate (96 su 100 hanno uno statuto), sono registrate con atto pubblico (6 su 100 sono gruppi informali), dispongono di almeno due organi di governo (9 su 100 ne hanno più di 1). La crescita più cospicua ha riguardato l'*organo di controllo* che dà conto della tendenza di adeguarsi alle norme di trasparenza e buona gestione richieste dall'iscrizione al registro del volontariato e dall'assunzione di convenzioni o di progetti. La maggioranza ha anche un *regolamento interno* con cui definisce procedure e linee-guida di azione per gli aderenti e nel 50% dei casi tale regolamento è stato realizzato o rinnovato negli ultimi 5 anni.

### **Più campi di intervento e specializzazioni**

Se si conferma la preminente collocazione delle organizzazioni di volontariato nei tradizionali settori delle *attività socio-assistenziali e sanitarie* (vi appartengono 62 organizzazioni su 100), cresce l'incidenza percentuale delle unità che operano nei settori della partecipazione civica, in particolare negli ambiti della *protezione civile, della cultura, dell'educazione e della promozione sportiva e ricreativa*, dando conto di una maggior presenza e impegno attuale del volontariato in tutti i campi del sociale.

Questa è una tendenza di segno positivo perché al centro dell'attenzione, oltre alla persona come soggetto bisognoso d'aiuto, all'allargamento dei diritti, alla promozione di una maggiore giustizia sociale, ci sono anche i 'beni comuni', la qualità della vita dei cittadini, la sicurezza delle persone, la prevenzione dei rischi, la tutela dell'ambiente.

### **Più associati e più professionisti nei gruppi**

Diminuiscono consistentemente le organizzazioni composte dai soli volontari in ragione della *crescita degli organismi di tipo associativo e mutualistico* (il 65,4% delle unità esaminate opera sia a vantaggio dei propri aderenti che dei non aderenti) e di una presenza *professionale nel volontariato organizzato*, con l'inserimento di operatori remunerati. Le unità dotate di personale remunerato crescono di 9 punti percentuali nel periodo 1997-2001 (21,2%) e salgono al 25% se si

considerano le consulenze occasionali pagate. La stima delle forze remunerate sull'intero fenomeno nazionale è di poco meno di 33 mila unità (esclusi i consulenti occasionali a pagamento) con 11.850 dipendenti e 10.800 collaboratori. Vi è poi anche la presenza di almeno 10.000 persone che ricevono rimborsi spese forfetari, vale a dire non documentati (il 7,1% delle unità esaminate), in relazione a fenomeni degenerativi circa il concetto di gratuità.

### **Nuclei di volontari più piccoli**

Le organizzazioni di volontariato sono per lo più *piccoli gruppi di persone* che nella maggioranza dei casi non superano i 20 operatori. Le organizzazioni di dimensioni maggiori (oltre 40 operatori) costituiscono poco più di un quinto del fenomeno.

La diminuzione del numero di volontari mediamente impegnati nelle organizzazioni di volontariato avviene in una fase in cui il fenomeno è dinamico: aumentano le organizzazioni in quanto ne nascono di nuove, ma diminuisce il numero medio degli attivisti in esse impegnate. Tale *fenomeno di assottigliamento* delle organizzazioni di volontariato è dovuto al concorso di due fattori: la difficoltà di molte organizzazioni a garantire il necessario e fisiologico *turn over* di volontari, e la nascita di nuove organizzazioni basate sull'attività di pochissimi soggetti.

### **Il difficile ricambio**

I volontari sono collocati prevalentemente nella **classe anagrafica di mezzo** (46-65 anni, per il 38,4% delle unità) e si trovano quindi nel pieno della maturità umana e professionale. Anche in termini di incidenza questa classe anagrafica è decisamente cresciuta nell'ultima rilevazione. I giovani (al di sotto dei 30 anni) risultano invece prevalenti solo nell'8,3% delle unità, a segnalare un problema di ricambio, ma anche di convivenza intergenerazionale dentro le OdV, come conferma il dato che non più di 2 unità su 10 raccolgono volontari di più età anagrafiche.

*Le organizzazioni di volontariato* assorbono meno di un tempo il dinamismo delle nuove generazioni; eguale problema riguarda gli anziani che si orientano preferibilmente verso l'associazionismo di promozione sociale (in specie i centri sociali ricreativi autogestiti).

### **L'ampliamento del tessuto connettivo delle organizzazioni**

E' in crescendo tra le OdV la *tendenza a fare rete*, a collegarsi sul territorio, a far parte di coordinamenti e consulte: il 53,1% di esse vi partecipa attivamente.

Il fenomeno è sempre più importante a livello locale dove nascono nuovi coordinamenti e cartelli del volontariato in grado di rappresentarlo nella sua funzione "politica". D'altra parte è lo stesso frammentarsi del fenomeno che richiede momenti e luoghi di confronto, di coordinamento e d'intesa con altre realtà in grado di esprimere proposte condivise e di presentarle ai soggetti istituzionali, anch'essi interessati al confronto con rappresentanze delle molteplici realtà che operano sul territorio.

Vi è anche una maggiore disponibilità del volontariato **a operare su progetti comuni** con almeno un altro soggetto del territorio (solo 19 organizzazioni su 100 operano in modo del tutto isolato), ciò è ancora più interessante se si considera che i collegamenti privilegiati sono quelli con altre OdV (più per iniziative promozionali che per vere e proprie collaborazioni operative).

Il raccordo con la scuola e le strutture formative riguarda invece poco meno di un quinto delle unità esaminate (19,2%), con una caduta di tensione rispetto al 1997 (27,3%), mentre è un fronte di grande importanza al fine di disseminare la cultura della solidarietà e di avvicinare i giovani al volontariato.

### **Un fenomeno composito per settori e vocazioni: i volontariati**

Il volontariato è un fenomeno che inevitabilmente si stratifica nel tempo risentendo fortemente della dinamica dei processi sociali che fanno emergere nuovi bisogni e che comportano un'estensione



della sua sfera di intervento. Non a caso si parla di ‘volontariati’ in riferimento alle specializzazioni e alle scelte di campo dei cittadini organizzati solidaristicamente. Lo attesta anche l’individuazione di cinque profili tipici del volontariato scaturiti dall’ultima rilevazione (Tav. 5): quello *tradizionale di Welfare* (33%) che opera interventi socio-assistenziali, di tipo “leggero”, più in collaborazione con i servizi pubblici che in convenzione, mentre ricevono dagli Enti locali per lo più dei contributi. Tale tipo opera a vantaggio di molteplici categorie di soggetti in stato di disagio, bisogno o rischio, con risorse complessivamente limitate e con grande impegno dei volontari. E’ un volontariato storico, ma sempre attuale per presenza e insorgenza.

Vi è poi il *volontariato specialistico* (16,8%), ovvero dedicato al settore della promozione della donazione di organi e, soprattutto, della promozione e raccolta del sangue (mediamente il più longevo), capillarmente diffuso con le sue sigle nazionali in tutte le aree del Paese e il più integrato con le istituzioni pubbliche della sanità con cui opera in convenzione e da cui riceve rimborsi e sostegni. La sua strategia attuale è quella di fidelizzare i donatori più che di espandersi ulteriormente.

Un terzo tipo è quello “*gestionale*” (21,3%), ovvero più sbilanciato nella gestione di servizi “pesanti”, spesso in ambito sanitario (trasporto, soccorso ed emergenza) e di protezione civile, che richiedono risorse strutturali, economiche e umane più ingenti, e comprensive di personale professionalizzato e remunerato. Sono le organizzazioni dei grandi numeri, le più reticolari sul territorio e le più integrate operativamente con il Pubblico dai quali dipendono maggiormente per i finanziamenti pur accedendo mediamente a più fonti di entrata.

Il quarto tipo è il *volontariato dei beni comuni* (23,1%), che opera nei settori della partecipazione civica (ambiente, cultura, istruzione ed educazione permanente, protezione civile, solidarietà internazionale); è oggi emergente, collaborativo a progetto con gli Enti pubblici, dotato di volontari mediamente più giovani e orientato ad un forte impegno di sensibilizzazione nei confronti dell’opinione pubblica.

Infine il quinto tipo è quello *residuale* (5,8%) per scarsa efficienza ed operatività; rappresenta le organizzazioni meno attive, meno attrezzate per risorse e capacità progettuale, ai margini del fenomeno e a rischio di estinzione.

Tav. 5. Tipologia dei profili del volontariato organizzato in totale e per epoca di nascita

N. DESCRIZIONE	IN TOTALE		EPOCA DI NASCITA			
	N°	%	<’1976	1976-1985	1986-1995	1996-2000
1° organizzazione tradizionale di welfare	4.317	33,0	25,1	30,6	36,7	36,4
2° organizzazione sanitaria di supporto alla donazione	2.197	16,8	41,9	20,4	7,8	4,1
3° organizzazione semiprofessionalizzata di gestione	2.786	21,3	18,8	23,0	24,5	15,5
4° organizzazione di tutela dei beni comuni	3.023	23,1	9,6	19,7	25,5	36,5
5° organizzazione a scarsa vitalità e realizzazione	766	5,8	4,6	6,4	5,5	7,5
<i>totali</i>	<i>13.089</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: rilevazione FIVOL 2001

## 6. GLI ORGANISMI DI CONTROLLO, RAPPRESENTANZA E DI SOSTEGNO DEL TERZO SETTORE E DEL VOLONTARIATO

La crescita del peso quantitativo e qualitativo del Terzo settore, ha reso altresì necessaria l'istituzione di un'*Agenzia di controllo* istituita con la L. 662/1996<sup>41</sup>. Di fatto questa Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, meglio nota come **Agenzia per le O.N.L.U.S.**, è un'agenzia governativa di diritto pubblico istituita nel 2000 e regolarmente insediata nel 2002 a seguito dell'emanazione dell'apposito regolamento. Essa ha sostanzialmente sia un ruolo di indirizzo e supporto alle organizzazioni di Terzo settore per la corretta applicazione delle normative vigenti, che di promozione e mediazione tra il settore *nonprofit* e gli altri attori politici, istituzionali, economici e sociali<sup>42</sup>.

Gli intensi processi di espansione del Terzo settore hanno fatto maturare la necessità di costruire un *punto di riferimento politico-organizzativo* di tutto questo mondo e in grado di rappresentarne le diverse anime e componenti. Nasce così nel giugno del 1997 il **Forum Permanente del Terzo Settore** che raggruppa oggi 104 organizzazioni e rappresenta un movimento di circa 15 milioni di cittadini<sup>43</sup>. Con esso l'insieme del Terzo settore vuole contare ed essere un interlocutore diretto ai massimi livelli di rappresentatività politico-istituzionale in quanto concorre alla crescita morale (apprendimento a essere cittadini e ad assumersi responsabilità), sociale (gestione di processi di trasformazione del Welfare) ed economica (è una realtà che pesa economicamente dal punto di vista dell'occupazione e per il suo dinamismo nello sviluppo).

Nel 2002 dieci rappresentanti del Forum del Terzo Settore, tutti esponenti di associazioni aderenti al Forum Permanente del Terzo Settore, fanno il loro ingresso nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) che è l'organo di consulenza delle Camere e del Governo. Viene così sancito il ruolo produttivo del Terzo Settore in Italia.

Nel 2004 in seno al Forum nasce la Consulta del Volontariato con l'intento di rappresentarlo a livello istituzionale.

Nel tempo si sono venuti costituendo diversi *organismi di rappresentanza* del mondo del volontariato: dal SEAC, che nasce nel 1967 come **Segretariato Enti Assistenza Carcerati** e nel 1993 diviene Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario. Questo è peraltro il settore dove vi è oggi il maggior collegamento tra le unità operative per la nascita nel 1998 della **Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia**, espressione di tutte le organizzazioni attive nel settore e oggi articolata anche in Conferenze Regionali.

Nel 1978, nasce per iniziativa di Luciano Tavazza il Mo.V.I., **Movimento di Volontariato Italiano** attivo in 11 regioni e in 40 province con 800 organizzazioni di volontariato federate e articolate in 4.000 gruppi. Si tratta del primo collegamento democratico, autogestito, di tipo federativo impegnato a portare avanti un'azione di promozione sociale e di lotta alle cause che generano disagio, emarginazione e devianza.

Fin dal 1991 opera anche la **Conferenza Permanente dei Presidenti delle Associazioni e Federazioni nazionali del volontariato** (Con.Vol.) recentemente rinnovatasi nello Statuto (2004). Essa agisce in campo nazionale e/o internazionale con lo scopo di collegare e di coordinare le associazioni e gli organismi che ne fanno parte con finalità di rappresentare culturalmente tutto il movimento e di coglierne e assecondarne le tendenze genuine ed emergenti nel suo cammino storico.

---

<sup>41</sup> L'Agenzia per le ONLUS è chiamata ad operare affinché sul territorio italiano sia perseguita una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare" concernente le ONLUS, il Terzo Settore e gli enti non commerciali.

<sup>42</sup> Essa ha sede a Milano ed è presieduta dal prof. Lorenzo Ornaghi. Tra i suoi compiti: promuovere iniziative di studio e ricerca, curare la raccolta e l'aggiornamento dei dati, formulare pareri e osservazioni sull'intera disciplina fiscale del terzo settore, vigilare sulle raccolte fondi e sulle campagne d'informazione e sollecitazione dei finanziamenti.

<sup>43</sup> E' la situazione registrata al 15.3.2005.

In parallelo con lo sviluppo e con la crescita del mondo del nonprofit vi è stato un fiorire di *luoghi di accumulazione della conoscenza e di sostegno alla cultura e alla progettualità del volontariato*: di ricerca, di formazione e qualificazione, di promozione.

Tra i soggetti in grado di osservare e/o qualificare il fenomeno del volontariato vi sono:

- la **Fondazione “Emmanuela Zancan”** che risale al 1964 a Padova come centro di studio, ricerca e sperimentazione nell’ambito delle politiche sociali, sanitarie, educative, dei sistemi di welfare e dei servizi alla persona, ma ha sempre avuto un particolare attenzione al volontariato;

- il **Centro Nazionale per il Volontariato** di Lucca (CNV), associazione di secondo livello mista (vi aderiscono organizzazioni di volontariato, strutture di servizio ed Enti pubblici) che nasce nel 1984 per rispondere all’esigenza di costituire un ambito di incontro permanente per il dibattito culturale e lo scambio di esperienze fra coloro che operano nel volontariato;

- la **Fondazione Italiana per il Volontariato (FIVOL)**<sup>44</sup> fondata nell’anno di entrata in vigore della legge quadro sul volontariato e sorta come vero e proprio centro di servizi per il volontariato a partire dalla conoscenza del fenomeno sulla base della costituzione di una banca dati nazionale.

Anche le Università hanno via via accresciuto la loro offerta formativa per chi opera nel Terzo settore con corsi curriculari, di specializzazione e master.

Oltre ai soggetti che osservano il fenomeno ve ne sono altri che lo *rappresentano a livello istituzionale*, come le Consulte del volontariato presso le Amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali. La legge 266/’91 ha istituito l’**Osservatorio Nazionale del Volontariato** che è l’organo consultivo del Ministro del Welfare. Esso rappresenta le principali sigle del volontariato sociale e, tra i suoi compiti oltre a quelli di studio e di finanziamento di progetti di rilevanza nazionale del volontariato, vi è anche l’organizzazione della Conferenza Nazionale del Volontariato (prevista ogni tre anni).

A sostegno del volontariato la legge 266/’91 – art. 15 - ha previsto l’istituzione dei **Centri di Servizio per il Volontariato**. Essi hanno il compito istituzionale di promuovere la cultura della solidarietà e di fornire servizi atti a qualificare ed espandere l’azione delle organizzazioni iscritte o non iscritte ai registri del volontariato. La loro costituzione è recente in quanto l’art. 15 è rimasto inapplicato fino al 1997 per il ricorso delle Fondazioni di origine bancaria che sono tenute a finanziarli devolvendo un quindicesimo dei loro proventi. Tale articolo ha trovato applicazione nel D.M. 8.10.1997 dopo che la Corte Costituzionale ha confermato la piena legittimità del finanziamento (sentenze n. 75/92, 355/92 e 500/93).

I Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) sono agenzie gestite dalle organizzazioni di volontariato. Essi sono quasi sempre associazioni di associazioni di volontariato. 54 CSV su 100 sono gestiti da reti di volontariato e altri 37 su 100 da reti in prevalenza di volontariato, mentre le OdV socie sono oltre 4.500 OdV a rappresentare circa un quarto del fenomeno nazionale.

I CSV sono regolati e finanziati dai Comitati di Gestione regionali del Fondo Speciale per il Volontariato (Co.Ge) che sono composti da 15 membri in rappresentanza delle Fondazioni erogatrici (8 membri), delle OdV (4 membri, in alcuni casi eletti dal volontariato, talaltra nominati dalla Regione) e delle istituzioni pubbliche (3).

Attualmente i Centri di Servizio per il Volontariato sono 72 e sono presenti in tutte le regioni tranne che in Campania, dove sono in corso di istituzione, e in provincia di Bolzano, per una scelta politica – peraltro discutibile - connessa all’autonomia di cui gode questa provincia. Sono per lo più CSV che operano con un raggio provinciale, mentre i Centri regionali sono 10 (Sardegna, Marche,

---

<sup>44</sup>Il CNV e la FIVOL sono state affidate rispettivamente all’on. M.E. Martini e a Luciano Tavazza che, insieme a Don Giovanni Nervo e a Nicolò Lipari, sono stati i principali ispiratori e fautori della legge 266/1991. I primi tre, in particolare, si sono rivelati anche grandi animatori del volontariato nazionale.

Toscana, Basilicata, Valle D'Aosta, Friuli V.Giulia e Lazio con due strutture) e 4 unità sono attive a livello subprovinciale.

Fin dal 1999 si è formato un collegamento nazionale dei CSV e dal gennaio 2003 si è costituito in forma di associazione il coordinamento denominato **CSV.net**, che aggrega attualmente 56 soci effettivi, con l'intento di dare continuità e rafforzare l'esperienza del precedente Collegamento. Tale organismo, oltre a rappresentare i CSV a livello politico-istituzionale, fornisce loro servizi e strumenti per la gestione delle attività. Opera altresì un monitoraggio annuale sullo stato di realizzazione e di funzionamento dei CSV.

L'ultimo rapporto si riferisce al 2003 e dà conto di una rete di 334 punti di ascolto e servizio nel territorio (4 in media per provincia), comprensivi di sedi centrali, delegazioni e sportelli. L'aumento delle sedi e degli sportelli ha contribuito ad elevare significativamente rispetto al 2001 le prestazioni (+135,6%) e gli utenti (+49,5%), tra i quali è elettiva la componente del volontariato (72,4% delle prestazioni) che usufruisce in media di 3-3,5 servizi per unità.

Nel confronto con il 2001 si nota una cospicua crescita di servizi a sostegno della comunicazione verso l'opinione pubblica (+132%) e alla progettualità sociale (+123%), ma sopra il 100% di incremento si collocano anche gli interventi di promozione e i servizi logistici (fornitura delle sedi, prestito di attrezzature, messa a disposizione servizi di comunicazione, supporto informatico..).

I CSV, oltre ad assecondare in misura ampia le OdV sul piano delle informazioni (iniziative del settore), dell'orientamento alle opportunità (es. accesso ai bandi), della consulenza (legale, fiscale e giuslavoristica e di altro tipo), nonché della formazione (più di 1.800 seminari e corsi nel 2003), dimostrano di avere un ruolo attivo nell'aumento delle iniziative realizzate da più organizzazioni (reti del volontariato) per educare alla cittadinanza solidale e nel sostenere con risorse e competenze la progettazione sociale e le iniziative del volontariato.

Non ancora ottimale risulta invece la dotazione di strumenti di trasparenza e accessibilità verso il volontariato e la comunità: 36 CSV dispongono nel 2003 di un regolamento e/o di carte dei servizi.

In fase di crescita è il numero di CSV (13 nel 2003 e 20 nel 2004) che si sono dotati del bilancio sociale – a seguito delle linee guida fornite loro da CSV.net – al fine di rendicontare la propria attività con indicatori sulle tipologie dei servizi e sui bisogni del volontariato, migliorando la gestione interna e comunicando meglio, all'esterno, obiettivi e strategie.

Sul versante della domanda la rilevazione FIVOL 2001 rileva che a beneficiare maggiormente delle iniziative e delle prestazioni dei Centri di Servizio risultavano le OdV con queste caratteristiche, in ordine di priorità: stretto rapporto con il pubblico, dispongono di competenze di professionisti al loro interno, gestiscono servizi di una certa complessità, sono sorte in epoca più recente (ultimi 5 anni), hanno dimensioni superiori alla media per numero di operatori, non sono affiliate (unità indipendenti) e si dichiarano aconfessionali. E' sicuramente positivo il fatto che le organizzazioni iscritte al registro regionale non siano molto più rappresentate delle altre tra le beneficiarie dei Centri, a significare che questi si fanno carico anche delle associazioni non iscritte. Tuttavia è possibile che alcune organizzazioni monopolizzino la domanda e quindi utilizzino meglio l'offerta del Centro di Servizio per il volontariato a scapito delle piccole organizzazioni che chiedono di essere sostenute per compensare carenze di risorse o per facilitare il loro sforzo di crescita organizzativa e dimensionale.

A fronte di una situazione dei CSV che comincia a delinarsi positiva, per la loro presenza pressoché in ogni parte del Paese, per una diffusa capacità di promuovere e sollecitare la progettazione del volontariato, per la crescente sintonia e ricerca di collaborazione con i Comitati di Gestione, è tuttavia crescente la preoccupazione per la riduzione dei fondi conseguenti ai comportamenti delle Fondazioni di origine bancaria e alla recente decisione del Governo di modificare l'art. 15 della legge 266/91 dimezzando i finanziamenti a disposizione dei Centri di Servizio. Si assiste pertanto ad un tentativo di ridurre l'autonoma progettualità di queste agenzie in una fase di consolidamento della loro funzione di sostegno e qualificazione dell'attività del volontariato.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE [1996-2005]

- Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996
- Barbetta G.P., *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche di settore nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996
- Ranci C., *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni nel welfare*, Bologna, Il Mulino, 1999
- Ascoli U. (a cura di), *Il Welfare futuro: manuale critico del terzo settore*, Roma, Carocci Editore, 1999
- Fazzi L., Messola E., *Modelli di welfare mix*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- Frisanco R., Ranci C. (a cura di), *Le dimensioni della solidarietà*, Roma, Collana FIVOL, 1999
- Borzaga C. (a cura di), *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Milano, Franco Angeli, 2000
- Donati P. (a cura di), *Il Welfare della società civile*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 1, Milano, Franco Angeli, 2000
- ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 1999*, Roma 2001
- Barbetta G.P., Maggio F., *Nonprofit. Il nuovo volto della società civile*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Centro Studi Cgm (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni Fondazione G. Agnelli, 2002
- Crescenzi M. (a cura di) *Manager e Management Non profit. La sfida etica*, Roma, ASVI Edizioni, 2003
- Caltabiano C. (a cura di), *‘Il sottile filo della responsabilità civica. Gli italiani e la sfera pubblica: VIII Rapporto sull’associazionismo sociale’*, Milano, Franco Angeli, 2003
- Donati P., Colozzi L. (a cura di), *Il Terzo settore in Italia. Culture e pratiche*, Milano, Franco Angeli, 2004
- ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2001*, in ‘Statistiche in breve’, Roma, 30.1.2004
- ACRI, *Nono Rapporto sulle Fondazioni Bancarie*, supplemento de ‘Il Risparmio’, n. 4, 2004
- Hinna A. (a cura di), *Guida al Terzo Settore*, Roma, Carocci Editore, 2005.