

Impresa Sociale

EURICSE
edizioni

European Research Institute on Cooperative
and Social Enterprises
Via S. Giovanni, 36 - 38122 Trento
www.euricse.eu
Tel. 0461.28.22.89 Fax 0461.28.22.94

Direttore responsabile
Felice Scalvini

Direzione scientifica
Carlo Borzaga, Luca Fazzi

Comitato editoriale

Michele Andreas, Gregorio Arena, Gianpaolo Barbeta, Andrea Bassi, Marco Bombardelli, Luigino Bruni, Fabrizio Cafaggi, Maurizio Carpita, Ivo Colozzi, Pierpaolo Donati, Giulio Ecchia, Antonio Fici, Gianluca Fiorentini, Giorgio Fiorentini, Gianna Giannelli, Danilo Galletti, Giorgio Giorgetti, Andrea Giovanardi, Benedetto Gui, Mauro Magatti, Domenico Marino, Antonio Maccena, Marco Musella, Luca Nogler, Giorgio Osti, Fabrizio Panozzo, Salvo Pettinato, Giancarlo Provasi, Giovanna Rossi, Lorenzo Sacconi, Marina Schenkel, Luca Solari, Claudio Travaglini, Stefano Zamagni.

Comitato di redazione

Sara Depedri, Ermanno Tortia, Flaviano Zandonai.

Sommario

GLI AUTORI	5
-------------------	----------

EDITORIALE	9
-------------------	----------

Carlo Borzaga, Luca Fazzi

INTRODUZIONE	11
---------------------	-----------

Ugo Ascoli

I "VOLONTARIATI" OGGI IN ITALIA

Volontariati: trends e prospettive	21
<i>Renato Frisanco</i>	

I volontari nelle imprese sociali	44
<i>Elena De Palma</i>	

Volontariato e impresa sociale	61
<i>Carlo Borzaga</i>	

Organizzazioni di volontariato ed impresa sociale: alcuni profili di diritto privato	74
<i>Antonio Fici</i>	

**Destinazione solidaristica della ricchezza prodotta
e agevolazioni fiscali: la disciplina tributaria delle**

Responsabile recensioni

(cui inviare i volumi da recensire)

Marco Musella
Università degli Studi di Napoli -
Dip.to Teoria Economica
Via Rodinò, 22 - 80100 Napoli

Proprietà

Consorzio Nazionale della Cooperazione
di Solidarietà Sociale Gino Mattarelli
Soc. Coop. a r.l.
Via Rose di Sotto, 53 - 25126 Brescia
Tel. 030.28.93.411 Fax 030.28.93.425

Redazione e Abbonamenti

Federica Silvestri - Euricse
telefono: 0461.28.22.89 - 0461.28.36.46
mail: redazione@impresasociale.info
mail: abbonamenti@impresasociale.info

Grafica e fotocomposizione

èdiZac grafica (Tn) - info@edizac.it

Stampa

Lineagrafica Bertelli Editori snc (Tn)

Diffusione nazionale

Cadenza trimestrale

Registrazione

Tribunale di Trento n. 1257 del 15/07/05

organizzazioni di volontariato e quella dell'impresa sociale a confronto	89
<i>Andrea Giovanardi</i>	
Frammentazione e tendenze ibridizzanti delle organizzazioni solidaristiche meridionali	109
<i>Sabina Licursi, Giorgio Marcello</i>	
Volontariato e <i>policy making</i> nelle Regioni	137
<i>Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti, Diletta Cicoletti</i>	
I volontariati tra vecchie e nuove reti	159
<i>Emmanuele Pavolini</i>	
Fondazioni di origine bancaria, società civile e volontariato: verso nuove forme di interazione	179
<i>Giuliana Gemelli, Ilaria Lucaroni</i>	
Appunti per uno studio su volontariato e istituzioni	197
<i>Giuseppe Cotturri</i>	
Volontariato, <i>advocacy</i> e cittadinanza attiva	208
<i>Giovanni Moro</i>	

IL FORUM

Volontariato e impresa sociale	227
<i>Intervista a: L. Babolin; M.P. Bertolucci; G. Brunini; F. Casini; M. Granelli</i>	

Abbonamenti:

Euro 70 enti sostenitori
 Euro 45 organizzazioni nonprofit
 Euro 45 abbonamenti individuali
 Euro 50 enti pubblici e organizzazioni private
 Euro 25 abbonamenti studenti
 Euro 80 abbonamenti esteri

copie singole 15 euro

copie arretrate 10 euro

Ci si abbona tutto l'anno.

L'abbonamento dà diritto a ricevere i quattro numeri della Rivista che escono nel corso dell'anno.

La quota di abbonamento è da versare sul conto della Cassa Rurale di Trento
 Intestato a **Euricse** - *European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises*
 Alle seguenti coordinate:

IBAN IT96J0830401813000013333486
 (coordinate bancarie internazionali)

SWIFT CODE BIC per l'estero CCRITT2T76A

L'impegno di abbonamento è continuativo, salvo regolare disdetta da notificarsi entro il 31 dicembre.

L'IMPRESA SOCIALE IN ITALIA

- Un progetto di inclusione sociale e lavorativa dei
"nuovi poveri": dall'assistenza al lavoro** 257
Anna Borzaga, Pietro Tarusello

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

- Autonomia e responsabilità nelle nonprofit: il caso
del Regno Unito e del Giappone** 275
Rosario Laratta

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI

- Recensioni** 293
English abstract 297

Referenti regionali

Franco Alleruzzo (Regione Marche);
Andrea Bernardoni (Regione Umbria);
Angelo Bodra (Regione Liguria); Ga-
briella Bon (Regione Friuli Venezia Giu-
lia); Simone Brunello (Regione Veneto);
Luciano D'Angelo (Regione Sicilia);
Teodora Di Santo (Regione Abruzzo);
Davide Drei (Regione Emilia Romagna);
Paolo Ferraro (Regione Calabria); Anna
Ferretti (Regione Toscana); Michele Fi-
ninzio (Regione Basilicata); Guido Geni-
natti (Regione Piemonte); Massimo Giu-
gler (Regione Valle d'Aosta); Giuseppe

Guerini (Regione Lombardia); Michele
Odorizzi (Provincia di Trento); Klaudia
Resch (Provincia di Bolzano); Rugge-
ro Signoretti (Regione Lazio); Giacomo
Smarrazzo (Regione Campania); Gavino
Soggia (Regione Sardegna); Gianfranco
Visicchio (Regione Puglia).

Gli autori

UGO ASCOLI

Professore ordinario di Sociologia economica presso la Facoltà di Economia dell'Università Politecnica delle Marche

ANNA BORZAGA

Responsabile dei lavori socialmente utili per la Cooperativa sociale di solidarietà Le Coste di Trento

CARLO BORZAGA

Professore ordinario di Politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento

DILETTA CICOLETTI

Ricercatrice e formatrice presso l'Istituto per la Ricerca Sociale - IRS di Milano

GIUSEPPE COTTURRI

Professore ordinario di Sociologia del diritto e della devianza presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Bari

ELENA DE PALMA

Ricercatrice presso l'Istituto Nazionale Italiano di Statistica - Istat di Roma

ANTONIO FICI

Professore associato di Diritto privato presso l'Università del Molise e di Diritto delle cooperative e delle imprese sociali presso l'Università degli Studi di Trento

RENATO FRISANCO

Ricercatore presso la Fondazione Roma Terzo Settore

GIULIANA GEMELLI

Professore associato di Storia delle istituzioni culturali e scientifiche presso il Dipartimento di Discipline storiche dell'Università degli Studi di Bologna

VALENTINA GHETTI

Ricercatrice e formatrice presso l'Istituto per la Ricerca Sociale - IRS di Milano

ANDREA GIOVANARDI

Professore associato di Diritto tributario presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento

ROSARIO LARATTA

Professore associato di Politiche sociali e nonprofit management presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Tokyo

SABINA LICURSI

Ricercatore in Sociologia generale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Calabria

ILARIA LUCARONI

Consulente per Anpas nazionale, collaboratrice presso il PHaSi, Research Centre on Philanthropy and Social Innovation dell'Università degli Studi di Bologna

GIORGIO MARCELLO

Ricercatore di Sociologia generale presso il Dipartimento di Sociologia e scienza politica dell'Università della Calabria

GIOVANNI MORO

Presidente di Fondaca, Fondazione per la cittadinanza attiva

EMMANUELE PAVOLINI

Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Macerata

EMANUELE RANCI ORTIGOSA

Presidente e direttore scientifico dell'Istituto per la Ricerca Sociale - IRS di Milano

PIETRO TARUSELLO

Responsabile dell'Area gestione risorse umane, formazione, comunicazione sociale e progetti speciali, per il Consorzio In Concerto di Castelfranco Veneto

Partecipanti al Forum

LUCIO BABOLIN

Presidente del CNCA - Coordinamento Nazionale della Comunità di Accoglienza

MARIA PIA BERTOLUCCI

Vicepresidente Centro Nazionale del Volontariato di Lucca

GABRIELE BRUNINI

Presidente Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia

FAUSTO CASINI

Presidente Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze

MARCO GRANELLI

Presidente CSVnet - Coordinamento Nazionale dei Centri Servizi per il Volontariato



Editoriale

L'impresa sociale è un concetto molto ampio al cui interno ricadono diverse forme di azione organizzata. In Italia, l'esperienza più diffusa e conosciuta di impresa sociale è stata storicamente quella della cooperazione sociale. Le cooperative sociali non sono però a rigore l'unica forma di impresa sociale esistente nel nostro paese. Anche molte organizzazioni di volontariato nel corso del tempo, pur mantenendo la forma associativa e pur rimanendo iscritte ai registri del volontariato, hanno iniziato ad operare con caratteristiche tipiche da impresa sociale fornendo servizi continuativi e professionalizzati e avvalendosi anche di una quota significativa di lavoratori remunerati per perseguire scopi di natura sociale e di interesse collettivo. L'ambiguità che caratterizza il concetto di impresa sociale e il permanere di una forte componente ideologica all'interno di gran parte del mondo del volontariato hanno fino ad oggi reso difficile affrontare il tema del rapporto tra volontariato e impresa sociale in modo realmente approfondito. È quindi legittima la preoccupazione di chi vede nella diffusione dell'idea di impresa sociale un rischio di snaturamento dell'agire volontario così come comprensibile è l'esigenza sentita da altri di discutere su quali significati debba e possa assumere il concetto di impresa sociale applicato all'azione delle organizzazioni di volontariato chiamate ad affrontare problematiche sempre più complesse e articolate.

Impresa sociale e volontariato hanno d'altro canto seguito un percorso di crescita accomunato spesso da preoccupazioni simili rispetto al destino di chi si trova in situazione di bisogno e alla soluzione di molte problematiche sociali. Molte delle più significative esperienze di impresa sociale italiane sono sorte da iniziative di volontariato e il volontariato è un elemento presente ancora oggi all'interno di molte organizzazioni che erogano servizi in modo continuativo e professionalizzato sia con operatori impegnati sul campo che all'interno degli organismi di *governance*. Allo stesso tempo, molte organizzazioni di volontariato sono chiamate a confrontarsi con problemi tipici delle imprese sociali quali la professionalizzazione dei servizi, il rapporto di finanziamento con gli enti pubblici, l'elaborazione di visioni strategiche di medio periodo, la formazione di una classe dirigente attrezzata ad affrontare con competenza e preparazione i nuovi problemi dell'agire solidale.

La scelta di dedicare un numero della Rivista al tema del volontariato in una fase storica di grande cambiamento del *welfare* e degli assetti economici e sociali più generali della società contemporanea è motivata dalla convinzione che sia oggi più che mai importante affrontare il fenomeno dell'evoluzione e delle caratteristiche del volontariato organizzato e del suo rapporto con l'impresa sociale, non edificando muri e contrapposizioni, ma costruendo ponti tra fenomeni che in realtà sono spesso più simili che diversi tra loro. Impresa sociale e volontariato sono facce diverse di un'unica medaglia, sfaccettature di un mondo di azioni solidali che devono collaborare e imparare dai reciproci punti di forza. Nella prassi quotidiana, i confini tra le diverse forme di azione organizzata sono spesso labili, dinamici, più permeabili di quanto la discussione teorica e politica sia portata ad enfatizzare. Questo non vuol dire che non esistano differenze di fondo e che sia importante sottolineare ciò che di specifico ciascuna forma organizzativa propone. Altrettanto cruciale è cogliere tuttavia anche il modo in cui volontariato e impresa sociale stanno evolvendo, le reciproche esigenze di apprendimento e sviluppo, le priorità che insieme sono in grado di affrontare e gli elementi di caratterizzazione che possono essere trasferiti da un'esperienza verso l'altra per migliorarne l'efficacia e l'utilità sociale.

Il presente numero di *Impresa Sociale* è stato curato da Ugo Ascoli, uno dei maggiori studiosi italiani di *welfare* e volontariato organizzato e autore di un libro ancora oggi fondamentale per chi intenda capire il processo di trasformazione del volontariato nei moderni sistemi di *welfare*: "Azione volontaria e *welfare state*" pubblicato dal Mulino nel 1987. Una lettura che, a ventitre anni di distanza, si rivela di una straordinaria attualità per capire come l'azione volontaria sia tutto fuorché qualcosa di etichettabile e categorizzabile senza tenere conto delle condizioni di contesto in cui essa prende forma ed evolve. Al curatore del numero, e a tutti gli autori che hanno contribuito alla sua realizzazione, va un sincero ringraziamento per lo sforzo profuso e per lo sguardo aperto e competente con cui è stato letto il fenomeno. Ai lettori l'augurio di trovare i contenuti della Rivista stimolanti per riflettere su quali siano gli elementi cruciali del proprio essere attori di una società che in tanti vorrebbero migliore. In un mondo fin troppo carico di confini, di rivendicazioni di originalità, di dichiarazioni di superiorità dei propri valori rispetto a quelli degli altri, un salutare confronto e un affondo di conoscenza reciproca tra il mondo del volontariato e quello dell'impresa sociale rappresentano forse un buon modo per cercare di migliorare la capacità di tutti di dare risposte plausibili ai problemi e alle aspettative di una società che si trasforma in un modo spesso più veloce di quanto siamo tutti noi in grado di comprendere.

Carlo Borzaga, Luca Fazzi

Introduzione¹

Ugo Ascoli

Dopo il “trentennio glorioso” (1945-1975) si era cominciato a parlare in Occidente di “crisi” del *welfare state* e di “crisi fiscale” dello Stato. Il nostro paese vedeva concludersi proprio alla fine degli anni Settanta un periodo di grande innovazione nelle politiche sociali: la spinta universalistica e l’allargamento dei confini della cittadinanza sociale erano i codici culturali che caratterizzarono quel periodo.

Ci vorranno poi oltre dieci anni per aprire ufficialmente una nuova fase, volta a costruire le modalità di una *partnership* diversa fra soggetti pubblici e soggetti del terzo settore, con l’obiettivo di spingere in avanti e modernizzare le politiche: le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le Onlus, le associazioni di promozione sociale, le fondazioni bancarie, figureranno così come importanti attori “non protagonisti” nel nuovo film sul *welfare*, contraddistinto, alla fine, da una colonna sonora (la legge 328) particolarmente originale ed innovativa.

Un decennio dopo siamo a chiederci che cosa sia accaduto in seguito a quella sceneggiatura ed in particolare come si sia trasformato il volontariato, uno degli attori salito allora alla ribalta.

L’atmosfera è cambiata: il “nuovo” cinema *welfare* dove si proietta qualche vecchia pellicola vede sempre meno spettatori. Ci sono altri registi e sceneggiatori, le cui parole d’ordine, che ne ispirano l’opera, sono “sussidiarietà”/“esternalizzazione”, riduzione dell’impegno pubblico nel sociale, devoluzione alle regioni e federalismo, responsabilità sociale di impresa, compassione per gli ultimi, sicurezza e controllo delle marginalità, filantropia, beneficenza e carità.

¹ L’idea di questo numero è stata di Elena De Palma. Con lei ho discusso le prime ipotesi dei contributi e la prima impostazione del numero.

L'azione volontaria rappresenta ancora oggi una forma di partecipazione e di coinvolgimento diretto di grande importanza per la buona convivenza civile e per l'integrazione sociale: contribuisce a sviluppare trame di relazionalità e di reciprocità, declina la generosità e l'altruismo in azioni concrete, affianca ai valori del mercato quelli della gratuità e del dono, rifiuta il comodo atteggiamento della delega e spinge ad un "sano" protagonismo individuale, può alimentare i circuiti virtuosi del vicinato e contribuire a lasciare "tracce di comunità". In ogni contesto societario il ciclo di vita di ciascun individuo è caratterizzato da momenti di impegno volontario, ovvero gratuito e disinteressato, al di fuori della rete familiare e parentale.

Ebbene, occorre evidenziare come nel nostro paese l'impegno volontario appaia in crescita ovunque, anche se con ritmi diversi che continuano a privilegiare il Centro-Nord.

Assai spesso tale azione, le cui motivazioni, come è noto, possono variare moltissimo da caso a caso, si svolge all'interno di un'organizzazione, più o meno grande, più o meno formalizzata.

Assume, quindi, un rilievo non trascurabile la riflessione su tali organizzazioni, al fine di ricavare indicazioni sulle trasformazioni del tessuto societario, così come sulle caratteristiche dell'interazione con le altre forme organizzate del terzo settore e con i soggetti pubblici, e, quindi, degli effetti sui sistemi di *welfare*.

Osservando l'evoluzione del "volontariato" (inteso come l'insieme delle organizzazioni di volontariato) se ne ricava l'impressione di un fenomeno quantitativamente in crescita, in salute, che coinvolge, con varia intensità di impegno, oltre 1 milione e 125 mila volontari (2006); sta interessando sempre più settori non definibili di *welfare* in senso stretto, eppure assai rilevanti a fini sistemici (dall'educazione e formazione alla protezione civile, dalla tutela e promozione dei diritti alla cultura); vede la crescita di unità di piccole e piccolissime dimensioni; sembra esercitare negli ultimi anni una nuova capacità di attrazione nei confronti dei giovani sotto i trent'anni; appare, inoltre, sempre meno attratto dai legami interorganizzativi delle reti tradizionali formalizzate o delle istituzioni ecclesiali; si ha l'impressione, infine, del permanere di grandi distanze nella capacità di azione fra Centro-Nord e Mezzogiorno, così come di grandi difficoltà, ovunque, di valorizzare in modo appropriato la famosa colonna sonora dell'ultimo film (la l. 328).

Crescita quantitativa, quindi, ma anche cambiamenti culturali di non poco conto: occorre infatti evidenziare come si stiano trasformando i codici culturali più importanti dell'azione volontaria, "gra-

tuità" e "dono". Spesso, presso i volontari, non compaiono più come valori guida e ciò sembra valere al Sud più che al Nord; lo stesso paradigma della "sussidiarietà" (comunque declinata) appare in crisi; "solidarietà" e "utilità sociale" vanno per la maggiore (Frisanco). Ciò non può non avere riflessi importanti sull'attività delle organizzazioni e sullo spazio che esse vanno a ricoprire nei sistemi locali di *welfare*. Sembrerebbero a rischio proprio quegli elementi che fanno del volontariato un "valore aggiunto" insostituibile per la specificità dei soggetti del terzo settore: senza il contributo dell'azione volontaria, espressione di un impegno (civile e sociale) gratuito e disinteressato, si corre il pericolo di una omologazione, di una sorta di isomorfismo, dove sarà sempre più difficile sostenere che il terzo settore sia necessario per elevare la qualità delle prestazioni di *welfare*.

Di grande importanza appare la presenza di volontari nelle organizzazioni nonprofit, imprese sociali comprese: l'inserimento di volontari comporta, tuttavia, "cambiamenti operativi e culturali ad ampio spettro per l'organizzazione e per il personale retribuito. I volontari possono e devono svolgere un ruolo essenziale nell'organizzazione, non solo sul piano simbolico, ma anche sul piano dell'efficacia del servizio; essi sono insostituibili nella produzione di beni relazionali e nella moltiplicazione di capitale sociale" (De Palma).

Sulla presenza di volontari nelle cooperative sociali si è sovente favoleggiato in merito ad una loro riduzione (o addirittura ad una tendenziale scomparsa): gli ultimi dati censuari (2005) e recentissime indagini (2007) forniscono invece un'immagine opposta: fra il 2003 ed il 2007, come ci ricorda Borzaga, emerge "la tendenza all'aumento complessivo di volontari impegnati nelle cooperative sociali (per altro assai più al Nord, e in particolare al Nord-Est, che al Sud), a dimostrazione che non esiste necessariamente incompatibilità tra rafforzamento della dimensione imprenditoriale e azione volontaria. Per le nuove imprese sociali i volontari costituiscono una risorsa il cui effetto è di accrescere il grado di fiducia presso la comunità locale e possono costituire un importante apporto di risorse imprenditoriali".

A questo proposito appare interessante evidenziare il coinvolgimento attivo dei volontari proprio nell'erogazione dei servizi: "Laddove presenti, i volontari sono infatti nella maggior parte dei casi adibiti a mansioni simili a quelle dei lavoratori remunerati, generalmente in affiancamento agli stessi" (Borzaga).

Molti rilevano come "il legislatore preveda e consenta alle imprese sociali di avere soci volontari: l'introduzione anche in un'attività

di impresa della logica del volontariato può contribuire al successo dell'impresa sociale, ovvero alla conduzione di un'impresa sociale in linea con i propri obiettivi di interesse generale (perché questo deve essere il modo per misurare la performance dell'impresa sociale, là dove l'economicità è solo un vincolo e non già un obiettivo come nelle imprese a scopo di lucro)".

Si possono inoltre prevedere una serie di ipotesi di relazioni contrattuali fra organizzazioni di volontariato e imprese sociali, a finalità di scambio o di collaborazione: "Si pensi all'ipotesi di un'impresa sociale che fornisca servizi strumentali alle organizzazioni di volontariato, o, viceversa, ad un'organizzazione di volontariato che fornisca alle imprese sociali servizi strumentali allo svolgimento dell'impresa.

Sotto il profilo della collaborazione si potrebbe pensare ad un'attività di utilità sociale condotta in *partnership* tra organizzazioni di volontariato ed imprese sociali" (Fici).

In effetti dalle ricerche recenti, già menzionate, i rapporti fra cooperative sociali e organizzazioni di volontariato risulterebbero molto diffusi.

Secondo alcuni autori, inoltre, (Borzaga, da ultimo) la piena entrata in vigore della recente legge sull'impresa sociale potrebbe consentire l'evoluzione di un segmento non irrilevante delle attuali organizzazioni di volontariato, "che tali non sarebbero più perché impegnate nell'erogazione di servizi in via stabile e continuativa o perché al servizio soprattutto dei propri soci", verso una decisa connotazione imprenditoriale. Sarebbe sufficiente superare per via legislativa (o amministrativa) il principale ostacolo, oggi rappresentato dalla perdita di alcuni benefici fiscali.

A questo proposito occorre aggiungere come "il confronto tra disciplina tributaria delle organizzazioni di volontariato e quella dell'impresa sociale permetta con chiarezza di evidenziare l'inadeguatezza dell'attuale contesto normativo" (Giovanardi).

Secondo un'autorevole linea di ragionamento saremmo vicini al definitivo "sdoganamento" dell'assunto in base al quale l'esercizio di impresa non possa convivere con la realizzazione di finalità solidaristico-altruistiche. Proprio in ragione della recente regolamentazione dell'impresa sociale, risulterebbero anzi poste le basi "per una riscrittura dell'intero sistema delle agevolazioni fiscali al nonprofit, che si fondi sulla presa d'atto dell'irrilevanza delle forme giuridiche prescelte e delle modalità d'esercizio dell'attività in un sistema normativo in cui risulti garantita la destinazione dell'intera ricchezza prodotta a finalità di solidarietà sociale" (Giovanardi).

A tutt'oggi occorre tuttavia evidenziare, a parere di molti, come, pur in presenza di potenziali scenari virtuosi e di nuove possibilità che la legislazione sembrerebbe offrire, si manifesti con forza il rischio di appiattimento del volontariato in una logica di "servizio" (spesso erogato in condizioni più economiche), sovente sostitutivo dell'azione pubblica, di una chiusura in senso autoreferenziale nel proprio campo di attività, di un'incapacità di giocare in rete, di una ritirata dalla possibilità di co-progettare e concertare con il soggetto pubblico (per limiti interni ed esterni), di una trasformazione organizzativa con identità debole verso approdi incerti nel vasto mondo del non-profit.

In alcuni contesti meridionali si parla apertamente di "un processo di ibridazione" delle realtà organizzate del volontariato, che passa per il diffondersi "del lavoro retribuito nella realizzazione dei beni e/o servizi che servono l'azione solidale", la crescita della pratica del "rimborso spese" per i volontari, dietro cui si celano remunerazioni irregolari, la trasformazione organizzativa in forme dotate di identità "ibrida", dove sembrerebbero coabitare logiche, valori e caratteri del volontariato e della cooperazione sociale.

Saremmo in presenza di "associazioni in movimento", preoccupate soprattutto del reperimento di risorse economiche per assicurare la continuità dei servizi offerti; dove si sente poco l'esigenza della formazione e del collegamento in rete con le altre organizzazioni solidaristiche, sovente irretite nelle trame clientelari attivate dai soggetti pubblici, terminale delle esternalizzazioni di attività da parte degli enti locali, senza avere alcuna possibilità di partecipare alla concertazione ed alla progettazione delle politiche; con il rischio di entrare in competizione con le altre realtà del terzo settore, invece che avviare una feconda opera di collaborazione e cooperazione (Licursi, Marcello).

Anche nel resto del paese, in regioni dove, per altro, sono previsti appositi spazi per la partecipazione, emergono forti elementi di criticità per la presenza attiva del volontariato nelle fasi di concertazione delle politiche sociali, di elaborazione dei piani di zona: ciò viene addebitato alla diffusa e resistente "autoreferenzialità" del volontariato stesso, ai nodi irrisolti della rappresentanza, della competenza, della negoziazione delle regole della partecipazione fra istituzioni di governo responsabili e organizzazioni sociali.

Si profilano così in "un paese meno vivace e innovativo sul terreno culturale e politico", i contorni di "un terzo settore nel suo insieme molto impegnato in attività economiche produttive sempre più dif-

fuse piuttosto che su iniziative di promozione e tutela dei diritti [...] una situazione [...] che esercita un debole stimolo sulle istituzioni, che risultano quindi fortemente esposte alla tentazione di un uso strumentale del volontariato e del terzo settore, per ricercare consenso elettorale e per costruire reti clientelari, piuttosto che per costruire grazie al dialogo politiche migliori" (Ranci Ortigosa, Ghetti, Cicoletti).

Il volontariato italiano sta certamente operando in un contesto difficile, caratterizzato da risorse pubbliche sempre più scarse a fronte di una domanda sociale via via crescente, resa più complessa dal sommarsi dei vecchi bisogni con i nuovi, prodotti dalla crisi economica, dalle trasformazioni socio-demografiche, dai difficili processi di integrazione dei migranti, dalla crescente fragilità delle famiglie e, più in generale, dall'emergenza educativa. La risposta vincente non può non passare per una rinnovata capacità di fare sistema con un'azione "integrata", fra tutti i soggetti del terzo settore ed i soggetti pubblici, nel momento dell'analisi e della progettazione, così come dell'implementazione degli interventi.

Qui, a parere di alcuni osservatori, potrebbe giocare un ruolo assai significativo la rete dei Centri di servizio per il volontariato, "una rete creata 'dal basso', cui sono affiliate, direttamente o indirettamente, un'organizzazione di volontariato su due, che sembra particolarmente attrezzata per sostenere un volontariato "molecolare" quale quello italiano caratterizzato, come si è detto, da una crescente presenza di piccole organizzazioni" (Pavolini).

I Centri starebbero ormai diventando luoghi di promozione e di sostegno dell'azione volontaria, in quanto tale, oltreché strumenti indispensabili per contribuire a colmare quel *gap* di competenze che, a parere di molti, sarebbe una concausa del "fallimento" della concertazione della l. 328.

Anche le fondazioni di origine bancaria, definite da alcuni "soggetti delle libertà sociali", potrebbero rappresentare una leva importante per rafforzare le possibilità di azione delle organizzazioni di volontariato e, in particolare, la loro vocazione "comunitaria".

Secondo questa linea di riflessione "il volontariato italiano dovrebbe avere all'interno delle fondazioni quello stesso ruolo nella concertazione e progettazione (che gli assegna, nel territorio, la l. 328), attraverso adeguate rappresentanze all'interno degli organi di indirizzo, che possano sempre più avvicinare i centri decisionali alla comunità di riferimento, non unicamente attraverso un rapporto di chiamata su bando che rischia di alimentare un progettificio basato

esclusivamente sulla forma e sul rispetto dei requisiti che non sulla sostanza, col rischio di non intercettare quelle reti orizzontali che contribuiscono, attraverso la produzione di beni materiali (il lavoro volontario) ed immateriali (la coesione sociale), a tenere ben salde le reti sociali di una comunità" (Gemelli, Lucaroni).

Prendendo in considerazione lo "spazio" di fatto occupato dalle organizzazioni, sembrerebbe in crisi quella che potremmo definire la dimensione "politica" del volontariato: evidenziare le criticità del sistema, scorgere per primo i nuovi bisogni e le trasformazioni sociali, spingere per un cambiamento delle politiche, riuscire a dar voce a soggetti e diritti trascurati, offrire spazio crescente ad iniziative dirette dei cittadini, essere soggetti promotori di cambiamento sociale.

Tale crisi emergerebbe con più forza nello scenario meridionale.

Molti e apparentemente convincenti sono gli indicatori che sembrerebbero piegare in questa direzione.

Alcuni osservatori, invece, ci spingono ad osservare come "il volontariato, lungi dall'aver esaurito la sua 'forza propulsiva', sia diventato adulto. Ha preso, infatti, responsabilità cui neppure pensava: responsabilità sussidiarie [...] (sicché). [...] Il nome di 'cittadinanza attiva' non è alternativo a quello di 'volontariato', ma ne è la traduzione resa necessaria da sviluppi reali, in particolare sotto il profilo del riconoscimento costituzionale raggiunto e dei poteri autonomi di cui ha responsabilità [...]. Si stanno delineando possibilità e modi di agire per l'interesse generale da parte di gruppi minoritari di cittadini e al limite anche di singoli [...]. (Saremmo quindi in presenza di una trasformazione dei sistemi democratici) verso una 'democrazia mista' per la necessaria combinazione di poteri delegati e poteri autonomi di iniziativa diretta dei cittadini" (Cotturri).

Guardando alla società civile, "all'arena, cioè, fuori dalla famiglia, dallo Stato e dal mercato, dove le persone si associano per promuovere interessi comuni", composta essenzialmente da tre categorie di organizzazioni (dedite alla promozione di infrastrutture sociali e culturali, all'attivismo civico, frutto dell'associazionismo professionale e parti sociali), le associazioni di volontariato si ritrovano pienamente fra le organizzazioni di "cittadinanza attiva": "forze di rinnovamento e di pratica effettiva della cittadinanza che operano per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni e l'*empowerment* di soggetti in difficoltà, esercitano poteri originali e non derivati, mobilitano in proprio risorse umane, tecniche e finanziarie" (Moro).

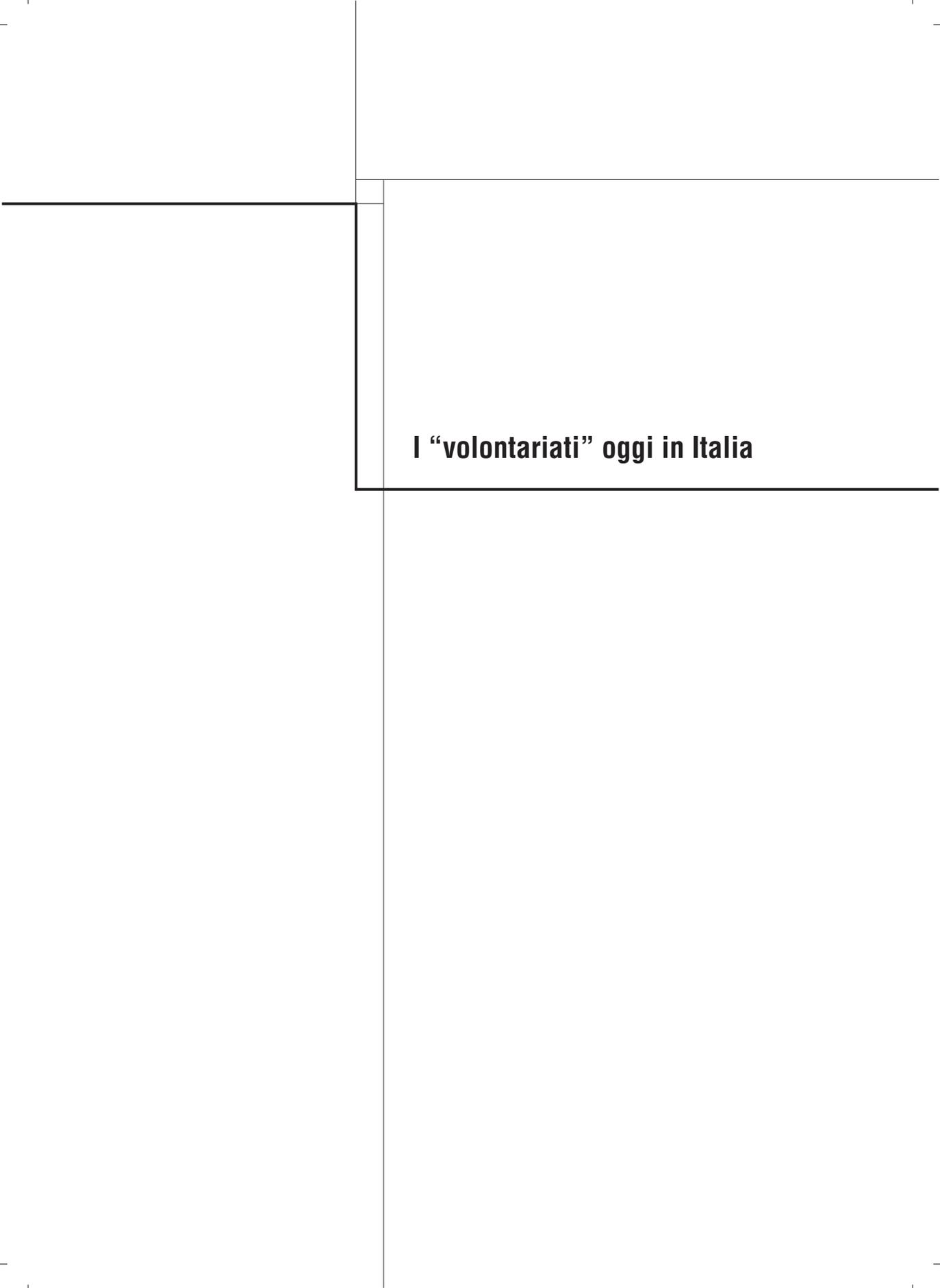
Unitamente a quanto portato avanti da altri soggetti organizzati, esse svolgono ruoli di rilievo pubblico anche tramite importanti strategie di *advocacy*, destinate sicuramente ad un crescente rilievo nella cosiddetta "società della post-crescita".

Gli scenari così evocati hanno bisogno tuttavia di soggetti consapevoli che sappiano andare al di là della logica di organizzazioni erogatrici di servizi e farsi carico fino in fondo del patrimonio dei valori, degli ideali dell'azione volontaria, anche promuovendo in modo massiccio attività di formazione sugli aspetti valoriali e culturali.

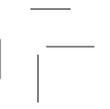
Nel tessuto societario, infatti, oggi "i valori dominanti sono antitetici a quelli del volontariato, orientati come sono alla competitività, al consumismo, all'individualismo, alla predazione dei 'beni comuni' e non sufficientemente arginati dalle agenzie di socializzazione, in *primis* la scuola, che deve essere a sua volta sostenuta nella funzione di formazione alla cittadinanza" (Frisanco).

Ciò apre un discorso sulla selezione e sulla formazione dei gruppi dirigenti cui spetta il compito di creare nuovi climi collaborativi innanzitutto fra i diversi soggetti del volontariato e spingere verso la produzione di nuove sceneggiature e nuovi film, dove si dispieghi finalmente il ruolo "politico" di questo attore; un attore strategico per un'azione collettiva volta a ridurre disuguaglianze e discriminazioni, mirare ad obiettivi di giustizia sociale e coesione, promuovere diritti per tutti e per ciascuno.

Promozione dei diritti di cittadinanza e diffusione della cultura della solidarietà sembrano essere, oggi più che mai, le più importanti funzioni da assolvere che, sole, possono garantire un futuro importante al volontariato.



I “volontariati” oggi in Italia



Volontariati: *trends* e prospettive

Renato Frisanco

Sommario

1. Evoluzione storica del fenomeno solidaristico - 2. Volontariato: da fenomeno residuale a risorse del *welfare* - 3. Dimensioni e tendenze recenti del fenomeno - 4. Alcune criticità del fenomeno e ipotesi di affronto - 5. Attualità e sfide future

1. Evoluzione storica del fenomeno solidaristico

Il volontariato non è un fenomeno nuovo, ha radici antiche e solide perché è connaturato con l'uomo, la sua storia, la sua cultura. Si caratterizza come azione gratuita e solidale di singoli o di gruppi. 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 vincentiano e via via di altre organizzazioni che esprimono concretamente i dettami della dottrina sociale della Chiesa. Fin dalla seconda metà del XVIII 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. La nascita del volontariato moderno si può datare dalla metà degli anni '70

contestualmente all'evoluzione del *welfare*,¹ ma sono stati molteplici i fattori che hanno concorso al suo sviluppo.²

Dalla metà degli anni '70 il volontariato ha conosciuto una doppia transizione:

- da fenomeno basato prevalentemente su singole persone, motivate soprattutto da istanze di fede e attive nelle strutture asilari e "totali" del vecchio *welfare* a forte istituzionalizzazione, alla solidarietà organizzata di gruppi che interagiscono in ogni ambito e settore della vita sociale sulla base di progetti e di convenzioni con le istituzioni pubbliche (Ascoli, Ranci, 1998);
- dal volontariato "compassionevole" tipico della tradizionale funzione assistenziale e riparativa, al volontariato delle 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.

2. Volontariato: da fenomeno residuale a risorsa del *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*. Le normative, nazionali e regionali fin dagli anni '70, hanno valorizzato il volontariato che interagisce con le istituzioni locali a diversi livelli. Si può notare l'evoluzione del rapporto tra amministrazioni pubbliche e volontariato con l'*excursus* della legislazione. In una prima fase - anni '70 e '80 - il volontariato di singoli e di organizzazioni viene disciplinato come una risorsa meramente aggiun-

¹ Dal decentramento delle competenze dallo Stato, alle Regioni e ai Comuni (dpr n. 616/77), alla l. 833/1978 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, la prima normativa che ha valorizzato il volontariato come risorsa complementare dei servizi pubblici. L'attenzione crescente delle istituzioni per il mondo del volontariato si è concretizzata negli anni '80 con una densa legislazione regionale a sostegno del volontariato, con istituzione di appositi registri, incentivi e appositi organismi di partecipazione.

² Come "il rinnovamento della Chiesa post-conciliare" 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 chiamato a raccolta le organizzazioni di volontariato (Napoli, 1975, "Volontariato e promozione umana"); "la crisi della militanza politica", dopo gli anni del terrorismo e della questione morale, che ha messo "fuori gioco" i grandi partiti e rimotivato molti giovani, soprattutto negli anni '80, a spendersi in modo alternativo nell'impegno sociale; "la crescita organizzativa e di coordinamento nel mondo del volontariato" con la nascita del Movimento per il Volontariato Italiano (1978) e l'autoconvocazione biennale del volontariato nei convegni toscani.

tiva e “utilizzata” per migliorare la qualità delle risposte dei servizi, carenti in termini quantitativi e qualitativi.

La seconda fase della legislazione, quella degli anni '90, riconosce al volontariato anche un'originale capacità di proposta, ne apprezza l'approccio innovativo e lo inserisce nel “sistema” dei servizi attraverso forme di *contracting out*. Oltre a valorizzare il contributo gestionale tali norme prevedono il coinvolgimento del volontariato in organismi consultivi degli enti locali allo scopo di migliorare l'offerta dei servizi.

La terza fase risente del mutato quadro delle leggi che riformano le competenze istituzionali sulla base del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. La l. 328/2000 va nella direzione della corresponsabilizzazione delle forze del volontariato e del terzo settore in tutti i momenti decisionali inerenti le politiche sociali. La “pari dignità” delle organizzazioni di volontariato è insita anche nell'art. 118, ultimo comma della riforma del Titolo V della Costituzione, per cui le istituzioni pubbliche non solo riconoscono le realtà organizzative che nascono dall'iniziativa dei cittadini, ma le aiutano ad esprimersi, potendo così realizzare meglio le proprie finalità pubbliche. Pertanto la fase attuale è quella che vede il volontariato *partner* effettivo delle amministrazioni pubbliche, considerato per la sua autonoma capacità di azione e di proposta e quindi coartefice della programmazione dei servizi e della loro valutazione.

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.

Lo scenario in cui si colloca all'inizio del 2000 il rapporto tra enti locali e volontariato appare quindi ideale per quanto concerne la codificazione di principi e delle opportunità di una mutua collaborazione finalizzata a dare risposte concrete, congruenti e commisurate ai bisogni e alle aspettative dei cittadini.

TABELLA 1 - LA RECIPROCIÀ PUBBLICO-VOLONTARIATO NELLA LEGISLAZIONE

<i>Anni</i>	<i>Orientamento legislativo nei confronti delle org. di volontariato</i>	<i>Ruolo delle org. di volontariato in rapporto alla funzione pubblica</i>
1970-1980	Le riconoscono come risorse utilizzabili (risorsa che implementa gli asfittici servizi esistenti)	Integrano le prestazioni e i servizi pubblici (migliorano le singole risposte ai cittadini)
1990	Le valorizzano come risorse aggiuntive e in termini contrattuali (convenzioni) (risorsa innovativa, portatrice di proposte originali, di una cultura specifica)	Sono soggetti cogestori, ma anche cooptati negli organismi pubblici di consultazione (migliorano l'offerta dei servizi)
2000	Le aiutano ad esprimersi come risorse autonome del <i>welfare</i> plurale (risorsa autolegittimante da promuovere)	Partecipano con pari dignità alla programmazione e alla progettazione delle politiche e dei servizi sociali (sono corresponsabili dell'offerta dei servizi)

3. Dimensioni e tendenze recenti del fenomeno

Dalle rilevazioni realizzate nel nostro paese nello scorcio di questo secolo³ emerge il profilo fenomenologico saliente del volontariato organizzato.

Crescente dimensione della solidarietà organizzata, ma con un affievolimento nella spinta accrescitiva nel nuovo secolo

Gli anni '90 costituiscono l'apice dello sviluppo del fenomeno anche per l'effetto dell'attuazione delle normative nazionali e regionali di riconoscimento del volontariato. Prosegue negli ultimi anni il processo di nascita di nuove organizzazioni di volontariato per cui l'universo di riferimento del campione esaminato a fine 2006 è di oltre 35 mila unità (35.256).⁴ La crescita numerica della solidarietà organizzata rispetto al 2001 (circa 24 mila unità) è effetto anche di una emersione del fenomeno dovuta all'esistenza di una molteplicità

³ Si fa riferimento alle rilevazioni per l'aggiornamento della banca dati nazionale della Fivol (2001 e 2006), alle rilevazioni Istat 2001 e 2003 e alle indagini di approfondimento sul fenomeno negli ultimi 5 anni (Fivol e Feo-Fivol 2004-2009).

⁴ Si tratta di un calcolo realizzato con qualche approssimazione sulle realtà "note" sulla base delle fonti disponibili e tra loro incrociate e quindi si può considerare piuttosto realistico.

cità di “osservatori” (come i Centri di servizio per il volontariato presenti in tutte le realtà del paese), così come è reso più visibile dagli adempimenti pubblici (con la massiccia iscrizione ai registri del volontariato e con la candidatura a giovare del “5 per mille”) che le organizzazioni di volontariato (d’ora in poi OdV) mettono in atto nella loro strategia di acquisizione di risorse.

Il volontariato è ormai una componente strutturale del panorama sociale del paese, sia in riferimento alle persone che operano con gratuità e a fini di solidarietà che per numero di organizzazioni attive. Le OdV identificate nel corso della rilevazione rivelano una densità pari a 6 unità per 10 mila abitanti, ma con situazioni differenziate nelle aree geografiche. Il Nord-Est detiene il coefficiente di densità più elevato (7.2) al contrario del Sud (4.6).

Se rispetto alla precedente rilevazione si può parlare di un *trend* di nuove OdV ancora in ascesa, negli ultimi anni si registra un certo affievolimento della dinamica accrescitiva della solidarietà organizzata, soprattutto nelle regioni centro-settentrionali.

Diffusione tendenzialmente più equilibrata sul territorio nazionale

Come era già emerso da precedenti rilevazioni (e anche per altre componenti del terzo settore) è in via di attenuazione il divario della solidarietà organizzata nelle diverse aree del paese in ragione di una crescita proporzionalmente maggiore negli ultimi 5 anni nella circoscrizione del Sud (20,2%) e minore nel Nord-Est (12,6%).

Ampia mobilitazione di persone

La rilevazione 2006 - che ha esaminato 12.686 OdV - ha consentito di operare una proiezione statistica sull’universo noto e presunto delle persone coinvolte a vario titolo dal fenomeno, che ammontano ad alcuni milioni. Si può stimare che i volontari su cui fanno affidamento le OdV per realizzare i propri scopi solidaristici siano poco più di 1 milione 125 mila; il 57% di essi svolge la propria attività solidale in modo continuativo o sistematico (poco meno di 650 mila). Questi ultimi garantiscono un impegno medio settimanale unitario di 5 ore in grado di produrre complessivamente circa 3,2 milioni di ore settimanali di volontariato, equivalente del lavoro di 80.600 mila operatori a tempo pieno. Nel complesso si tratta di un impegno nel sociale di elevato valore, non solo in termini economici - obiettivo non prioritario per il volontariato - ma soprattutto per lo sviluppo di legami sociali, beni relazionali, ovvero di “capitale sociale” e cultura

di innovazione che alimenta a vantaggio dell'“interesse generale” e delle comunità in cui le OdV operano.

In aggiunta ai volontari, nella maggioranza delle OdV è presente anche la figura del “socio non attivo” (distinta da quella del socio militante) che fornisce sostegno economico e radicamento sociale all'organizzazione e che talvolta è anche beneficiario dei servizi. Tale componente appare in crescita con le unità che nascono su base associativa. A questa aliquota andrebbero aggiunti gli associati di una cospicua quota di OdV (14 su 100) che hanno la caratteristica di “donatori attivi di sangue o di potenziali donatori di organi”.

Le altre figure che sostengono i gruppi di volontariato sono nell'ordine: i religiosi, attivi in 12 OdV su 100, soprattutto nelle aree meridionali dove sono in molti casi promotori e/o animatori di tali compagini; i giovani in servizio civile (nel 7,3% delle unità) non più “sostitutivo”, ma “volontario”, la cui presenza è esigua rispetto alle potenzialità (poco più di 11 mila unità). Vi sono poi gli operatori retribuiti che sono in aumento e, considerando anche i consulenti gettonati sono circa 46.300. Tra di essi i dipendenti eguagliano numericamente i collaboratori a vario titolo (circa 16.600 mila). In aggiunta ad essi potremmo considerare anche le 12.700 persone che ricevono un rimborso spese forfettario, ovvero non giustificato sulla base di spese documentate e da intendersi come piccolo compenso, in deroga al principio di gratuità. Queste ultime sono in aumento rispetto alla rilevazione del 2001 (circa 10.000 unità).

Crescente espressione della cittadinanza attiva

Una caratteristica che differenzia le OdV consiste nel fare parte o meno di una sigla nazionale del volontariato o di una rete di organizzazioni con un legame di tipo federativo. La nascita di nuove organizzazioni si deve soprattutto all'iniziativa di gruppi di cittadini rispetto alla tradizionale capacità di affiliazione delle centrali nazionali del volontariato. Le unità solidaristiche, infatti, sono nella loro maggioranza “indipendenti” (52,4%), ovvero non affiliate o federate alle numerose “sigle” del volontariato nazionale. Ciò si verifica soprattutto nel Nord (56,1%), diversamente dalle Isole (43,5%). Il dato delle indipendenti è cresciuto di quasi 8 punti percentuali rispetto a quello rilevato nel 2001. Se le OdV affiliate/federate sono impegnate in misura molto più cospicua nei tradizionali comparti del *welfare* le unità indipendenti sono prevalentemente attive nei nuovi settori della partecipazione civica.

La nascita di tante piccole unità indipendenti significa sia una maggiore capacità dei cittadini responsabili di far fronte ad un problema o ad un obiettivo di qualità della vita della loro comunità, sia un orientamento ai nuovi bisogni mettendo in atto forme inedite di protagonismo. Inoltre esse fanno crescere nel tempo anche la connotazione “laica” e aconfessionale del fenomeno per cui, più che le matrici culturali di appartenenza, conta, per gli aderenti, la focalizzazione sulla *mission* e sugli obiettivi operativi.

Non solo welfare: una variegata gamma di interventi con tendenza alla specializzazione

Nella rilevazione del 2006, pur confermandosi la prevalente collocazione delle organizzazioni di volontariato nei tradizionali comparti delle attività socio-assistenziali (47%), sanitarie (22,2%) e della promozione della donazione del sangue e organi (16,4%), cresce tendenzialmente l'incidenza percentuale delle unità che operano nei diversi settori della partecipazione civica, in particolare negli ambiti dell'educazione e formazione, della protezione civile, della tutela e promozione dei diritti, della cultura e dei beni culturali, testimoniando una maggior presenza e impegno attuale del volontariato in tutti i campi del sociale. Aumenta anche l'impegno per la solidarietà internazionale che mobilita con progetti e iniziative collaterali il 10% delle OdV esaminate. In questi settori operavano in modo esclusivo o prevalente il 30,1% delle OdV nel 1997, il 37,8% nel 2001 e il 40,1% nel 2006.

Si può dire che la tendenziale e progressiva presenza in tutti i settori e campi di intervento rappresenta un indicatore della reattività del volontariato rispetto ai temi e ai problemi sociali emergenti e della sua forte connotazione funzionale.

Si nota altresì una tendenza alla specializzazione dell'offerta di servizi/interventi: dal 29% delle OdV del 1995 al 34,7% del 2003 (dati Istat) e dal 30,3% del 2001 al 38,8% nel 2008,⁵ mentre il 50,5% rivela una bassa differenziazione delle attività (max 2 settori di intervento) ad indicare che esse sono oggi meno orientate ad operare nell'emergenza e quindi che tendono a passare dalla logica del fare “giorno per giorno” rincorrendo i problemi e i bisogni, alla logica della programmazione e progettualità specifica. La specializzazione è più

⁵ Ci si riferisce per il 2001 alla rilevazione nazionale Fivol su 13.089 OdV e per il 2008 all'approfondimento su 1.318 OdV di 7 aree geografiche (Sardegna, quattro province venete, oltre a quelle di Biella, Trento, Cosenza e Taranto) delle rilevazioni campionarie Feo-Fivol.

avanzata al Centro-Nord che al Sud (il 30,1% ad elevata differenziazione a fronte del 13% del Nord), laddove il volontariato è più maturo e inserito in un sistema di servizi maggiormente regolato dall'iniziativa pubblica.

Fenomeno molecolare e assottigliamento delle compagini solidaristiche

La molecolarizzazione del fenomeno tende ad accentuarsi per la convergenza di due fenomeni: a) la nascita di unità con pochissimi fondatori: questi non erano più di cinque nel 24,1% delle unità nate nel periodo 1990-95 e nel 41% del periodo più recente (2001-2006); b) il modesto numero medio di partecipanti: nella maggioranza dei casi (54,3%) le OdV non superano i 20 operatori considerando anche altri eventuali attivisti oltre ai volontari (giovani in servizio civile, religiosi, operatori remunerati). Quelle di dimensioni maggiori (oltre 40 operatori) costituiscono poco più di un quinto del fenomeno (21 unità su 100).

Il numero medio di volontari continuativi scende ancora: ammontava a 34 unità nel 1997, a 23 nel 2001 e a 18 nel 2006. Considerando le unità esaminate nelle ultime due rilevazioni il calo è stato meno vistoso: dai 24 ai 22 volontari continuativi con una perdita dell'8,3% dei volontari attivi rispetto al 2001.

Ciò determina un assottigliamento delle unità solidaristiche che esalta la caratteristica di frammentazione del fenomeno. La dimensione dei gruppi è pertanto generalmente modesta: il 24,3% delle OdV si basa sull'attivismo di non più di cinque volontari e il 61,3% dei casi non supera le dieci unità e tale molecolarizzazione è più accentuata nelle regioni del Sud (68,6%) caratterizzati in generale dalla più recente costituzione delle stesse.

Mutamento nella composizione dei gruppi

Diminuiscono le OdV composte dai soli volontari, in ragione di due fenomeni correlati:

- a. la crescita degli organismi di tipo associativo e mutualistico: la maggioranza delle OdV opera sia a vantaggio dei propri aderenti che dei non aderenti (6 su 10). In esse i soci quando non sono anche i beneficiari delle prestazioni,⁶ garantiscono sostegno economico e radicamento sociale;

⁶ In quanto portatori degli stessi bisogni per i quali l'OdV si attiva.

- b. la presenza di operatori professionali nel volontariato organizzato con il graduale ma crescente inserimento di personale remunerato. Rispetto al 1997, le OdV dotate di personale retribuito sono incrementate di 13 punti percentuali, mentre diminuiscono quelle composte da soli volontari (-18,5% nel periodo considerato). La crescita delle OdV con operatori a diverso titolo remunerati - e quindi della professionalizzazione degli interventi - riguarda le compagini maggiormente vocate alla gestione di servizi, con la necessità per le OdV convenzionate (4 su 10 nel 2008)⁷ - in aumento - di adeguarsi agli *standard* di personale e ai criteri di qualità richiesti dalle amministrazioni pubbliche. Ciò è talvolta l'anticamera di un processo che può portare una componente di OdV all'aziendalizzazione dei comportamenti organizzativi. Tale fenomeno è altresì connesso sia con le difficoltà a garantire il necessario *turnover* di volontari all'interno delle organizzazioni, a fronte di maggiori disponibilità economiche, che ad un'accentuata specializzazione che richiede maggiore professionalizzazione.

Tendenziale capacità di reperimento delle risorse umane e finanziarie

L'andamento delle risorse umane gratuite e dei finanziamenti negli ultimi due anni rivela complessivamente una situazione dinamica in quanto 55 unità su 100 perdono o guadagnano in termini dell'una o dell'altra risorsa con un segno più che prevale su quello meno e il contributo maggiore all'incremento viene dai volontari confermando il modello di reperimento delle risorse peculiari del volontariato.⁸ Nel confronto tra gli ultimi due anni quattro OdV su dieci rivelano stabilità per risorse umane e finanziarie, situazione che talvolta però può essere indicativa più che di tenuta, di vera e propria staticità dell'organizzazione, ripiegata su di sé senza alcun ricambio o fisiologico *turnover* dei volontari e con scarsa capacità di mobilitare in modo stabile risorse economiche aggiuntive. Infine l'incertezza o la perdita di entrambi i tipi di risorsa riguarda il 21% dei casi. Le OdV più piccole sono quelle maggiormente in sofferenza rispetto al reperimento delle risorse, soprattutto di quelle umane gratuite.

⁷ Lo si evince sia pure con un campione non probabilistico dagli approfondimenti Feo-Fivol 2008 su 1.318 OdV di sette diverse aree geografiche (Nord e Sud). Dal riscontro le unità convenzionate risultano il 39,3%, in ragione di situazioni opposte tra il modenese (61,8%) e il tarantino (17,9%).

⁸ Tale rilievo è stato confermato da una serie di approfondimenti realizzati nel 2008 su 1.813 OdV in alcune zone del paese (Sardegna, Veneto, province di Biella, Trento, Cosenza e Taranto).

Ripresa della presenza giovanile nei gruppi

I giovani (under 30 anni) sono presenti come volontari continuativi nel 47,1% delle OdV esaminate (8 giovani in media per unità). Essi rappresentano il 21,5% dei volontari attivi complessivi. Il picco di presenza riguarda le OdV del Sud - presenti nel 58,4% dei casi - che si conferma l'area a maggior presenza di giovani nel volontariato, su cui incide la minore anzianità media delle organizzazioni di queste regioni.

Rispetto alla rilevazione 2001 l'incidenza della popolazione giovanile nel volontariato è aumentata di 4.2 punti percentuali e ciò non si spiega per la diversità del campione 2006 in quanto si registra anche tra le OdV che hanno partecipato ad entrambe le rilevazioni.

Il dato positivo, ovvero indicativo di una capacità promozionale crescente da parte del volontariato, è la conseguenza di un aumentato impegno promozionale negli ultimi anni da parte delle OdV e dei Centri di servizio per il volontariato all'interno delle scuole, nonché dell'attenzione privilegiata delle OdV per le giovani generazioni che costituiscono la categoria di cittadini di cui esse più si occupano dopo quella dei malati. Va da sé che i giovani, i soggetti in formazione, sono anche i beneficiari diretti e privilegiati dell'azione formativa delle OdV perché in prospettiva costituiscono la risorsa più importante non solo per il futuro del volontariato, ma della società.

Elevata propensione alla "pubblicizzazione"

Negli ultimi anni si è registrata una forte richiesta di iscrizione ai registri del volontariato da parte delle OdV che nel 2006 raggiunge l'82,2% delle unità esaminate mentre rappresentava il 75% nel 2001 e il 52% nel 1997. Rispetto all'incremento delle iscrizioni pesa l'effetto combinato della gestione provinciale del registro avvenuta in molte regioni del Centro-Nord, unitamente al recupero di efficienza delle Regioni del Mezzogiorno e all'azione di stimolo effettuata dagli stessi Centri di servizio per il volontariato. Altri fattori spiegano l'elevata componente di OdV registrate: l'acquisizione delle prerogative e dei vantaggi fiscali di una Onlus e la possibilità di concorrere al "5 per mille" della fiscalità generale, la tendenza all'autonomia delle unità locali appartenenti alle sigle nazionali del volontariato con conseguente diretta iscrizione al registro, la condizione di vincolo rappresentato dalla registrazione per la partecipazione ai bandi per progetti dei Centri di servizio per il volontariato e di altri erogatori.

La crescente pubblicizzazione comporta anche una pressoché generalizzata formalizzazione e diffusa strutturazione delle OdV: quasi 9 unità su 10 dispongono infatti di uno Statuto registrato o autenticato e nella metà circa dei casi sono dotate anche di un regolamento che ne disciplina con più precisione l'attività.

Il tasso di "pubblicizzazione" è sicuramente un indicatore di reciproco avvicinamento e di collaborazione fattiva a livello locale tra le OdV e gli enti pubblici, favorita dalla l. 266 e dall'attuale fase di trasformazione del sistema di *welfare*, plurale e municipale. In tale sistema le OdV hanno la possibilità di svolgere una "funzione pubblica" riconosciuta e sinergica alle istituzioni e non più solo di acquisire qualche vantaggio attraverso l'idoneità derivante dall'iscrizione al registro.

Nel rapporto con le amministrazioni pubbliche, le OdV si dibattono tra il bisogno di salvaguardare la propria autonomia e quello di essere valorizzate per il contributo operativo e di proposta con il rischio costante, da una parte, di strumentalizzazione e, dall'altra, di ricerca di un rapporto privilegiato con l'ente pubblico. È interessante constatare, sulla base delle ricerche condotte negli ultimi anni in diversi contesti del paese, come il bisogno di essere maggiormente valorizzate e sostenute dalle istituzioni pubbliche cresca significativamente per le OdV andando dal Nord al Sud del paese, dove il contesto delle opportunità e la capacità di risposta istituzionale ai bisogni dei cittadini sono più deboli. La variabile geografica fa ancora la differenza al riguardo.

Crescente capacità comunicativa

Disporre soprattutto di mezzi moderni di comunicazione come posta elettronica e sito web significa oggi avere un potenziale importante per ricevere informazioni, scambiare esperienze e fare rete con altre realtà nel reciproco riconoscimento delle identità.

Per quanto concerne la dotazione delle nuove tecnologie comunicative si rileva che 7 OdV su 10 dispongono di un indirizzo di posta elettronica e/o di un sito web (anche come spazio nel sito dell'ente nazionale o federativo), mentre solo nei rimanenti 3 casi su 10 non ne possiedono.

Le capacità connettive attuali delle OdV crescono in misura ragguardevole ovunque, con la punta più avanzata al Centro e quella meno avanzata nelle Isole. La percentuale di OdV che nel 2006 disponeva di e-mail e/o di sito web è quasi raddoppiata rispetto al 2001, salendo dal 38,7% al 70%.

Le OdV evidenziano nel tempo una maggiore capacità di fare comunicazione non solo di tipo autoreferenziale o promozionale, ma anche di “servizio”, di sensibilizzazione dell’opinione pubblica. La comunicazione è un fattore strategico di partecipazione e permette anche di mediare e implementare l’informazione che passa attraverso i mass media e di rivestire un ruolo culturale che è oggi inscindibile da quello operativo e strettamente intrecciato a quello politico. Tende a cambiare quindi il rapporto del volontariato con i media, non più solo testimone o al servizio dei mass media, ma in proprio come soggetto attivo o protagonista della comunicazione, veicolando l’informazione direttamente ai cittadini. Rientrano in questa modalità comunicazionale la crescente produzione di articoli o di interviste sulla stampa locale, la partecipazione a dibattiti o incontri organizzati da TV e radio locali, la fruizione di “spazi informativi autogestiti” sugli organi di stampa locale.

4. Alcune criticità del fenomeno e ipotesi di affronto

L’incerta definizione

Chi studia oggi il fenomeno della solidarietà organizzata è necessariamente alle prese con un problema di definizione. Quale parte del fenomeno si vuole rappresentare? Occorre pertanto delimitare il campo di rilevazione in base a dei criteri definatori (di tipo inclusivo/esclusivo) che condizionano inevitabilmente la rappresentatività del fenomeno.⁹ Oggi questo si presenta più complesso di un tempo per una maggiore eterogeneità di casi (appunto di “volontariati”):

- a. le organizzazioni di volontariato in linea con la l. 266;¹⁰
- b. le associazioni di vario tipo “con volontari” che non significa però che essi costituiscono la risorsa determinante per il conseguimento della specifica *mission*;
- c. le organizzazioni costituite da volontari, ma prive dei requisiti di democraticità e di autogoverno degli aderenti, come possono essere i gruppi comunali di protezione civile e della Croce Rossa;

⁹Anche quando i campioni sono numericamente importanti. Ad esempio, l’universo delle unità iscritte ai registri del volontariato rappresentano un contingente importante sotto il profilo quantitativo ma molto eterogeneo dal punto di vista qualitativo per le diverse definizioni di OdV mutate dai differenti criteri di inclusione nei registri di Regioni e Province.

¹⁰ E quindi con i requisiti e le scelte di valore di tale normativa-quadro: ovvero, la gratuità e la solidarietà, che sono i due elementi che fondano il paradigma del volontario, la sua identità e peculiarità, e la democraticità.

i gruppi di volontariato appartenenti alla Chiesa, come le Caritas parrocchiali che sono almeno 4-5 mila e che mancano del requisito della democraticità e dell'autogoverno; oppure i gruppi di volontariato emanazione di altri organismi (Fondazione ANT) o promiscui per divaricazione di scelte tra il livello nazionale (iscrizione al registro nazionale delle associazioni di promozione sociale) e quello locale (iscrizione ai registri del volontariato). Vi sono poi i gruppi di socializzazione degli anziani (centri sociali autogestiti) che alcune Regioni inseriscono nel registro del volontariato pur mancando del requisito dell'esclusivo fine della solidarietà.

In generale vi possono essere due diversi approcci allo studio delle organizzazioni di terzo settore: a) in base alla specifica identità dei soggetti e quindi ai requisiti codificati dalla legge di riferimento; b) in base a ciò che i soggetti fanno, al servizio che offrono alla comunità. Se si sceglie il primo approccio occorre aver ben chiaro il profilo di ciascun soggetto di terzo settore.

Per fare chiarezza al riguardo servirebbe oggi una revisione organica della legislazione riguardante il terzo settore superando la logica della settorializzazione soggettiva finora intrapresa "per ripensarli globalmente in una logica di normazione coerente e organica" (Rossi, 2009, p. 5), secondo una proposta dell'Agenzia per le Onlus. Ciò consentirebbe di definire sia gli aspetti inclusivi e comuni delle diverse componenti che gli attributi peculiari di ciascuna.

Il calo di tensione "militante"

Il calo nel numero medio di volontari continuativi (anche i saltuari sono scesi dai 24.3 ai 19.6, ma è cresciuta significativamente l'aliquota delle OdV in cui essi sono presenti) e con essi delle ore di tempo complessivamente donate per unità solidaristica: dalle 117 ore/settimana in media del 2001 alle 95 del 2006. Si tratta di indicatori di una diminuita tensione "militante" nelle OdV che suona come un "campanello di allarme" meritevole di un approfondimento.

La presenza di tante OdV basate sull'impegno di pochissimi volontari comporta dei problemi per il mondo del volontariato come quello dell'autoreferenzialità e la difficoltà a realizzare forme di coordinamento con altre unità, con il rischio o di isolarsi e di essere una realtà marginale o di cercare rapporti privilegiati con l'amministrazione pubblica. La perdita di tensione verso l'impegno solidaristico - in quanto vi sono oggi meno persone disposte a farsi carico in

modo continuativo e responsabile delle OdV - determina altresì la presenza di molte "organizzazioni dei Presidenti" che proprio per questo hanno un futuro incerto.

La gratuità "relativa"

Un aspetto di criticità riguarda il riscontro di fenomeni degenerativi rispetto ai requisiti di gratuità previsti dalla l. 266/1991 in un quarto delle organizzazioni iscritte ai registri del volontariato (su 10.430 unità esaminate nel 2006). Esse, infatti:

1. danno un rimborso spese forfettario ai volontari (cioè non sulla base di spese documentate) al fine di trattenerli a svolgere con costanza prestazioni richieste da specifiche convenzioni: si tratta del 6,2% del campione nazionale nel 2006 e sale al 9,2% nelle regioni del Sud dove è più acuta la tendenza a fidelizzare i giovani nella gestione di servizi.¹¹ Mancano di questo requisito anche le OdV che non garantiscono la gratuità assoluta delle prestazioni chiedendo all'utenza, su base obbligatoria o facoltativa, un corrispettivo per una o più prestazioni ricevute; queste ultime rappresentano il 16,2% del totale. Sono le OdV delle regioni del Sud e, soprattutto quelle isolane, ad essere maggiormente inclini a tale strategia di "recupero fondi" per la realizzazione dei servizi e quindi per la loro presunta o reale sostenibilità;
2. mancano del requisito della presenza determinante e prevalente dei volontari. In esse il lavoro remunerato (in termini di numero di ore e/o di operatori) è equivalente o prevalente rispetto a quello dei volontari. Ciò si verifica per l'8,5% dei casi, nelle organizzazioni che gestiscono servizi importanti, che richiedono professionalità, continuità nelle 24 ore, ripetitività, *standard* di personale, spesso definito dal committente pubblico con cui sono in convenzione. In questo caso in testa alla graduatoria vi sono le regioni centrali del paese, mentre risultano più estranee quelle insulari.

La presenza di queste "aree grigie" nei registri del volontariato è di relativa entità se si considera ciascun indicatore, ma proiettando questi dati sul totale delle unità iscritte, queste si ridimensionerebbero di oltre un quarto (il 25,6%) avendo uno o più dei seguenti *deficit*

¹¹ Si tratta di servizi talvolta contesi sul "mercato sociale" della sanità convenzionata (trasporto e soccorso) ad altre organizzazioni di volontariato accettando opportunisticamente la logica del massimo ribasso dei costi.

di idoneità.¹² Si può pertanto affermare che se non tutto il volontariato che si rifà ai requisiti della legge 266 sta dentro i registri, non tutto quello che è dentro i registri del volontariato è ispirato dalla l. 266. Sul piano normativo e operativo occorre, da una parte, precisati meglio i criteri di iscrizione ai registri del volontariato,¹³ limitando il più possibile la discrezionalità dei responsabili istituzionali e definito con più rigore cosa si intende per “solidarietà” - ai cui fini esclusivi le OdV si devono attenere - e, dall'altra, andrebbero aiutate le organizzazioni che hanno debordato dai confini della l. 266, per il peso predominante della dimensione economica e lavorativa, ad entrare in quelli dell'impresa sociale, senza per questo perdere la strutturazione di base volontaristica.¹⁴

L'appannarsi della gratuità tra i volontari

L'appannamento del requisito di valore della “gratuità” coinvolge anche i volontari e si caratterizza come un dato “culturale” dell'attuale fenomeno, come emerge da recenti rilevazioni. Negli anni 2006-2008 l'ex Fivol¹⁵ ha condotto delle ricerche di approfondimento in diverse aree geografiche del paese¹⁶ intervistando 2.926 volontari a cui è stato chiesto di indicare le parole che identificano meglio il volontariato. Tra le nove loro proposte due sono state scelte da maggioranze significative di intervistati.¹⁷ Sono “solidarietà” (66%)

¹² Il dato è in difetto considerando che si ricava dalle risposte al questionario inviato spontaneamente dalle organizzazioni. Una parte di quelle che non hanno risposto al questionario sono in una condizione ambigua per cui all'iscrizione al registro del volontariato corrisponde una loro dimensione organizzativa che le colloca fuori dal volontariato. Questo spiega in buona parte perché nell'ultima rilevazione Istat 2003 non abbiano risposto al questionario ben 5.234 organizzazioni iscritte ai registri pubblici, vale a dire il 24,9% dell'universo noto all'epoca (21.021 unità).

¹³ A questo proposito si segnala che il 27.1.2010 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le “linee guida sulla gestione dei registri del volontariato” emanate dal Coordinamento tecnico della Commissione politiche sociali delle Regioni che dovrebbero avere affrontato i punti di criticità relativi.

¹⁴ La qualificazione in senso aziendale e quindi il passaggio da OdV ad impresa sociale non è né l'evoluzione naturale del volontariato né un male per il terzo settore, anzi essa si muove nella direzione del suo complessivo sviluppo.

¹⁵ Oggi Fondazione Roma Terzo Settore.

¹⁶ Nelle regioni di Sardegna e Valle d'Aosta e nelle province di Cuneo, Modena, Trento, Belluno, Rovigo, Treviso, Venezia, Cosenza e Taranto. Si tratta di volontari con almeno un anno di esperienza nel volontariato.

¹⁷ Le nove parole chiave proposte sono: solidarietà, gratuità, partecipazione, utilità sociale, senza scopo di lucro, sussidiarietà, umanizzazione, servizio, mutuo aiuto. Essi ne potevano scegliere fino a tre in ordine di importanza decrescente.

e "utilità sociale" (62,2%). La prima specifica lo scopo dell'azione volontaria, la seconda il valore aggiunto sociale della stessa. Per 63 rispondenti su 100 l'una o l'altra sono anche quelle prioritarie.

La definizione che segue in ordine di frequenza e di priorità è "senza scopo di lucro" (33,1%), condizione questa non specifica del volontariato e valida per tutte le organizzazioni di terzo settore, chiamate non a caso proprio nonprofit (ovvero not-for-profit). Solo al quarto posto viene indicata, con diversa priorità da 29 intervistati su 100, "gratuità", pur trattandosi di una caratteristica peculiare e distintiva del volontariato, ben rimarcata nella legge 266 del 1991 e nella Carta dei valori del volontariato, e in relazione al fatto che è l'unica componente del terzo settore che non può remunerare in alcun modo i propri aderenti.

Poco meno di un quarto dei volontari identifica il volontariato come modalità di "partecipazione", mentre fanalino di coda è l'accezione di "sussidiarietà" (4,5%) che è espressione più genuina e radicale della partecipazione. Non sembra pertanto essersi ancora affermata una concezione del volontariato come "modello di cittadinanza".

Vi è invece un cambiamento di paradigma nella concezione del volontariato, più sbilanciato sull'"utilità sociale" che sulla "gratuità" e sul "dono",¹⁸ più sulla garanzia del nonprofit che sulla testimonianza dei valori, credibile proprio perché gratuita? L'argomento merita un approfondimento in un frangente storico in cui si afferma idealmente la "cittadinanza attiva" e si valuta l'impatto sociale dell'esperienza di volontariato nell'ottica dell'affermazione della "gratuità del doveroso" (Lipari, 2005, pp. 16-28) e quindi dell'effetto di "contaminazione" dei valori del volontariato che solo la gratuità può veicolare.

Il rapporto con le amministrazioni pubbliche: collaborazione senza partnership

Dalle ricerche recenti si evince che se cresce la partecipazione del volontariato alla gestione dei servizi e interventi della programmazione pubblica vi è ancora una scarsa partecipazione del volontariato come soggetto corresponsabile dei processi decisionali dentro una logica di *governance* locale. Nel migliore dei casi i rappresen-

¹⁸ Non a caso ad una successiva domanda in cui i volontari potevano associare il loro essere volontari a otto parole chiave identitarie, indicavano solo al quarto posto il "dono", dopo "altruismo", "crescita umana" e "condivisione" e prima di "azione", "cittadinanza attiva", "testimonianza" e "militanza" (Feo-Fivol 2006-2008, cfr. sito web www.fondazioneeromaterzosettore.it).

tanti del volontariato partecipano come “consulenti” nelle fasi preliminari della vera e propria preparazione del piano di zona, ma vengono di fatto disincentivati - se non proprio estromessi - dalla partecipazione ai momenti di effettiva decisionalità dalle amministrazioni pubbliche che tendono così a ridimensionare il ruolo del volontariato come *partner* effettivo. I limiti alla partecipazione del volontariato all’elaborazione delle politiche sociali e territoriali dipendono da vari fattori. Da una parte, esso è scarsamente considerato dall’ente pubblico che tende ad informarlo o a consultarlo piuttosto che a coinvolgerlo nella decisionalità vera e propria. La cultura degli enti pubblici è talvolta chiusa, autoreferenziale, basata su logiche tradizionali di *government* e con funzionari che, ridotti anche di numero, tendono a perdere la cultura del sociale con l’ingente esternalizzazione dei servizi, con un’attenzione più agli aspetti amministrativi rispetto a quelli valoriali e dell’interesse generale. D’altra parte, le OdV palesano limiti e carenze al riguardo, come la scarsa preparazione dei volontari a svolgere un ruolo che richiede “cultura di governo” e capacità concertativa, le difficoltà a coordinarsi con il rischio di operare secondo visioni e interessi particolari, la scarsa forza rappresentativa che esse hanno nei confronti delle istituzioni in quanto non in grado di esprimere rappresentanze unitarie ai tavoli della concertazione e della progettazione.¹⁹

5. Attualità e sfide future

Se nel 1998 Luciano Tavazza rilevava un volontariato nella transizione (Tavazza, 1998) verso un ruolo sociale e politico più maturo dopo il riconoscimento attraverso la legge quadro, a distanza di oltre dieci anni il volontariato si trova a dover gestire la complessità che comporta oggi l’esercizio di tale ruolo. Tanto più in una società densa di cambiamenti, sia per la lenta, ma inarrestabile trasformazione del sistema di *welfare*, che per l’attualità alle prese con problemi epocali (senilizzazione della popolazione, flussi di immigrazione con relativi problemi di integrazione, crisi economica e precarietà del lavoro, rischi ambientali e climatici) e con le relative attese e i bisogni che cambiano così come cambiano motivazioni e aspettative degli stessi volontari impegnati nella solidarietà organizzata.

¹⁹ Al riguardo va segnalato come preziosa oltre che lodevole l’iniziativa del Centro di servizi per il volontariato - Celivo - di Genova di elaborare una “Carta della rappresentanza” come strumento e proposta alle OdV (e al nonprofit in generale).

Complessità di funzioni e differenziazione del fenomeno

Osservando lo sviluppo del volontariato negli ultimi anni è evidente la crescita in complessità dei ruoli e quindi delle funzioni di tipo organizzativo e gestionale richieste per operare con qualità e continuità. È una complessità che riguarda l'oggetto dell'impegno del volontariato, non più solo i settori socio-assistenziale e sanitario, ma anche quelli che determinano la qualità della vita dei cittadini e delle comunità (protezione civile, educazione permanente, sicurezza stradale, cultura e beni culturali, ambiente e specie naturali). Per funzionare bene è poi oggi necessario fare programmazione e progettazione mirata, monitorare i bisogni della propria utenza o del territorio, acquisire, curare e valorizzare la risorsa umana, fare buona comunicazione - di tipo autoreferenziale o promozionale, ma anche di sensibilizzazione dell'opinione pubblica - così come non si può non fare valutazione e rendicontazione sociale del proprio operato, raccogliere fondi sfruttando le maggiori opportunità e il più ampio spettro di donatori oggi disponibili. Occorre rapportarsi con i soggetti esterni, stringere alleanze, scambiare e intrecciare rapporti collaborativi con soggetti omologhi e stare nelle reti e negli organismi consultivi e partecipativi.

Tale complessità di funzioni comporta due dirette conseguenze:

- fa sì che, da una parte, il "lavoro" del volontario sia oggi più impegnativo e continuativo - quindi sostenibile da un numero minore di attivisti rispetto ad un tempo - e, di conseguenza, che le OdV siano più esigenti nel reclutamento dei volontari, dall'altra, accentua la percezione dei presidenti di non avere mai abbastanza risorse umane per realizzare la *mission* delle proprie organizzazioni. Con la tendenza a compensarle attraverso la raccolta di finanziamenti congrui e sicuri nel tempo, inducendo così però una professionalizzazione e un "cambio di passo" gestionale che allontana le loro organizzazioni dal volontariato e i volontari dalle loro organizzazioni;²⁰
- accentua le differenziazioni interne al fenomeno che tende a presentarsi ulteriormente articolato al suo interno: tra i settori,

²⁰ Si notano infatti, nell'evoluzione di queste organizzazioni, tensioni e perdite di operatori e di volontari connesse con i "cambi di passo" a seguito di un rifiuto della "svolta" imprenditoriale e lo spiazzamento della motivazione che ne aveva originato l'impegno. Si è altresì verificato che in questi casi i nuovi volontari sono più disponibili ad aderire a singoli progetti che non a farsi carico di obiettivi operativi e gestionali che comportano responsabilità e scelte tecniche sulle quali non sono nemmeno in grado di incidere.

da quelli di *welfare* - con un rapporto più stretto con le amministrazioni pubbliche - a quelli della partecipazione civica - più in dialogo con i cittadini; per dimensioni, le grandi organizzazioni, le piccole, ma inserite in apposite reti nazionali, le piccole e indipendenti; per composizione, dalle compagini di soli volontari, ad enti a base associativa, ad organizzazioni miste semiprofessionalizzate; per vocazione, da nuclei di pura testimonianza ad organizzazioni ad elevata capacità di gestione di servizi, ad unità molto specializzate. Ciò richiede ai Centri di servizio per il volontariato una maggiore attenzione nel sollevare le OdV meno attrezzate da alcune onerose funzioni e nel differenziare i propri strumenti di sostegno e qualificazione del volontariato.

Processi di individualizzazione nel volontariato

Si registra oggi tra i volontari una maggiore eterogeneità e complessità delle motivazioni che conducono all'azione prosociale con il modificarsi delle dinamiche sociali e dei quadri di riferimento valoriali, non più "totalizzanti" come un tempo. La crescita più recente delle OdV che sono espressione della volontà di gruppi di cittadini di partecipare e di tutelarsi, ha largamente rafforzato la "secolarizzazione" del fenomeno e quindi la sua componente pluralistica all'interno delle compagini solidaristiche. In sostanza si nota un'eterogeneità e polivalenza di motivazioni che suffragano le scelte individuali al volontariato, dove l'istanza altruistica e/o partecipativa (il "per gli altri") si connette con quella autorealizzativa o autocentrata (il "per sé"). Si riscontrano anche motivazioni prevalenti connesse con la fisionomia generazionale dei volontari, con l'istanza espressiva e autoformativa dei giovani, quella partecipativa e realizzativa maggiormente presente nel mondo adulto, quella valoriale, religiosa e di testimonianza che muove gli anziani. Tuttavia qualunque siano le motivazioni iniziali con l'*excursus* dei volontari cresce, trasversalmente, soprattutto quella "valoriale" (esprimere i valori in cui si crede e dare senso all'esistenza)²¹ a discapito di quella "socializzante", pur se questa rimane per molti volontari la spinta fisiologica all'opzione per la solidarietà organizzata piuttosto che per un volontariato vissuto singolarmente, "senza divisa" (Catalbiano, 2006).

²¹ Infatti confrontando il peso delle diverse motivazioni all'origine dell'esperienza e ad oggi, quella "valoriale" incrementa più di tutte, seguita da quella "partecipativa" come si evince dalle rilevazioni Feo-Fivol 2006-2008 su 2.926 volontari.

Appare altresì evidente che l'identità dei gruppi di volontariato si esplicita nel servizio più che nella condivisa matrice culturale o visione del mondo, laica o confessionale che sia, dei suoi aderenti. Soprattutto nelle organizzazioni emergenti i membri si riconoscono nelle finalità a cui aderiscono e nella tensione comune verso obiettivi di risultato, pur nel rispetto dei valori di riferimento ideale di ciascuno. Vi è quindi una forte identificazione sulla *mission* per cui la scelta di operare in una OdV piuttosto che nell'altra dipende soprattutto dalla condivisione di tali finalità.²² Da qui il maggiore *appeal* delle OdV che sanno comunicare in modo chiaro, concreto e coinvolgente la propria ragione d'essere.

Si nota altresì una "autonomizzazione" dei singoli gruppi affiliati alle matrici nazionali di riferimento. Si sta passando sempre più da un rapporto di tipo gerarchico ad uno federativo (l'esempio dell'Avis è significativo) che permette molti gradi di libertà e di autonomia alle affiliate. D'altra parte queste oggi rispondono in prima persona del proprio operato sul territorio, nell'orizzontalità dei rapporti con i *partner* territoriali - in ragione della valenza locale delle politiche sociali - più che nella verticalità dei rapporti con la propria matrice nazionale. Da qui anche l'iscrizione ai registri del volontariato delle singole unità piuttosto che delle loro sedi provinciali, regionali o nazionali come avveniva fino a qualche tempo fa.

Le due facce del rapporto con le amministrazioni pubbliche

Il rapporto con le amministrazioni pubbliche è il punto di maggior criticità per un volontariato che voglia essere soggetto di cambiamento. Il volontariato impatta oggi nella difficile transizione del sistema di *welfare*, da quello tradizionale a quello *mix* plurale (più soggetti attori) e della "cittadinanza" (le persone della comunità con i loro diritti esigibili) e risente della forte riduzione delle risorse per le politiche sociali che induce nelle amministrazioni pubbliche un uso strumentale del volontariato. A tali effetti si aggiungono la "burocra-tizzazione" e la "istituzionalizzazione", indotti dal più ravvicinato rapporto con le amministrazioni pubbliche, tendenti ad essere più regolative che promozionali del volontariato. D'altra parte, anche i processi di sofisticazione organizzativa e di professionalizzazione

²² La ricerca sui 2.926 volontari intervistati dalla Feo-Fivol nel periodo 2006-2008 attesta che il motivo prevalente nella scelta dell'OdV in cui fare volontariato è "perché ne condivido la missione e gli obiettivi operativi", scelto tra i nove possibili dal 51,3% degli intervistati, con una punta del 58,5% per i giovani.

interna alle OdV e di “isoformismo” (assunzione dei caratteri organizzativi delle imprese sociali o delle istituzioni pubbliche) nonché di dipendenza dalle fonti di finanziamento pubblico - riguarda pressoché un terzo delle OdV²³ - tendono a ridurre l'autonomia del volontariato e la sua capacità di essere forza di pressione, di partecipazione e di *advocacy* oltre che strumento operativo.

Il rapporto con le istituzioni pubbliche è però bifronte. Se da una parte è denso di rischi per le organizzazioni di volontariato, dall'altra, lo è anche di stimoli ed opportunità per la loro crescita e qualificazione. Le ricerche Feo-Fivol documentano che un volontariato avulso dal rapporto con le componenti istituzionali locali stenta a crescere e corre il rischio di disperdere le proprie risorse, mentre le OdV più collaborative con il pubblico - senza assumere ruoli di gestori esterni - sono quelle che funzionano meglio, oltre ad essere le più dinamiche e vitali. Di norma il rapporto tra questi due soggetti è di reciproca utilità.

Sfide per il prossimo futuro

Il volontariato è un fenomeno rilevante da un punto di vista quantitativo, capace di mobilitare milioni di cittadini e di attivare una molteplicità di servizi, anche innovativi oltre che produrre beni relazionali, legami sociali. Tuttavia vi è un problema di riduzione dell'incisività del volontariato organizzato sulle politiche sociali e del territorio. Tale limite è ulteriormente aggravato dall'ulteriore differenziazione, molecolarizzazione e specializzazione del fenomeno oltre dell'assenza di un'adeguata rappresentanza. Questa peraltro discende dall'esercizio di una costante partecipazione che è in difetto di esercizio nel mondo frammentato del volontariato italiano.

La prima sfida per il prossimo futuro è proprio quella di diventare, sui territori, prima ancora che a livello nazionale, un movimento coeso e unitario di OdV capaci di incontrarsi e di coordinarsi per poi dialogare con le altre forze del nonprofit e con le amministrazioni pubbliche, ma da una posizione di autonomia di governo e di proposta.

Il volontariato negli anni dei registri pubblici e della esternalizzazione dei servizi, con la tendenziale assunzione di responsabilità nella gestione dei servizi - soprattutto se non coprogettati con il committente pubblico - rischia di incorrere in un problema di riduzione della propria identità. Vi è infatti una focalizzazione molto centra-

²³ Dagli approfondimenti realizzati nel 2008 su 1.318 OdV (già richiamata) emerge che queste, dipendenti dal finanziamento pubblico (oltre il 50% delle entrate di fonte pubblica), costituiscono il 32,6% del totale.

ta sulla *mission* dell'organizzazione che tende a comprimere quella parte dell'identità dei volontari che è fatta di *vision*, di valori, del credo ideale e operativo del volontariato (Perché lo faccio? Per quale modello di società, di persona e di *welfare*?). Ciò induce le OdV a spostare la stessa formazione dagli aspetti culturali e valoriali a quelli di tipo "tecnico-professionale" per rispondere agli obiettivi di performance. Questo approccio genera qualche problema di identità all'interno delle OdV, soprattutto di quelle maggiormente orientate alla gestione di servizi in convenzione. Le OdV diventano efficienti erogatrici di servizi, ma perdono di vista altre fondamentali prerogative. Inoltre la formazione incentrata sulla cultura del volontariato è tra quelle meno affrontate dalle OdV proprio mentre i loro attivisti vi aderiscono perché ne condividono gli obiettivi operativi ("identità nel servizio") piuttosto che i valori, la sua "ideologia". Non è quindi un caso che i volontari intervistati associno il volontariato più all'utilità sociale e al nonprofit che alla gratuità e al dono. Sono dentro una cultura di servizio più che della testimonianza.

Ecco quindi la stessa confusione con le altre organizzazioni di terzo settore, che oltre ad un problema normativo è un problema culturale laddove la stessa OdV perde di vista la propria specifica prerogativa di essere servizio e testimonianza, dono e condivisione, a partire dalla fonte del bisogno e non del finanziamento.

La seconda sfida per le organizzazioni di volontariato e i volontari è quella di recuperare una piena identità. Per fare questo occorre ricallibrare la formazione - a cominciare da quella dei Centri di servizio per il volontariato - spostandola sugli aspetti culturali e identitari del volontariato avendo chiaro valori, compiti e ruoli. Se questi ultimi possono cambiare con le esigenze della società, i valori sono immutabili nel tempo e nello spazio.

Il volontariato avrà un futuro se sarà in grado di assolvere al meglio la sua più importante funzione, insieme a quella della promozione dei diritti di cittadinanza, ovvero la diffusione della cultura della solidarietà. Questo perché i valori dominanti sono antitetici a quelli del volontariato (orientati alla competitività, al consumismo, all'individualismo, alla predazione dei "beni comuni") e non sufficientemente arginati dalle agenzie di socializzazione, in *primis* la scuola, che deve essere a sua volta sostenuta nella funzione di formazione alla cittadinanza. In tale contesto societario anche il valore costitutivo della gratuità tende ad essere attenuato e messo in discussione con conseguenze di minor disponibilità di impegno volontario dei cittadini. Per svolgere una funzione di diffusione della cultura della

solidarietà, per la costruzione dell'uomo solidale prima ancora del volontario, oggi non è più sufficiente testimoniare quello che si è, ma occorre saper utilizzare le leve della comunicazione diretta e del contatto con la cittadinanza e in particolare con i giovani.

La terza sfida è quella di incrementare e rendere più efficace la promozione del volontariato per disseminare la cultura della solidarietà nei confronti di tutti i cittadini mettendoli direttamente al corrente di quello che le organizzazioni sono e fanno. Una promozione basata soprattutto sul contatto umano realizzato dai singoli volontari, dalle loro organizzazioni, non solo in particolari eventi, ma nell'attività ordinaria, con la supervisione e l'impegno diretto del Centro di servizio per il volontariato. Occorre anche operare con l'idea di promuovere la disponibilità di tutti i cittadini, allargando il concetto di attività di volontariato per includervi non solo i "militanti" che si spendono con molto impegno nelle organizzazioni solidaristiche, ma anche i volontari di x giornate l'anno, o a progetto, o disponibili a fare uno stage, così come il volontariato di una famiglia (che tiene, ad esempio, per un fine settimana un bambino che sta in una comunità, che non ha una famiglia) fino al "vicino solidale" che si può fare carico di un bisogno, magari in coordinamento con l'OdV. L'obiettivo non è solo garantire *turnover* e ricambio generazionale dentro le OdV, ma anche l'attenzione solidale dei cittadini, la loro responsabilizzazione circa i problemi, perché il volontariato è anche scuola di sussidiarietà e di partecipazione.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. (1998), *La solidarietà organizzata*, Fivol, Roma.
- Caltabiano C. (2006), *Altruisti senza divisa. Storie di italiani impegnati nel volontariato informale*, Carocci Editore, Roma.
- Lipari N. (2005), "Per un volontariato quale modello di cittadinanza", in Gastaldi E., Mariotti L. (a cura di), *Un modello di cittadinanza*, Fivol, Roma.
- Rossi E. (2009), "Per una riforma organica della legislazione sul terzo settore: le proposte dell'Agenzia per le Onlus", *Aretè*, Supplemento del quadrimestrale dell'Agenzia per le Onlus, novembre, Maggioli Editore.
- Tavazza L. (1998), *Il volontariato nella transizione. Le prospettive e le sfide fondamentali*, Collana Momentanea, Fivol, Roma.

I volontari nelle imprese sociali

Elena De Palma

Sommario

1. Introduzione - 2. Il valore aggiunto dei volontari nelle imprese sociali - 3. Caratteristiche e (potenziali) problematiche del lavoro volontario - 4. Il programma volontari: indicazioni di lavoro - 5. Come costruire un buon rapporto tra volontari e personale retribuito

1. Introduzione

In un'organizzazione di terzo settore, la "coabitazione" di volontari e personale retribuito pone specifici problemi gestionali, perché le due figure percepiscono e "vivono" l'organizzazione in modo diverso, collaborano con essa sulla base di motivazioni, aspettative e valori in parte diversi, e adottano di conseguenza diversi stili di partecipazione. Queste diversità possono entrare in attrito, creando tensioni o sfociando in veri e propri conflitti, tanto più che un'ampia letteratura¹ documenta come volontari e *paid staff* possono nutrire pregiudizi e timori reciproci. Perciò è importante definire strategie di lavoro e di gestione delle risorse umane che tengano conto di queste diversità e puntino alla qualità delle prestazioni attraverso la loro integrazione, riconoscendo il valore aggiunto caratteristico dell'azione volontaria.

Cercheremo, quindi, di rispondere a queste domande: Perché è utile promuovere l'inserimento di volontari nelle imprese sociali? Come

¹ Cfr. Ambrosio, Bandini (1998); De Palma (2002, 2003a, 2008b); Macduff (1995); Pearce (1994); Scheier (1996).

impostare o migliorare un programma di inserimento di volontari? Come gettare le basi di una proficua e duratura collaborazione tra volontari e personale retribuito?

2. Il valore aggiunto dei volontari nelle imprese sociali

L'apporto del volontariato alle imprese sociali introdotte dalla legge 118/2005, benché non sia - a rigore - un requisito necessario per definirle, può essere considerato specificamente utile al conseguimento dei loro obiettivi. In questo senso, diversi autori sostengono che avvalersi del contributo di volontari rappresenta, per l'impresa sociale, un elemento qualificante della propria attività. Secondo Fazzi (2001), l'impiego di volontari favorisce sia processi di compenetrazione dell'azione organizzativa nella realtà sociale che esprime i bisogni di assistenza e di aiuto sia la trasparenza dei processi decisionali e di allocazione delle risorse. I volontari, inoltre, svincolati dalle rigidità tipiche dell'organizzazione del lavoro retribuito, possono rendere più flessibile l'offerta di servizi, migliorandone l'efficacia. Ma soprattutto, i volontari promuovono la realizzazione di processi produttivi incentrati sull'economia delle relazioni.² La gratuità dell'azione è di per sé una garanzia contro il possibile rischio che le imprese sociali diventino sempre più agenzie produttrici di prestazioni standardizzate anziché di beni relazionali. Barbetta (2000, pp. 74-75) evidenzia come "la funzione dei volontari sia cruciale per mantenere vivi - in organizzazioni che crescono di dimensioni e si dotano di strutture via via più complesse e parcellizzate - quegli elementi di motivazione che costituiscono uno dei fattori su cui si basa il successo del terzo settore". La presenza di volontari, inoltre, rappresenta per gli utenti "un segnale sintetico ed efficace di corretto funzionamento delle organizzazioni", dato che "il solo vincolo di non distribuzione dei profitti" risulta - ai fini della costruzione di un rapporto fiduciario - meno significativo della "presenza di persone che, spinte da spirito altruistico, destinano parte del proprio tempo al servizio dell'organizzazione e delle sue finalità". Mittone (1999), infine, so-

² Anche Osti (1999) ritiene che la funzione essenziale dei volontari nelle organizzazioni sia quella di "garantire che venga posta costante attenzione al contenuto relazionale". Analogamente, Stanziani (1998) associa alla figura del volontario una funzione di stimolo e controllo delle organizzazioni di appartenenza: la presenza dei volontari consentirebbe e, allo stesso tempo, "imporrebbe" all'organizzazione di applicare, nella produzione di servizi, il principio di reciprocità e cioè di privilegiare la risposta ai bisogni piuttosto che attenersi rigidamente ai contratti stipulati con gli utenti o con le amministrazioni pubbliche.

stiene che una partecipazione attiva dei volontari nei processi decisionali e gestionali dell'organizzazione può produrre e garantire un innalzamento del contenuto etico del clima organizzativo. L'esempio virtuoso dei volontari, inoltre, può favorire l'affermazione di un sistema di regole implicite che incentiva l'incremento dell'impegno anche del personale retribuito.

Secondo diversi autori, infine, il volontariato - assicurando la diversificazione di interessi, motivazioni e aspettative del personale nei confronti delle organizzazioni - contrasterebbe la cosiddetta "deriva oligarchica" delle organizzazioni stesse, prevenendo i rischi di istituzionalizzazione e burocratizzazione insiti nella loro crescita, nonché il progressivo sbilanciamento dell'agire organizzativo verso la soddisfazione degli interessi interni, a scapito dei destinatari dei servizi.

In breve, il contributo dei volontari porta con sé una forte carica simbolica, che può essere più o meno determinante per l'identità dell'organizzazione, ma non si esaurisce in questo: esso è, per sua natura, potenzialmente ricco di ricadute positive sul piano dell'efficacia concreta dell'agire organizzativo. Su come mettere a frutto queste potenzialità, evitando le insidie di un approccio superficiale alla gestione dei volontari, si cercherà di ragionare nei paragrafi successivi.

3. Caratteristiche e (potenziali) problematiche del lavoro volontario

Gli elementi distintivi dell'azione volontaria sono la libertà e la gratuità dell'impegno.³ Queste caratteristiche astratte si traducono, sul piano pratico, in una serie di condizioni che influenzano profondamente il lavoro di un'organizzazione e possono tramutarsi, in assenza di una specifica strategia di inserimento, gestione e valorizzazione dei volontari (il cosiddetto "programma volontari" - De Palma, 2002, 2008a), in altrettanti punti di debolezza dell'organizzazione stessa:

- a. "fare volontariato" è una decisione autonoma: è il volontario a scegliere l'organizzazione cui aderire, le attività da svolgere e il tempo da dedicarvi. Del resto, proprio per la gratuità delle prestazioni offerte, il legame dei volontari con l'organizzazione non

³ La Carta dei valori del volontariato (2001) definisce il volontario come "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 e contribuendo alla realizzazione di beni comuni".

è soggetto ai vincoli formali propri del lavoro retribuito, ma si basa su un “contratto psicologico”, che va continuamente rinnovato attraverso la soddisfazione delle motivazioni che hanno spinto il volontario ad aderire all’organizzazione;

- b. diverse motivazioni possono essere alla base dell’azione volontaria: da quelle prettamente altruistiche (desiderio di aiutare il prossimo, servire la comunità, ecc.) ad altre più “egoistiche” ma ugualmente legittime come il desiderio di incontrare altre persone, acquisire crediti formativi o competenze utili, “mettersi alla prova”, “sentirsi utili”, “rimanere attivi”, ecc. Quali che siano, le motivazioni possono mutare o venir meno per varie ragioni nel corso dell’esperienza: questo rende instabile il rapporto tra volontario e organizzazione e necessaria un’analisi attenta e continua della motivazione a partecipare e a restare nell’organizzazione;
- c. nella maggior parte dei casi, il lavoro volontario è *part-time*, e può consistere anche in un impegno di poche ore al mese. Ciò richiede all’organizzazione la capacità di diversificare e parcellizzare le attività, e la impegna a mettere in atto adeguate forme di coordinamento per far convergere l’insieme di tante piccole azioni individuali su obiettivi comuni;
- d. l’assenza di vincoli contrattuali può indurre alcuni volontari a sentirsi del tutto autonomi nell’esercizio delle proprie attività, e dunque ad impegnarsi soltanto o principalmente sui compiti ritenuti più rilevanti o gratificanti, e a considerare le direttive come semplici suggerimenti. Senza una strategia di contrasto di questi comportamenti, l’organizzazione può trovarsi in serie difficoltà nel rispettare *standard* di qualità dei servizi. Un comportamento più “integrato”, però, non si ottiene con gli strumenti di controllo e indirizzo comunemente utilizzati per il personale retribuito (gerarchia, sistema premiante, sanzioni, ecc.). Secondo Pearce (1994) le ricompense materiali non hanno, infatti, un impatto significativo sull’azione volontaria e il controllo sui volontari potenzialmente inaffidabili si ottiene principalmente tramite influenze interpersonali, appelli ad alcuni valori condivisi, nonché con la selezione dei compiti e delle sfere d’azione;
- e. i volontari formano, come e più dei lavoratori retribuiti, un insieme eterogeneo, non solo per età, estrazione sociale, livello d’istruzione, ma anche in rapporto alla propria attitudine nei confronti dell’organizzazione. Nella stessa organizzazione possono convivere diverse categorie di volontari, definibili, sia pure a costo di

una semplificazione, in rapporto ad almeno tre principali assi tematici: i) secondo il "livello di coinvolgimento", distinguiamo volontari "centrali" e "periferici" (Pearce, 1994): i primi sono molto presenti e partecipano appieno alla vita dell'organizzazione, mentre i secondi, meno coinvolti e informati, si concentrano nell'ambito ristretto della propria azione specifica; ii) secondo il "livello di competenza", distinguiamo volontari "generici" e "specializzati": i primi sono privi di competenze tecniche strategiche per l'organizzazione, mentre i secondi hanno un *know-how* che li rende indispensabili allo svolgimento di determinate attività; iii) secondo la "durata del rapporto con l'organizzazione", distinguiamo volontari "di lungo periodo", "di breve periodo" e "occasionalisti". I primi spesso si identificano con l'organizzazione e la sua causa, e hanno una motivazione basata sull'appartenenza, che porta con sé anche la disponibilità a svolgere qualsiasi attività necessaria. I secondi offrono una disponibilità più limitata, spinti dalle motivazioni più varie e desiderano generalmente svolgere attività specifiche. Gli occasionalisti, infine, si mobilitano spontaneamente solo in circostanze eccezionali e per attività che possono concludersi anche nell'arco di una sola giornata.

L'inserimento di volontari nelle imprese sociali e il rilancio o la valorizzazione del loro impegno richiedono di considerare in un'ottica sistemica tutte queste caratteristiche. Solo attraverso un approccio che tenga nel dovuto conto le specificità del volontariato, questi possibili punti di debolezza possono essere trasformati in punti di forza nell'agire organizzativo e nell'erogazione dei servizi.

4. Il programma volontari: indicazioni di lavoro

Impiegare dei volontari in modo soddisfacente senza modificare struttura organizzativa e procedure di lavoro è possibile solo se i volontari sono pochi o sono coinvolti occasionalmente in attività "collaterali" (ad esempio, nella realizzazione di un evento). L'inserimento di un gruppo di volontari che collabori stabilmente con l'organizzazione, invece, richiede necessariamente una ridefinizione dell'intero "sistema organizzazione". Perciò è importante valutare anzitutto la fattibilità di ciò che d'ora in poi chiameremo "programma volontari", cioè dell'insieme di attività e "politiche gestionali" da porre in atto per creare un contesto organizzativo che faciliti e sostenga l'azione volontaria, gettando le basi di una proficua e duratura collaborazione.

Definire “politiche” dei volontari (cioè criteri operativi, procedure e comportamenti desiderati) coerenti con i valori e la cultura dell’organizzazione non significa altro che elaborare un sistema di regole riferite a tutte le fasi e gli aspetti più significativi del rapporto fra volontari e organizzazione:⁴

- individuazione delle attività;
- reclutamento (ricerca e selezione);
- assegnazione delle attività;
- inserimento nell’organizzazione;
- formazione, supervisione e valutazione del lavoro volontario;
- allontanamento dei volontari non idonei.

È fondamentale che le regole definite siano chiare e condivise da tutti e che siano oggetto di verifiche periodiche. Inoltre, è importante stabilire fin dall’inizio chi svolgerà due funzioni chiave per il buon risultato del programma: il responsabile/coordinatore e il supervisore dei volontari. Il primo ha il compito di gestire il programma e di “farlo funzionare”, fungendo da raccordo tra i volontari, il personale retribuito e l’organizzazione nel suo insieme. Può essere un professionista o un volontario, purché abbia capacità e competenze inerenti la pianificazione e la direzione delle risorse umane, e conoscenze sui comportamenti individuali, di gruppo e organizzativi. Il supervisore deve occuparsi, invece, della qualità delle attività svolte e delle relazioni all’interno del gruppo di lavoro, offrendo ai volontari un sostegno quotidiano. Il supervisore dovrebbe avere competenze specifiche su come offrire un *feedback* efficace, valutare le prestazioni e gestire le dinamiche relazionali.

Individuare le attività adatte ai volontari

Per decidere quali attività possano essere affidate ai volontari è importante tener conto non solo dei bisogni della comunità (territorio/utenti) e delle esigenze dell’organizzazione, ma anche delle motivazioni e delle caratteristiche di chi si avvicina al volontariato. Una prima lista di potenziali progetti o specifiche attività si può ottenere rispondendo alle seguenti domande: Quali sono i bisogni insoddisfatti della comunità/degli utenti? Quali gli obiettivi non raggiunti dall’organizzazione? Quali sono i punti deboli dell’organizzazione (ad esempio, la selezione, la formazione, la comunicazione esterna, ecc.)? Un’ulteriore riflessione porterà alla selezione delle attività

⁴ Cfr. Graff (1995); McCurley, Lynch (1996); Ellis (1996); De Palma (2002, 2008a).

“adatte” ai volontari in termini sia di requisiti richiesti per il loro svolgimento sia di attività che possono incontrare la disponibilità dei volontari stessi. È importante, in questa fase, analizzare la motivazione dei volontari, cercando di capire perché si fa (o non si fa) volontariato. Le risposte a queste domande aiutano, nel “disegnare” le attività, a considerare sia le motivazioni all’impegno sia gli ostacoli che limitano la partecipazione attiva (poco tempo, impegni familiari, ecc.). Per cercare di superare tali ostacoli, le attività possono essere diversificate tenendo conto dei seguenti aspetti:

- tempo (durata complessiva della collaborazione, orari, giorni, ecc.);
- modalità di realizzazione (attività individuali, di gruppo, volontariato familiare, ecc.);
- sedi (in organizzazione, a casa, sul luogo di lavoro, per strada, ecc.);
- tipologia di volontario (anziani, studenti, giovani, professionisti, ecc.);
- tipologia di servizio (a contatto con gli utenti, a sostegno dell’organizzazione, ecc.).

Un utile strumento per sistematizzare le caratteristiche delle attività per i volontari è costituito da una “scheda descrittiva”⁵ che può contenere le seguenti informazioni:

- denominazione del lavoro/attività da svolgere e ruolo da assumere;
- nome del coordinatore dei volontari o del progetto di cui fa parte l’attività;
- sintesi del lavoro: attività da svolgere e responsabilità; competenze, formazioni ed esperienze richieste (cioè cosa si deve sapere ed essere capaci di fare): queste possono essere distinte in indispensabili e desiderabili; richiesta di disponibilità: giorni, ore, per quanto tempo;
- supporto offerto dall’organizzazione (formazione, supervisione, valutazione, ecc.).

Reclutamento dei volontari (ricerca e selezione)

Le scelte necessarie per pianificare efficacemente la ricerca e la selezione dei volontari riguardano: la strategia di reclutamento, gli strumenti e il linguaggio da utilizzare (Ellis, Melandri, 2003; Ellis, 1994).

⁵ Cfr. Brudney (1994); Ellis (1994); Stallings (1998); McCurley, Lynch (1996).

La scelta della strategia di reclutamento dipende dal profilo di volontario desiderato, dalla quantità di volontari necessari e dal “bacino” in cui si possono trovare i potenziali volontari.

Le strategie possono, quindi, essere:

- generiche, quando si ha bisogno di volontari senza competenze particolari o che possono essere apprese facilmente e in tempi brevi;
- specifiche, quando si cercano persone dal profilo ben preciso. È fondamentale allora rispondere alle seguenti domande: Chi potrebbe voler svolgere l'attività? Dove è possibile trovare queste persone? Come comunicare con i potenziali volontari? Quali sono le motivazioni che possono spingere queste persone a svolgere il lavoro? Chi deve fare il reclutamento?

Molti sono gli strumenti di reclutamento (campagne di comunicazione, eventi pubblici, *mailing*, sito web, ecc.). Ognuno di essi presenta vantaggi e svantaggi specifici ed è più o meno adatto allo scopo che si vuole raggiungere. Quale che sia lo strumento scelto, il messaggio di reclutamento dovrebbe presentare:

- il bisogno della comunità o degli utenti (e non dell'organizzazione!);
- come i volontari possono aiutare;
- quali vantaggi (benefici e soddisfazioni) il volontario potrà trarre dall'azione volontaria.

Il messaggio deve riuscire a “toccare” direttamente le motivazioni del potenziale volontario. A chi affidare, infine, la ricerca dei volontari? La scelta dipende dall'impegno richiesto e dalla disponibilità di personale. Se la ricerca di volontari è un'attività continua, sarà meglio non affidarla al coordinatore, ma ad un suo collaboratore “dedicato”.

La finalità del processo di selezione è individuare le persone che, per motivazioni, aspettative, disponibilità di tempo e competenze possedute, sembrano più idonee a svolgere determinate attività di volontariato. Un'accurata selezione è importante perché tutela gli utenti e gli stessi volontari e facilita l'assegnazione delle attività, e anche perché ogni volontario: a) rappresenta l'organizzazione (e quindi influisce sulla sua reputazione); b) entra a far parte di un gruppo, influenzandone le dinamiche; c) ha diritto ad un'esperienza di cui possa essere soddisfatto.

In relazione al tipo di attività da svolgere o al tipo di utenza con cui i volontari lavoreranno, il processo di selezione può essere più

o meno complesso e utilizzare diverse tecniche.⁶ Tenendo conto di quanto indicato nella scheda descrittiva delle attività, e immaginando quali problemi operativi o di relazione il volontario potrà trovarsi ad affrontare, nel colloquio si porrà particolare attenzione ai seguenti aspetti (De Palma, 2008b):

- valori: condivisione della missione e della cultura organizzativa;
- motivazioni: al volontariato, all'impegno e alla specifica attività;
- aspettative: rispetto all'azione volontaria, alla specifica attività, all'organizzazione;
- conoscenze e competenze, di base e specifiche;
- caratteristiche di personalità: atteggiamenti, valori, capacità di adattamento e di mediazione, capacità di stabilire rapporti con gli altri.

Il colloquio deve essere preparato sia definendo criteri selettivi per ogni area di indagine sia preparando i materiali per l'intervista.⁷ Sia per i potenziali volontari sia per l'intervistatore può essere necessario prendere del tempo per valutare se e quando dare avvio alla collaborazione. Quando è l'organizzazione a prendere tempo, è opportuno che questo sia il più breve possibile perché un'attesa eccessiva incide negativamente sulla motivazione e sull'interesse del volontario. Dal punto di vista organizzativo, la selezione può essere affidata ad una sola persona, che si assume tutta la responsabilità del processo di reclutamento/selezione per ogni iniziativa dell'organizzazione, oppure a più persone, responsabili dei progetti o settori dell'organizzazione in cui dovrebbero operare i volontari. Questa seconda soluzione è preferibile quando si cercano volontari con abilità specifiche o che debbano svolgere azioni "a rischio".

Assegnare le attività

Per valorizzare il contributo di ciascun volontario e ottenere un impegno duraturo, le attività da assegnare devono corrispondere sia alle aspettative e ai bisogni/motivazioni individuali sia alle abilità/

⁶ Ad esempio, colloqui individuali e/o di gruppo, somministrazione di test attitudinali o di personalità, simulazioni, prove sul campo. L'integrazione tra queste tecniche è particolarmente importante quando le attività presentano qualche elemento di rischio o richiedono abilità o attitudini particolari.

⁷ Il colloquio/intervista dovrebbe seguire - sia pure con una certa flessibilità - uno schema predefinito. È bene, quindi, prepararsi una lista di domande e anche qualche risposta (ad esempio, una presentazione sintetica delle politiche dell'organizzazione), predisporre una scheda per raccogliere informazioni di *background*, avere a portata di mano un elenco delle attività eventualmente proponibili in alternativa e materiale informativo sull'organizzazione.

competenze di cui è in possesso o che può acquisire attraverso un'appropriate formazione. Affinché ci sia un significativo investimento di responsabilità, le attività devono essere percepite dal volontario non solo come d'impatto per la comunità e/o gli utenti e importanti per l'organizzazione, ma anche come interessanti, stimolanti e soddisfacenti. Le attività dovrebbero permettere al volontario di sentirsi responsabile per gli esiti del proprio lavoro, offrendogli la possibilità di esercitare una certa autonomia decisionale nel pianificare e definire le modalità di realizzazione del lavoro affidatogli. È importante, inoltre, tenere presente che nel corso dell'esperienza il volontario può aver bisogno di cambiare attività per essere pienamente soddisfatto del lavoro che svolge e contribuire al raggiungimento degli obiettivi organizzativi.

L'inserimento nell'organizzazione

L'inizio di una nuova esperienza di volontariato è sempre una fase delicata in quanto la poca conoscenza tra organizzazione e nuova risorsa umana crea attese e speranze, ma anche incertezze e perplessità. Preparare con cura l'inserimento nell'organizzazione crea le premesse per una chiara e duratura collaborazione. Gli obiettivi principali dell'inserimento (o orientamento) sono: a) fornire informazioni affinché il volontario si senta "a casa"; b) rafforzare la motivazione; c) favorire un clima di fiducia e disponibilità.

Il percorso di orientamento può essere per gruppi e/o individuale. In ogni caso, dovrà essere articolato in diversi incontri, alcuni dedicati a fornire informazioni valide a tutti i nuovi volontari⁸ e altri dedicati ad informazioni più specifiche⁹ per gli ambiti di attività di ognuno. È bene, inoltre, utilizzare tali incontri per chiarire le reciproche aspettative, definire meglio i fabbisogni formativi del volontario e, se necessario, affiancargli un tutor.

⁸ Informazioni di carattere generale possono riguardare, ad esempio: problematiche e tipologia degli utenti; identità e funzionamento dell'organizzazione; procedure e aspetti amministrativi del rapporto con i volontari; norme di comportamento e obblighi verso l'organizzazione; attività sociali (meeting, eventi, ecc.).

⁹ Informazioni di carattere specifico possono riguardare, ad esempio: le attività programmate e i relativi obiettivi; cosa fare, cosa non fare e perché; come gestire situazioni critiche; le persone con cui si dovrà collaborare, i loro ruoli e le loro funzioni; tempi e modi dell'attività di supervisione e valutazione; i materiali e gli strumenti che si è autorizzati ad utilizzare e il loro approvvigionamento, ecc.

Formazione, supervisione e valutazione del lavoro volontario

La formazione, la supervisione e la valutazione delle prestazioni andrebbero considerate come funzioni “fisiologiche” dell’organizzazione e strumenti essenziali delle politiche di sviluppo anche del personale volontario perché:

- un’esperienza di volontariato è comunque caratterizzata da continui apprendimenti (anche se informali e non pianificati);
- c’è richiesta di sempre maggiore “professionalizzazione” e del rispetto di *standard* di qualità;
- un’organizzazione, per funzionare bene, ha bisogno di cultura e regole di lavoro condivise;
- un sistema di gestione che prevede la formazione, la supervisione e la valutazione sostiene la motivazione dei volontari e trasforma i loro saperi individuali in “saper fare organizzativo”.

Il primo passo per impostare correttamente la progettazione di un processo formativo è l’analisi dei bisogni. È importante tener conto non solo dei bisogni cosiddetti “professionali”, cioè delle esigenze che scaturiscono dai ruoli organizzativi e dalle attività da svolgere, ma anche dei bisogni individuali, ossia delle esigenze di formazione avvertite direttamente dal volontario nell’ambito di tre aree: sapere, saper fare, saper essere. Questo vuol dire prima di tutto chiedersi quali siano le informazioni, le competenze e gli atteggiamenti necessari al lavoro da svolgere e, quindi, verificare il “bagaglio” del volontario attraverso un colloquio di approfondimento, la compilazione di un questionario *ad hoc* e/o l’osservazione diretta. In genere, può essere utile stabilire una gradualità nelle attività da svolgere, in modo da poter effettuare una formazione iniziale più breve e valorizzare maggiormente la formazione *on the job* e la supervisione.

L’attività di supervisione è fondamentale per creare condizioni che incoraggino e supportino i volontari a fare bene il proprio lavoro, a raggiungere gli obiettivi prefissati e ad assumere il ruolo atteso dall’organizzazione. In altri termini, la supervisione serve a:

- monitorare l’attività del volontario e definire priorità nelle attività;
- condividere informazioni attinenti l’organizzazione ed il lavoro;
- identificare eventuali problemi (o fattori che incidono negativamente sul lavoro) e cercare soluzioni;
- prevenire e/o gestire eventuali conflitti;
- valutare le modalità di supervisione e la relazione volontario-supervisore.

Le modalità e i tempi della supervisione andrebbero per quanto è possibile “personalizzati” (Lee, Catagnus, 1999), concordandoli con il volontario in base alle attività da svolgere.

La valutazione è uno strumento di analisi utile sia al volontario che all’organizzazione, essa è volta, infatti, all’assunzione di decisioni coerenti, che consentano:

- ai volontari di lavorare al meglio delle proprie potenzialità;
- all’organizzazione di coinvolgerli in modo più efficace, individuando soluzioni ad eventuali specifici problemi o modificando il sistema di gestione delle risorse umane, se il problema è generalizzato (De Palma, 2002, 2003b, 2008b).

I momenti di valutazione dovrebbero essere programmati in base alla complessità delle attività e ai risultati attesi, ma anche organizzati “d’urgenza” quando si riscontrano problemi nella qualità del lavoro o situazioni di tensione o conflitto. A conclusione dell’incontro di valutazione è importante che le soluzioni individuate siano condivise e che sia definito un periodo di tempo entro il quale il problema (relazionale o di prestazione) debba essere risolto, precisando che in caso contrario, se non sono possibili altre soluzioni, il volontario dovrà interrompere la collaborazione.

Nel valutare la prestazione è necessario prendere in considerazione due dimensioni dell’azione volontaria: motivazione e capacità. Rispetto all’attività svolta, il volontario può essere motivato e capace, motivato ma non capace, capace ma non motivato, non capace e non motivato.¹⁰ In base ai risultati del colloquio si potrà quindi decidere se sia il caso, ad esempio, di modificare le modalità di supervisione e/o formazione, ridimensionare l’impegno e/o la quantità del lavoro, affidare nuove attività o cambiare il gruppo in cui è inserito, offrire un periodo di pausa dalle attività, o rinunciare alla collaborazione.

Allontanare i volontari “inadatti”

Questa decisione è sempre emotivamente difficile, ma deve essere presa se non c’è altro modo di tutelare gli utenti, la qualità dei servizi, il buon clima organizzativo e l’immagine dell’organizzazione. Tre sono i momenti in cui l’organizzazione può rinunciare alla disponibilità di un volontario (Ochman, Pawel, 1997):

- a. a conclusione del colloquio di selezione. Si deve rinunciare alla disponibilità del volontario se questi e l’organizzazione non han-

¹⁰ Cfr. McCurley, Lynch (1996), De Palma (2003b; 2008a).

- no valori o filosofie compatibili, o se il volontario non ha le caratteristiche necessarie allo svolgimento delle attività previste/disponibili o se ha aspettative che l'organizzazione non può soddisfare. Quali che siano le ragioni del rifiuto, vanno spiegate con chiarezza e rispetto, tenendo conto che i volontari ritenuti non adatti oggi potrebbero essere "giusti" per altre attività in futuro. È utile, quindi, creare un archivio da consultare in successive occasioni;
- b. alla fine dell'eventuale periodo di prova, il che consente una maggiore reciproca conoscenza e, quindi, di valutare meglio se il lavoro e le modalità di realizzazione corrispondano alle reciproche aspettative ed esigenze. Quando un volontario dimostra di non avere sufficiente motivazione, o capacità inferiori alle attese, e l'organizzazione non è in grado di fornire formazione e/o supervisione sufficienti a garantire la qualità del suo lavoro, è meglio rinunciare per evitare che la collaborazione sia frustrante per entrambi;
 - c. durante lo svolgimento delle attività. Allontanare un volontario che già collabora con l'organizzazione è certamente più difficile, per i legami che si sono creati e per l'investimento fatto sulla persona. Possono verificarsi situazioni in cui il livello di prestazione non è quello atteso, conflitti per incompatibilità personali o divergenze con l'organizzazione o con altri collaboratori, o anche reiterazioni di comportamenti non appropriati. Se nonostante i chiarimenti e gli aiuti offerti non intervengono cambiamenti positivi è senz'altro preferibile rinunciare alla collaborazione.

Trattenere i volontari

Un'organizzazione non solo deve essere in grado di reclutare i volontari, ma anche di contenere il fenomeno del *turnover*, creando un contesto di lavoro motivante che rafforzi il legame del volontario con l'organizzazione. Identificare le motivazioni (Vineyard, 1991; De Palma, 2008a) di ogni volontario è utile sia nella fase di reclutamento e selezione (volontario potenziale) sia in quella di posizionamento organizzativo e di mantenimento (volontario effettivo), per definire "un sistema di incentivi" per quanto possibile personalizzato. Occorre innanzitutto assegnare a ciascuno le attività più appropriate (attenzione alle motivazioni e alle capacità individuali), e poi prevedere - per quanto possibile - possibilità di "carriera" interna (assu-

mere col tempo ruoli di responsabilità o svolgere attività più complesse, ecc.), fare sentire i volontari importanti per l'organizzazione (inserire i loro nomi nelle pubblicazioni, invitarli ad eventi, ecc.) e ringraziarli/gratificarli con modalità appropriate alle caratteristiche di ciascuno (De Palma, 2008b).

5. Come costruire un buon rapporto tra volontari e personale retribuito

Anche quando condividono ideali e obiettivi comuni, volontari e personale retribuito tendono ad interpretarli in modo diverso, perché partono da visioni del lavoro diverse. In un contesto organizzativo che "funziona", tuttavia, le differenze tra i due gruppi non sono un ostacolo, ma una risorsa messa a frutto: questa condizione non si realizza per caso, ma si costruisce con un'attenta pianificazione dell'inserimento e/o delle strategie di valorizzazione e integrazione del lavoro volontario - dando risposta anche ad alcune preoccupazioni del personale retribuito - e si mantiene con un costante monitoraggio del clima organizzativo.

Il primo passo è costituire un gruppo di lavoro composto da soggetti-chiave dell'organizzazione (presidente, direttore, responsabili di area, ecc.), da rappresentanti dei diversi ruoli e funzioni del personale retribuito e, se possibile, da qualche volontario, anche di altre organizzazioni, che rappresenti il punto di vista della categoria: la decisione di "aprire" al volontariato va presa, infatti, con il più ampio coinvolgimento possibile delle risorse umane. Il gruppo avrà i seguenti compiti:

- esplicitare e discutere le reali motivazioni dell'inserimento di volontari, che devono essere condivise e ben radicate, per evitare che alle prime difficoltà il progetto venga accantonato;
- valutare se esistono le premesse per tale inserimento, ovvero se esiste una diffusa disponibilità alla collaborazione da parte del personale retribuito e un buon "clima organizzativo",¹¹ che influenza in modo decisivo la disponibilità dei volontari ad avviare e continuare un rapporto di collaborazione;
- definire un piano di inserimento, ovvero scegliere fra un inserimento diffuso in tutta l'organizzazione o limitato a settori/progetti

¹¹ Si ha un buon "clima organizzativo" nei contesti in cui ruoli, regole e competenze sono definiti con chiarezza, c'è disponibilità a lavorare per obiettivi, ci sono fiducia e rispetto reciproco tra il personale, spirito di squadra, ecc.

specifici (ove, magari, il personale è più disponibile). Un inserimento graduale, oltre a risultare di solito più accetto al personale retribuito, lascia più margine per aggiustamenti "in corso d'opera", a fronte di eventuali problemi riscontrati nell'operatività;

- individuare il responsabile/coordinatore e i supervisori dei volontari: incaricare per tempo le persone ritenute più idonee e provvedere ad una loro formazione specifica "rassicura" il personale retribuito sul fatto che non tutto ricadrà sulle sue spalle e che, in caso di difficoltà, potrà rivolgersi a dei mediatori per trovare una soluzione;
- individuare i bisogni formativi del personale retribuito in rapporto all'inserimento di volontari. È utile analizzare conoscenze e competenze del personale che lavorerà con i volontari al fine di: a) prevedere momenti di informazione o formazione vera e propria su alcuni aspetti critici (ad esempio, supervisione, valutazione, ecc.), b) valorizzare competenze ed esperienze del personale retribuito, di cui viene riconosciuto il ruolo strategico per la buona partecipazione dei volontari;
- produrre un documento programmatico che illustri le regole, le procedure e i meccanismi operativi del programma volontari: prodotto finale del gruppo di lavoro, che deve diventare patrimonio comune di tutta l'organizzazione.

Generalmente, i timori del personale retribuito verso i volontari riguardano la gestione del proprio lavoro (essere sovraccaricato, vedere ridotta la propria autonomia decisionale, ecc.), l'assunzione di nuove responsabilità (supervisionare, valutare, ecc.), il "dilettantismo" dei volontari e le sue conseguenze sulla qualità dei servizi offerti (i volontari non sono adeguatamente formati, sono inaffidabili, ecc.). Minimizzare o ignorare questi timori o, peggio, censurarli sarebbe un grave errore. Alcune regole possono aiutare i lavoratori a superare almeno alcune di queste preoccupazioni:

- a. scegliere le attività e scegliere i volontari. È bene che le attività da affidare ai volontari siano concordate dal personale retribuito del servizio in cui saranno impiegati con il coordinatore dei volontari. Per attività ritenute particolarmente "delicate" è opportuno, anzi, che la stessa selezione dei volontari sia affidata direttamente al personale retribuito con cui essi collaboreranno. In questo modo, il personale retribuito non "subirà" l'inserimento dei volontari come un'imposizione;
- b. formare i volontari. Il personale retribuito andrebbe coinvolto non solo nella definizione delle conoscenze, competenze e abi-

- lità, necessarie alla realizzazione dell'attività del volontario, ma anche nella definizione e nell'erogazione delle attività formative;
- c. valutare (seriamente) il lavoro volontario. È importante da due punti di vista: i) il personale retribuito non deve avere l'impressione che nell'organizzazione vigano due pesi e due misure (che i volontari, cioè, siano "meno tenuti" al rispetto delle regole); ii) la valutazione è, in sé, un momento importante per individuare e risolvere i problemi e quindi per migliorare le relazioni e la qualità delle attività svolte. I criteri devono essere definiti dal coordinatore con la collaborazione del supervisore del volontario. La valutazione vera e propria spetta invece a quest'ultimo;
 - d. creare un gruppo coeso. Affinché l'azione volontaria sia pienamente valorizzata è importante che nella definizione degli obiettivi di un gruppo di lavoro misto si tenga conto di capacità e competenze diverse (professionali e non). Si deve evitare, inoltre, che i volontari vengano relegati a svolgere compiti ritenuti - a torto o a ragione - secondari o irrilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti. La composizione del gruppo, infine, deve favorire l'integrazione di personalità e stili relazionali diversi, e il gruppo deve dotarsi di norme di funzionamento equilibrate, che non penalizzino né il personale retribuito né quello volontario.

In conclusione, l'inserimento di volontari in un'organizzazione deve essere considerato come un'opzione da valutare con attenzione e consapevolezza, in quanto comporta cambiamenti operativi e culturali ad ampio spettro per l'organizzazione e per il personale retribuito. I volontari possono e devono svolgere un ruolo essenziale nell'organizzazione, non solo sul piano simbolico, ma anche sul piano dell'efficacia del servizio: essi sono insostituibili nella produzione di beni relazionali e nella moltiplicazione di capitale sociale - sono, in altre parole, i portatori di un valore aggiunto che costituisce la quintessenza dell'impresa sociale.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosio G., Bandini F. (1998), *La gestione del personale nelle organizzazioni nonprofit*, EtasLibri, Milano.
- Barbetta G.P. (2000), *Il settore nonprofit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, Studi e Ricerche, Il Mulino, Bologna.
- Brudney J.L. (1994), "Designing and Managing Volunteer Programs", in Herman R.D. & Associates (a cura di), *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Usa.

- De Palma E. (2002), *I volontari, una risorsa da valorizzare*, Edizioni Città Aperta, Troina (En).
- De Palma E. (2003a), "Professionisti e volontari: superare i timori per integrare le risorse", *Non Profit*, n. 3, Maggioli Editore, Milano.
- De Palma E. (2003b), "La valutazione dell'operato dei volontari: strumento strategico", *Terzo Settore. Le regole per il Non Profit*, supplemento mensile de *Il Sole 24 Ore*, n. 9, Milano.
- De Palma E. (2008a), *Accogliere e motivare i volontari. Riferimenti teorici e strategie organizzative*, Centro di Coordinamento Regionale dei Centri di Servizio per il Volontariato Regione Lombardia, Milano.
- De Palma E. (2008b, IIa ed.), *Azione volontaria e strategie organizzative. Come migliorare la partecipazione dei volontari*, Centro di Coordinamento Regionale dei Centri di Servizio per il Volontariato Regione Lombardia, Milano.
- Ellis J.S., Melandri V. (2003), *People Raising. Manuale pratico per la ricerca di volontari*, Carocci Editore, Roma.
- Ellis J.S. (1996), *From the Top Down: The Executive Role in Volunteer Program Success*, Energize, Inc. Philadelphia, Usa.
- Ellis J.S. (1994), *The Volunteer Recruitment Book*, Energize Inc., Philadelphia, Usa.
- Fazzi L. (2001), "Processi di trasformazione dell'azione volontaria in Italia: indicazioni da un'indagine empirica", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, *Volontariato - Rapporto biennale sul volontariato in Italia - 2000*, Roma.
- Graff L.L. (1995), "Policies for Volunteer Programs", in Connors T.D. (a cura di), *The Volunteer Management Handbook*, John Wiley & Son Inc., New York, Usa.
- Lee F.J., Catagnus J.M. (1999), *What we Llearned (the Hard Way) about Supervising Volunteers*, Energize Inc., Philadelphia, Usa.
- Macduff N. (1995), "Volunteer and Staff Relations", in Connors T.D. (a cura di), *The Volunteer Management Handbook*, John Wiley & Sons, Inc., New York, Usa.
- McCurley S., Lynch R. (1996), *Volunteer Management. Mobilizing all the Resources of the Community*, Heritage Arts, Downers Grove, Illinois, Usa.
- Mittone L. (1999), "Comportamenti imitativi nelle multi-stakeholders not for profit e efficienza nella produzione di servizi pubblici: un approccio sperimentale", in Fazzi L., Messola E. (a cura di), *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano.
- Ochman M., Pawel J. (1997), *Volunteer: A Valuable Resources*, The John Hopkins University, Baltimore, Usa.
- Osti G. (1999), "Delle contaminazioni del dono", *Studi di Sociologia*, XXXVIII, n. 2.
- Pearce J.L. (1994), *Volontariato. Motivazioni e comportamenti nelle organizzazioni di lavoro volontario*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Scheier H.I. (1996, IIa ed.), *Building Staff/Volunteer Relations*, Energize Inc., Philadelphia, Usa.
- Stalling B.B. (1998, IIa ed.), *Training Staff to succeed with Volunteers*, Building Better Skills, Pleasanton CA, Usa.
- Stanziani S. (1998), *La specificità relazionale del terzo settore*, Franco Angeli, Milano.
- Vineyard S. (1991), *Secrets of Motivation: How to Get & Keep Volunteers & Paid Staff*, Heritage Arts, Downers Grove, Illinois, Usa.

Volontariato e impresa sociale

Carlo Borzaga

Sommario

1. Introduzione - 2. L'evoluzione dei rapporti tra volontariato e impresa sociale in Italia - 3. La realtà degli intrecci tra volontariato e impresa sociale secondo le ricerche più recenti - 4. Le prospettive

1. Introduzione

I rapporti tra volontariato e impresa sociale possono assumere forme e intensità molto diverse a seconda dei contesti presi a riferimento, di come i due fenomeni sono definiti, delle culture sottostanti e del loro grado di istituzionalizzazione. Se, ad esempio, per volontariato si intende soprattutto lavoro gratuito prestato anche, ma non esclusivamente, per fini di solidarietà, e per impresa sociale qualsiasi organizzazione che si prefigge di migliorare le condizioni di vita di gruppi di persone svantaggiate attraverso la produzione di un bene o di un servizio (Borzaga, Defourny, 2001), si può sostenere che molte imprese sociali, a cominciare dalla maggior parte delle cooperative, sono nate e si sono sviluppate solo grazie ad un rilevante impegno a titolo volontario dei loro membri o dei loro promotori. O se, come fanno ancora le organizzazioni internazionali, in particolare ILO e ONU, si definisce volontariato ogni prestazione a salari inferiori a quelli "di mercato", di nuovo si avrebbe una quasi perfetta integrazione tra volontariato e gran parte di quelle che oggi si definiscono imprese sociali. Se, invece, con il termine volontariato

si intendono solo le forme organizzative create e gestite in via esclusiva o prevalente da volontari, con funzioni soprattutto di *advocacy* e di *pioneering*, è chiaro che esse costituiscono un universo separato da quello delle imprese sociali che invece esistono al fine di erogare servizi anche attraverso l'impiego di forza lavoro remunerata. Un ragionamento simile vale con riferimento ai livelli di istituzionalizzazione delle due realtà: mentre per dar vita ad un'organizzazione di volontariato è sufficiente che vi sia un gruppo di persone che condivide di lavorare per la soluzione di un problema sociale, senza bisogno "né di un mecenate, né di un diploma, né di una licenza, né di uno Statuto, né di alcuna autorizzazione ufficiale" (Beck, 2000), un'impresa sociale richiede, in qualsiasi contesto, livelli maggiori di istituzionalizzazione e deve assoggettarsi ad alcune regole che garantiscono la trasparenza del suo operato. Ma se, come è avvenuto in Italia, anche il volontariato viene istituzionalizzato, i suoi rapporti con le imprese sociali possono diventare più complessi e possono sorgere problemi di competizione.

Da queste osservazioni risulta evidente che non è né utile né possibile, specie in un breve articolo, affrontare il tema in termini generali. Può invece essere utile contestualizzare l'analisi, assumendo in particolare a riferimento la situazione italiana e la sua evoluzione a partire dagli anni in cui si è iniziato ad utilizzare i concetti di "volontariato" e di "impresa sociale", individuando le culture sottostanti e seguendo l'evoluzione normativa che ha portato all'istituzionalizzazione di ambedue i fenomeni. A questo fine si cercherà innanzitutto di proporre una ricostruzione di come i due fenomeni si sono evoluti nel tempo, cercando soprattutto di mettere in luce come sono cambiati i rapporti tra di essi (par. 1). Di seguito (par. 2) si verificherà quali sono oggi nella realtà i rapporti tra questi due mondi. Per concludere con una breve riflessione sull'evoluzione possibile, soprattutto dopo l'approvazione della legge sull'impresa sociale.

2. L'evoluzione dei rapporti tra volontariato e impresa sociale in Italia

In Italia il termine "volontariato" è stato usato per la prima volta nel corso degli anni '70 del secolo scorso essenzialmente per "dare un nome" alle sempre più numerose iniziative solidaristiche avviate e gestite spontaneamente da gruppi di cittadini, diversamente ispirati, al fine di affrontare, soprattutto attraverso l'erogazione di servizi

sociali, quelle “nuove povertà” (Censis, 1979) che il sistema di *welfare* italiano, largamente a carattere redistributivo non era in grado di affrontare, pur avendo in parte contribuito a crearle attraverso i processi di deistituzionalizzazione (Borzaga, Ianes, 2006). Poiché, soprattutto nelle prime fasi dello sviluppo, queste nuove iniziative erano non solo avviate spontaneamente, ma anche gestite grazie al lavoro volontario e gratuito dei loro membri, con il termine volontariato si finì per definire sia questo particolare impegno individuale di cittadinanza, sia l’insieme dei gruppi di cittadini impegnati nella realizzazione di attività di interesse sociale. Fu tuttavia questa seconda accezione a prevalere, al punto che si può affermare che fino alla fine degli anni ’70 si chiamò volontariato quello che oggi siamo ormai abituati a chiamare terzo settore o settore nonprofit. Il concetto di “impresa sociale” è stato invece usato per la prima volta solo diversi anni dopo, verso la fine dagli anni ’80 poco prima dell’approvazione della legge sulla cooperazione sociale, e il suo utilizzo si è quindi diffuso parallelamente all’affermarsi di questa nuova forma organizzativa.

I due concetti sono comunque nati dallo stesso ceppo di esperienze che si sono andate differenziando solo a partire dagli anni ’90. Per questo motivo, per capire come si sono venute configurando fino ad oggi le relazioni tra volontariato e impresa sociale è necessario ripercorrere la storia di ambedue i fenomeni. A questo fine è utile una periodizzazione così articolata: a) il periodo della “simbiosi” che va dall’inizio fino alla fine degli anni ’80; b) la fase della “separazione” coincidente con l’approvazione nel 1991 delle due leggi sul volontariato (266) e sulla cooperazione sociale (381); c) la fase dell’“incomprensione” ricomprendente tutti gli anni successivi fino ad oggi.

La simbiosi

Per tutti gli anni ’70 e ’80 non solo i concetti di terzo settore, di nonprofit o di impresa sociale non vennero utilizzati, ma erano considerati come appartenenti al mondo del volontariato tutte le nuove organizzazioni con volontari, ivi comprese quelle con un’offerta di servizi più strutturata e quindi a vocazione più produttiva e che contavano anche su forza lavoro remunerata. I rapporti tra le diverse organizzazioni erano stretti e non presentavano particolari problemi. Comune era anche la riflessione sul ruolo e sulle potenzialità di queste nuove esperienze. L’obiettivo perseguito dai promotori era quello di consentire la specializzazione e quindi la distinzione tra organizzazioni con funzioni diverse, ma sottolineandone la com-

plementarietà. La stessa idea di utilizzare la forma cooperativa e di adattarla alla cultura partecipativa e solidale del volontariato (ad esempio, attraverso l'ammissione di soci volontari) - formalizzata nel disegno di legge Salvi presentato in Parlamento nel 1981 - era frutto di questa strategia e si proponeva di consentire alle esperienze più mature di impegno sociale di consolidare la propria attività, superando le limitazioni imposte sia dalla forma associativa che da quella fondazionale (Borzaga, Ianes, 2006). Questa simbiosi tra i due modelli organizzativi è confermata dai risultati della prima ricerca sulle cooperative impegnate nell'erogazione di servizi socio-sanitari realizzata nel 1987 su dati del 1986 (Borzaga, 1987). Delle 253 cooperative rilevate il 26,7% era stato costituito da una preesistente organizzazione di volontariato e il 15,8% da un'associazione. Solo 32 cooperative non avevano soci volontari e la forza lavoro era costituita da una media di 10 soci volontari, di 10,6 volontari non soci, di 10,1 soci lavoratori e di 5,1 dipendenti non soci. Quasi un quarto delle ore di lavoro risultavano erogate da volontari.

Solo verso la fine degli anni '80 si iniziò a prendere coscienza che non era più possibile continuare a tenere insieme, sotto l'unica definizione di volontariato, fenomeni che si stavano progressivamente differenziando. Di ciò fu preso esplicitamente atto nel 1987 nel corso di un seminario della Fondazione Zancan (Fondazione Zancan, 1988) dove, per la prima volta in Italia, fu utilizzato - riprendendolo da un saggio di Ruffolo del 1985 - il concetto di "terzo sistema" (poi diventato terzo settore) entro il quale far confluire, in coerenza con la strategia della distinzione nella complementarietà, organizzazioni di volontariato, associazionismo e cooperazione sociale. Non solo: in quella sede venne anche deciso di chiedere ai parlamentari che l'avevano proposta di fermare l'iter della legge sul volontariato perché essa non sembrava più in grado di cogliere la complessità del fenomeno. La richiesta non venne accolta e, come noto, nel 1991 vennero approvate sia la legge sul volontariato che quella sulla cooperazione sociale. La volontà prevalente tra i promotori sia del volontariato che della cooperazione sociale era ancora quella di tenere i due fenomeni strettamente collegati e in questo senso vanno interpretati almeno due passaggi contenuti nelle due proposte di legge: quello della legge sul volontariato dove si esplicita che "le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico" e quello della proposta di legge sulla cooperazione di solidarietà sociale che prevedeva la possibilità di costituire cooperative di questo tipo anche

con soci volontari, senza limiti di numero e di peso percentuale rispetto all'intera compagine sociale.

La separazione

La scelta di regolare il nascente terzo settore non in modo unitario, ma creando forme giuridiche distinte in base al modo in cui esse perseguivano una *mission* in gran parte simile, insieme al dibattito parlamentare e alle mediazioni tra forze politiche e sociali che accompagnarono l'approvazione, nel 1991, della legge quadro sul volontariato (266) e della legge sulla cooperazione sociale (381) avviarono, forse in modo non del tutto consapevole, il processo di separazione del volontariato dall'impresa sociale. Ciò che era chiaro per i promotori della legge sul volontariato, e cioè non solo che l'attività volontaria doveva essere gratuita, ma che l'organizzazione di volontariato che evolvesse in senso imprenditoriale doveva anche diventare qualcosa di diverso - nello specifico una cooperativa di solidarietà sociale - non risultò altrettanto chiaro al legislatore. Esso infatti, da una parte, ribadì la totale gratuità dell'azione volontaria, ma, dall'altra, ammise che l'organizzazione di volontariato potesse avvalersi anche di lavoro remunerato senza specificare con precisione in quale quantità e che potesse stipulare convenzioni con le pubbliche amministrazioni, senza precisare se esse possono riguardare anche la prestazione di servizi in via continuativa. In altri termini, il legislatore lasciò alle organizzazioni di volontariato la possibilità di agire a tutti gli effetti come imprese senza modificare né Statuto né forma giuridica. Inoltre, un'interpretazione restrittiva adottata dal Ministero di Grazia e Giustizia immediatamente dopo l'approvazione della 266 della norma che prevede che la forma giuridica assunta dalle organizzazioni di volontariato debba essere compatibile con "lo scopo solidaristico", impedì a queste organizzazioni di assumere la forma della cooperativa sociale, di fatto costringendole a privilegiare quella dell'associazione. La legge sulla cooperazione sociale, a sua volta, accentuò la separazione limitando l'apporto dei volontari nelle cooperative sociali in due modi: prevedendo che i soci volontari non possano superare il 50% della base sociale e impedendo che il lavoro dei volontari possa essere utilizzato per ridurre i costi dei servizi svolti in convenzione con la pubblica amministrazione.

È evidente che la combinazione tra queste norme, da una parte, rendeva più difficile l'assunzione della forma cooperativa sociale da parte di organizzazioni di volontariato con un elevato numero di volontari

e un limitato numero di lavoratori remunerati e, dall'altra, rendeva meno pressante l'esigenza di passare dalla forma associativa a quella cooperativa per le organizzazioni di volontariato impegnate nell'erogazione in modo professionale e continuativo di servizi sociali. Essa finiva quindi per bloccare un'evoluzione da un tipo di organizzazione all'altro che fino a quel momento era risultata quasi naturale. Ciononostante la separazione non fu immediata: molte cooperative sociali che avevano tra i soci una percentuale di volontari superiore a quella consentita dalla legge crearono associazioni di volontariato collegate con la cooperativa o mantennero i soci volontari sotto altra veste, in particolare come soci sovventori. Alcune associazioni di volontariato accelerarono il passaggio alla forma della cooperativa sociale includendo i volontari nella base sociale. Ma la separazione era ormai stata istituzionalizzata ed era destinata a consolidarsi.

L'incomprensione

Le trasformazioni che caratterizzarono il volontariato e la cooperazione sociale negli anni successivi all'approvazione delle due leggi accelerarono e resero sempre più netta la separazione. La legge sul volontariato finì per interessare da subito un vasto mondo di organizzazioni che non avevano se non marginalmente partecipato alla riflessione che aveva preceduto le due leggi e quindi non erano a conoscenza della strategia fino a quel momento perseguita, ma che avevano tutte o molte delle caratteristiche richieste dalla stessa e trovavano in essa un'occasione di riconoscimento giuridico e sociale. Le indicazioni fornite dall'Osservatorio sul volontariato e i registri del volontariato attivati dalle Regioni che, in diversi casi, stabilirono criteri per l'iscrizione più ampi di quelli previsti dalla legge, si popolarono di organizzazioni diverse, tradizionali e nuove, diversamente attrezzate nell'erogazione di servizi, in taluni casi già operanti a tutti gli effetti come imprese sociali (anche se con ampie basi di volontariato, come le Misericordie) o formate più che da volontari in senso stretto da utenti che vi operavano gratuitamente (come l'Anfas). Nello stesso tempo la previsione contenuta nella legge secondo cui per essere riconosciuta dal volontariato l'organizzazione doveva caratterizzarsi per la "democraticità della struttura" (art. 3) finì per lasciare fuori molte realtà di volontariato operanti nelle parrocchie o collegate ad organizzazioni religiose fortemente orientate in senso sociale, ma governate secondo principi diversi da quello di

“una testa, un voto”. Il volontariato iscritto agli albi divenne così un fenomeno sempre più disomogeneo negli obiettivi perseguiti, nelle attività svolte, nella strutturazione organizzativa e nelle culture sottostanti e, nello stesso tempo, non del tutto rappresentativo della realtà del volontariato stesso. Ciò contribuì ad influenzare anche la cultura sottostante, finendo per esaltare una delle poche caratteristiche che sembravano accomunare le organizzazioni iscritte ai registri: la gratuità delle prestazioni, intesa peraltro in modo piuttosto semplicistico come assenza di remunerazione.

La legge sulla cooperazione sociale, oltre a costringere non poche cooperative sociali a ridimensionare la presenza di volontari nella base sociale e a rendere più complicato l'utilizzo degli stessi quando l'attività era realizzata in convenzione con pubbliche amministrazioni, rese molto più semplice che nel passato la creazione di nuove cooperative. E ciò proprio nel momento in cui le amministrazioni locali iniziavano a porsi il problema di come garantire ai propri cittadini alcuni servizi socio-assistenziali di cui proprio lo sviluppo del volontariato e della cooperazione sociale nel corso degli anni '80 avevano dimostrato la necessità e quindi erano sempre più disponibili a finanziare la loro erogazione. La possibilità di contare da subito su risorse pubbliche rese meno necessaria la presenza di volontari anche nelle fasi di *start-up*. Molte delle cooperative nate dopo l'approvazione della legge infatti non hanno mai contato sull'apporto di volontari. Si svilupparono così due modelli di cooperazione sociale, quello con e quello senza soci volontari (Borzaga, Fazzi, 2000). Una dicotomia che venne accentuata dall'evoluzione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni e, in particolare, con il sempre più ampio ricorso alle gare, soprattutto al massimo ribasso, nell'assegnazione dei contratti di fornitura dei servizi. Le cooperative sociali già in partenza poco interessate al volontariato, in alcuni casi anche per ragioni ideologiche, vennero così spinte o si posero alla ricerca di una sempre maggiore efficienza gestionale, dove i volontari finivano per essere considerati più un peso che una risorsa.

L'evoluzione interessò anche le culture sottostanti: la tendenza a ritenere che la caratteristica fondante del volontariato non fosse tanto la sua capacità di far emergere e soddisfare bisogni sociali, ma la gratuità delle prestazioni e l'accentuazione da parte delle cooperative sociali e degli studiosi del fenomeno della loro natura imprenditoriale, contribuirono ad allontanare sempre più i due mondi. Passare da volontari a lavoratori remunerati dentro la cooperativa finì per essere considerato quasi un “tradimento” della *mission* originaria, invece che

una scelta di vita coerente e socialmente responsabile. Una parte del volontariato lanciò l'idea di marcare la separazione rifiutando anche l'appartenenza al "terzo settore" e reclamando la costituzione di un "quarto settore". Anche le collaborazioni tra i due mondi divennero sempre più rare, aumentarono le occasioni di concorrenza soprattutto a causa della tendenza di alcune pubbliche amministrazioni ad orientare i contributi sulla base dell'attività svolta, indipendentemente dalla natura delle organizzazioni interessate, e ad ammettere alle gare per i servizi anche le organizzazioni di volontariato. I passaggi da organizzazione di volontariato a cooperativa sociale che avevano caratterizzato gli anni '80 divennero sempre più rari. La separazione divenne così progressivamente sempre più netta: la distinzione operata dal legislatore nel 1991 invece che favorire un'armonica complementarietà determinò incomprensioni e competizione. Infine, l'approvazione della legge sulle Onlus che attribuì *ipso facto* a tutte le organizzazioni di volontariato comunque iscritte ai registri questa particolare natura, rese ancora più marcata la separazione e bloccò del tutto ogni evoluzione da una forma all'altra.

3. La realtà degli intrecci tra volontariato e impresa sociale secondo le ricerche più recenti

Alcune ricerche recenti consentono di effettuare due importanti verifiche su come l'evoluzione culturale, legislativa e organizzativa descritta nei paragrafi precedenti abbia concretamente strutturato i rapporti tra volontariato e impresa sociale. Le analisi che i dati consentono di effettuare, pur a livelli di approfondimento diversi, riguardano: l'emergere di forme di imprenditorialità sociale tra le organizzazioni di volontariato, l'evoluzione del volontariato e dei suoi ruoli all'interno della forma più consolidata di impresa sociale, quella della cooperativa sociale e, infine, alcuni aspetti dell'evoluzione delle culture e dei rapporti tra i due tipi di organizzazioni.

Gli elementi di imprenditorialità sociale nel volontariato

La prima analisi è possibile grazie alle diverse indagini sul volontariato realizzate nel corso degli anni da Renato Frisanco per conto della Fivol (oggi Fondazione Roma Terzo Settore). Di seguito si farà riferimento all'ultima rilevazione, la quarta, realizzata a fine 2006 su un campione di 12.686 organizzazioni sulle oltre 35.000 stimate e ai confronti tra i risultati di quest'ultima e quelli ottenuti nelle indagini

precedenti realizzate a partire dal 2001 (Frisanco, 2008). Nella scelta del campione di riferimento è stata adottata una definizione di organizzazione di volontariato il più possibile conforme a quella contenuta nella 266/91 che già escludeva in partenza le organizzazioni che non rispettavano il principio di gratuità e cioè che, pur avendo dei volontari al loro apice, non si avvalevano di essi in misura prevalente e determinante per la realizzazione delle proprie finalità. Ciononostante l'indagine rivela innanzitutto la presenza crescente nel tempo di operatori in vario modo retribuiti: nel 2006 essi raggiungevano le 46.300 unità - di cui 16.600 circa con un rapporto di lavoro alle dipendenze. Si tratta di valori non marginali, indicativi di un processo di stabilizzazione non solo delle organizzazioni, ma anche delle loro attività. Questa evoluzione è confermata dall'analisi della composizione delle risorse umane delle organizzazioni di volontariato. In generale l'indagine rileva una riduzione del numero di organizzazioni composte da soli volontari e la crescente presenza di personale remunerato. Rispetto al 1997 le organizzazioni composte esclusivamente da volontari erano diminuite del 18,5%, (attestandosi al 15,5% del totale) e quelle con anche personale retribuito erano aumentate di 13 punti percentuali (portandosi al 25,3% del totale). La presenza di personale remunerato era così rilevante da far venir meno il requisito della prevalenza del lavoro volontario nell'8,5% delle organizzazioni considerate. È chiaro quindi che una parte non marginale di quelle che continuano a definirsi organizzazioni di volontariato di fatto opera a tutti gli effetti come impresa sociale.

Il volontariato nelle imprese sociali

La presenza e il ruolo dei volontari nelle cooperative sociali possono essere verificati attraverso l'analisi di dati, sia ufficiali che di ricerca che, letti congiuntamente consentono di individuare con sufficiente precisione il ruolo del volontariato sia nell'erogazione dei servizi che nella partecipazione agli organi decisionali. In particolare, le due ricerche utili a questo fine sono il Censimento nazionale delle cooperative sociali realizzato nel 2005 dall'Istat (Istat, 2007) e la ricerca campionaria ICSI (Indagine sulle Cooperative Sociali Italiane) realizzata da un network di Università¹ nel corso del 2007. Quest'ultima ha interessato 312 cooperative sociali, rappresentative della ripartizione per tipologia, macro-area e dimensione.

¹ Gli Atenei coinvolti erano: l'Università degli Studi di Trento, l'Università di Brescia, l'Università di Bergamo, l'Università Bicocca di Milano, l'Università Federico II di Napoli, l'Università Mediterranea di Reggio Calabria. I risultati principali sono stati pubblicati in *Impresa Sociale*, n. 3, 2007.

L'Istat rilevava al 2005 la presenza nelle cooperative sociali italiane di 30.478 volontari. Contrariamente a quanto spesso affermato, tra il 2003 e il 2005 il numero dei volontari è aumentato del 10%. Inoltre, l'incidenza dei volontari sul totale delle risorse umane impiegate risultava non marginale, con un valore medio del 12,3%. Tuttavia, solo il 45,8% delle cooperative sociali aveva soci volontari.

L'indagine ICSI 2007 conferma la presenza di volontari nelle cooperative sociali. Il 65,8% delle cooperative intervistate aveva volontari nel proprio organico. A ricorrere in maggior misura ai volontari erano le cooperative sociali costituite negli anni '80 (che nel 78,1% hanno ancora volontari) e con un numero di lavoratori remunerati compreso tra 15 e 50 (il 69,7%). Le cooperative sociali che fin dalle prime fasi dell'attività si sono avvalse di volontari continuano ad averne, a dispetto della loro evoluzione imprenditoriale. Sono infatti poche le cooperative che avevano avuto volontari in passato e non ne avevano più al momento dell'intervista e nel 43% dei casi ciò era avvenuto a seguito della loro conversione in lavoratori remunerati.

Nelle 188 cooperative sociali in cui erano presenti volontari, ve ne erano mediamente 12 per cooperativa. Il numero medio di volontari per cooperativa (escluse ancora le cooperative senza volontari) era significativamente più elevato nelle cooperative di tipo B (con 13 volontari in media contro 7,5 nelle A), nelle cooperative sociali costituite negli anni '80 (con 16 soggetti in media), di grandi dimensioni (19) e del Nord-Ovest (17), mentre al Sud le cooperative occupavano in media solo 3 volontari.

Delle cooperative con volontari la metà dichiarava di avere registrato una riduzione del numero dei volontari attivi in cooperativa nel triennio 2003/2005, mentre l'altra metà aveva rilevato un aumento. Il numero medio di volontari entrati in cooperativa era comunque significativamente superiore al numero degli usciti (rispettivamente 3,8 contro 0,8).

L'indagine ICSI permette anche di conoscere quali ruoli i volontari rivestono nelle cooperative sociali. L'analisi delle mansioni svolte mette innanzitutto in luce il coinvolgimento attivo dei volontari nell'erogazione dei servizi. Laddove presenti, i volontari sono infatti nella maggior parte dei casi adibiti a mansioni simili a quelle dei lavoratori remunerati, generalmente in affiancamento agli stessi. Decisamente contenuta è invece la percentuale di cooperative in cui ai volontari sono assegnati ruoli di supplenza dei lavoratori dipendenti (30,2% dei casi).

Secondo l'indagine ICSI ben il 57,1% delle cooperative sociali intervistate aveva volontari anche nella propria base sociale ad indicare che essi sono considerati da molte cooperative uno *stakeholder* importante anche nel garantire la *mission* della cooperativa. La presenza dei volontari è elevata anche nei Consigli di amministrazione: il 43,2% delle cooperative ha almeno un volontario nel proprio Consiglio di amministrazione.

La presenza dei volontari negli organi decisionali sembra influenzare le performance e le strategie organizzative delle cooperative sociali. Quelle con volontari nella propria base sociale tendono più spesso delle altre ad intrattenere rapporti diretti con la pubblica amministrazione e ottengono in questo modo la maggior parte delle proprie entrate (60% in media contro il 30% delle altre). La presenza dei volontari è associata a ricavi per lavoratore più elevati (superiori ai 25mila euro per lavoratore remunerato nella metà delle cooperative che coinvolgono volontari, contro il 26,2% di quelle con soli soci lavoratori). Inoltre le cooperative sociali con volontari nei propri organi decisionali tendono a sviluppare una più intensa "funzione distributiva": esse cioè erogano più spesso delle altre servizi a titolo gratuito o semigratuito.

La risorsa volontariato nelle cooperative sociali non apporta tuttavia solo vantaggi; talvolta è anche causa di difficoltà. Chiedendo alle cooperative sociali di valutare i risultati ottenuti dall'impiego dei volontari, esse dichiarano difficoltà dovute a professionalità, competenze e motivazioni insufficienti e lamentano la scarsa partecipazione ai processi decisionali. Anche se i giudizi medi espressi sui volontari sono più che sufficienti (media rispettivamente di 6,35 e di 6,45 su scala da 1 a 10), essi si collocano significativamente al di sotto di quelli relativi ai lavoratori remunerati. Questo indica come le cooperative sociali abbiano nei lavoratori remunerati più che nei volontari il loro punto di forza: affermazione questa confermata dal fatto che tra i punti di forza strategici della cooperativa i lavoratori sono posti al secondo posto dopo la qualità dei servizi, mentre la capacità di attrarre e motivare i volontari è considerata molto rilevante solo dal 9,8% delle cooperative.

I rapporti tra organizzazioni

Altre informazioni desumibili dalle due indagini consentono infine di verificare ulteriormente se e come organizzazioni di volontariato e cooperative sociali collaborino tra di loro. Dalle ricerche sul volon-

tariato emerge innanzitutto un certo avvicinamento delle culture e degli obiettivi perseguiti: coerentemente con l'aumento dei lavoratori remunerati, cresce il numero di organizzazioni di volontariato impegnate soprattutto nell'offerta di servizi, con un buon livello di specializzazione e che indicano tra i valori guida più la solidarietà e l'utilità sociale che la gratuità e il dono, atteggiamenti e valori in linea con quelli delle imprese sociali. Inoltre risultano molto diffusi i rapporti tra cooperative sociali e organizzazioni di volontariato: dall'indagine ICSI risulta che solo il 9,7% delle cooperative intervistate dichiara di non avere rapporti con organizzazioni di volontariato, mentre il 31,0% si rapporta con esse in modo sistematico. Solo i rapporti con le amministrazioni comunali e con le altre cooperative sociali superano per intensità quelli con le organizzazioni di volontariato.

4. Le prospettive

Volontariato e cooperazione sociale si sono evoluti diversamente da quanto previsto dai loro promotori: una separazione sempre più netta ha sostituito la strategia della differenziazione nella complementarietà. Tuttavia i dati di realtà non confermano del tutto questa separazione. Nel volontariato sono infatti sempre più presenti organizzazioni strutturate e orientate alla gestione di servizi, mentre sono ancora molte le cooperative sociali che contano, in modo anche significativo, sul volontariato. Emerge quindi la necessità di ripensare gli assetti scaturiti dalla 266/91 e dalla 381/91 nonché dalle norme e dalle prassi che hanno caratterizzato gli ultimi vent'anni.

Vi è innanzitutto l'esigenza di sbloccare l'evoluzione di una parte del volontariato verso più precise forme imprenditoriali senza che ciò incida sulla reputazione garantita dall'appartenenza, ancorché formale, ad un preciso e riconosciuto universo di organizzazioni. Questo passaggio può oggi essere facilitato dall'entrata in vigore della legge sull'impresa sociale. Tale legge (Fici, Galletti, 2007) consente infatti sia alle associazioni che alle fondazioni di assumere lo *status* di impresa - purché si dotino di patrimonio, contabilità, bilancio e revisori, tutte cose che molte organizzazioni di volontariato impegnate nella produzione di servizi già hanno - sia di utilizzare, senza perdere la finalità sociale, altre forme giuridiche. Essa non impone quindi né di cambiare forma giuridica, assumendo quella della cooperativa sociale né di rivedere la base sociale, ad esempio riducendo il peso dei volontari. Essa offre piuttosto una soluzione semplice e chiara alle organizzazioni di volontariato che tali più non sono perché impegnate

nell'erogazione di servizi in via stabile e continuativa o perché al servizio soprattutto dei propri soci. L'unico ostacolo che ancora potrebbe scoraggiare il passaggio è la perdita di alcuni benefici fiscali legati allo *status* di Onlus. Su questa difficoltà sono tuttavia necessarie sia una più attenta riflessione, perché non è detto che il passaggio da Onlus ad impresa sociale si traduca in una perdita netta, sia una più decisa azione di *lobby* nei confronti del governo perché riconosca almeno la non tassabilità degli utili non distribuiti.

In secondo luogo, i dati sul ruolo dei volontari dentro le cooperative sociali sembra dimostrare che questa presenza continua ad essere importante, non più tanto nel garantire forza lavoro gratuita, ormai rilevante quasi solo nelle fasi di *start-up*, quanto nel mantenere la *mission* sociale e il legame con la comunità di riferimento e nel contenere la deriva mercantile che ha caratterizzato spesso i rapporti tra cooperazione sociale e pubbliche amministrazioni. Ciò dimostra che sono anche maturi i tempi per il pieno riconoscimento del volontariato individuale soprattutto dentro le imprese sociali in generale e, in particolare, dentro le cooperative sociali anche superando i limiti, ormai anacronistici, imposti dalla 381/91.

Riferimenti bibliografici

- Beck U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino.
- Borzaga C. (1987), "La cooperazione di solidarietà sociale. Prime riflessioni su un settore emergente", *Sociologia del Lavoro*, n. 30-31.
- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea. Diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche*, Edizioni 31, Trento.
- Borzaga C., Fazzi L. (2000), *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Franco Angeli, Milano.
- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Censis (1979), *Sondaggio sulla povertà*, Roma.
- Fici A., Galletti D. (a cura di) (2007), *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, Giapichelli, Torino.
- Fondazione E. Zancan (1988), "L'area del volontariato organizzato oggi. Quali ruoli specifici tra istituzioni e società", *Servizi Sociali*, Anno XV, n. 1.
- Frisanco R. (a cura di) (2008), *Volontariato sotto la lente: lo scenario del volontariato organizzato alla luce della quarta rilevazione Fivol 2006*, Fondazione Roma Terzo Settore, Roma.
- Istat (2007), "Le cooperative sociali in Italia", *Statistiche in Breve*, Roma.
- Ruffolo G. (1985), *La qualità sociale*, Laterza Edizioni, Bari.

Organizzazioni di volontariato ed impresa sociale: alcuni profili di diritto privato

Antonio Fici

Sommario

1. Forma giuridica, scopo ed attività delle organizzazioni di volontariato secondo la l. 266/1991 - 2. Sulla qualificazione delle organizzazioni di volontariato come "imprese sociali" ai sensi del d.lg. 155/2006 - 3. "Trasformazione" dell'organizzazione di volontariato in impresa sociale? - 4. I rapporti tra organizzazioni di volontariato ed imprese sociali: l'impresa sociale costituita, partecipata e controllata da un'organizzazione di volontariato; relazioni contrattuali tra organizzazioni di volontariato e imprese sociali - 5. Conclusioni

1. Forma giuridica, scopo ed attività delle organizzazioni di volontariato secondo la l. 266/1991

"Organizzazione di volontariato" - così come del resto anche quella di "impresa sociale" - è una qualifica normativa che può essere assunta da quelle organizzazioni che rispettino i diversi requisiti di qualificazione posti dalla legislazione che tale qualifica istituisce (cioè la legge-quadro sul volontariato, 11 agosto 1991, n. 266).

Trattandosi di qualifica, l'organizzazione di volontariato (così come l'impresa sociale) non costituisce in senso tecnico-giuridico un tipo autonomo e particolare di ente giuridico,¹ tanto è vero che la stessa

¹ Bisogna peraltro rilevare che, almeno con riguardo alle organizzazioni di volontariato (perché per le imprese sociali di cui al d.lg. 155/2006 sarebbe molto più difficile sostenere il contrario: sull'impresa sociale come qualifica cfr. Fici (2007, pp. 663 ss.), sussistono opinioni diverse:

legge 266/1991 lascia la possibilità di costituire l'organizzazione di volontariato nella forma giuridica ritenuta più adeguata al perseguimento dei fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico (art. 2, comma 2). Peraltro, il riferimento allo scopo solidaristico escluderebbe di per sé, secondo la prevalente dottrina, la possibilità del ricorso alla forma giuridica societaria, compresa quella cooperativa, poiché secondo il Codice Civile le società perseguono uno scopo incompatibile con quello solidaristico, ovvero sia uno scopo di lucro (le società di persone e di capitali) o uno scopo mutualistico (le società cooperative), che rimane pur sempre uno scopo autointeressato ed economico, benché non lucrativo in senso stretto.

Le organizzazioni di volontariato sono dunque normativamente caratterizzate dallo "scopo solidaristico" e non soltanto dall'assenza di scopo di lucro, che di per sé è un requisito teleologico meramente negativo che non permette di individuare lo scopo effettivamente perseguito da un'organizzazione, ma soltanto di escludere che l'obiettivo sia la distribuzione ai soci degli utili generati dall'attività economica (eventualmente) svolta.²

Lo scopo solidaristico implica destinazione dell'attività o dei benefici da quest'ultima generati all'esterno della compagine sociale (ed in tal senso si differenzia dallo scopo lucrativo e da quello mutualistico, atteggiandosi quale particolare scopo "altruistico").³ Di per sé, però, lo scopo solidaristico non pone vincoli rispetto all'attività diretta al perseguimento di questo scopo, essendo compatibile con attività di diversa natura, con la conseguenza che, a seconda dell'attività svolta

cfr., ad esempio, Panuccio (1993, pp. 1089 ss.), secondo cui l'organizzazione di volontariato sarebbe un tipo organizzativo o un *genus* autonomo.

² Invero, il recente riconoscimento, da parte del d.lg. 155/2006 istitutivo dell'impresa sociale, della possibilità di perseguire l'interesse generale anche attraverso la forma societaria dovrebbe quanto meno indurre ad un ripensamento della surriferita conclusione.

³ Scopo altruistico e scopo solidaristico non sono e non devono essere ritenuti concetti equivalenti: l'altruità dello scopo attiene unicamente al profilo della etero-destinazione dei risultati, mentre la solidarietà implica una valutazione di merito sulle modalità di questa etero-destinazione, sull'attività, sulla natura dei suoi beneficiari, ecc. Ne consegue che uno scopo altruistico potrebbe non essere considerato solidaristico, né di utilità sociale.

Rispetto a quanto affermato nel testo, va altresì chiarito che, a nostro avviso, lo scopo solidaristico non dovrebbe ritenersi incompatibile con la destinazione dell'attività o dei suoi risultati anche all'interno della compagine sociale, cioè in favore degli aderenti all'organizzazione, purché tale destinazione non sia esclusiva (cfr. espressamente in questo senso l'art. 1, comma 2, d.lg. 155/2006), non sia di per sé collegata alla qualità di aderente del beneficiario bensì all'appartenenza dell'aderente alla categoria dei beneficiari predeterminati dell'organizzazione, non sussistano discriminazioni tra beneficiari aderenti e non aderenti. Sul punto v. anche la soluzione legislativa di cui all'art. 10, d.lg. 460/1997 in tema di Onlus. Diversamente, pare, Gorgoni (1993, p. 799).

e della sua relazione con lo scopo solidaristico, possono astrattamente configurarsi diverse fattispecie, tra le quali quanto meno le seguenti:⁴

- a. perseguimento dello scopo solidaristico direttamente attraverso lo svolgimento di un'attività d'impresa;
- b. perseguimento dello scopo solidaristico direttamente attraverso lo svolgimento di un'attività non imprenditoriale, cioè erogativa;
- c. perseguimento dello scopo solidaristico attraverso la destinazione (altruistica) dei risultati, cioè degli utili, di un'attività d'impresa;
- d. perseguimento dello scopo solidaristico attraverso la destinazione (altruistica) dei risultati di un'attività non imprenditoriale, cioè erogativa.

La fattispecie *sub a* trova oggi riconoscimento generale nel d.lg. 155/2006 sull'impresa sociale. Imprese sociali sono infatti quelle organizzazioni che, a prescindere dalla forma giuridica adottata, svolgono un'attività di impresa di utilità sociale (vuoi per il tipo di bene o servizio prodotto, vuoi in ragione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate) alla quale destinano ogni utile o avanzo di gestione eventualmente da essa generato. Qui l'interesse generale è direttamente realizzato dall'attività svolta dall'organizzazione (ed è per questo che l'articolo 3 del d.lg. 155/2006 obbliga l'impresa sociale a destinare utili e avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività), e questa attività ha tecnicamente natura di attività di impresa: è dunque - secondo la definizione di cui all'articolo 2082 del Codice Civile - un'attività stabile, realizzata con l'impiego di fattori della produzione (capitale e lavoro), produttiva di beni o servizi, ed economica, cioè capace di autosostenersi nel lungo periodo grazie ai corrispettivi versati dagli utenti dei beni o servizi prodotti.

La fattispecie *sub c* si realizza in tutti i casi in cui un'organizzazione senza scopo di lucro svolga un'attività d'impresa (indifferentemente dalla natura del bene o servizio prodotti) con l'obiettivo di destinare altruisticamente gli utili da questa derivanti. Tra le tante possibili ipotesi concrete, si può, ad esempio, fare quella di una fondazione che eserciti un'impresa editoriale con lo scopo di destinare tutti gli utili conseguiti in borse di studio a studenti bisognosi e meritevoli.

La fattispecie *sub d* concerne il fenomeno della gestione statica (perciò non imprenditoriale) di un patrimonio al fine dell'erogazione delle sue rendite. È il modo di operare tipico di molte fondazioni (si pensi soprattutto alle cosiddette fondazioni bancarie).

⁴ Ulteriori articolazioni potrebbero infatti configurarsi, a seconda, ad esempio, che l'attività svolta sia esclusiva, principale o marginale. Ma i limiti di questo scritto non consentono di introdurre anche queste distinzioni.

La fattispecie *sub b*, infine, si realizza tutte le volte in cui un'organizzazione senza scopo di lucro pone in essere un'attività erogativa di utilità sociale, fornisce cioè beni o servizi ritenuti socialmente utili senza richiedere o ottenere un corrispettivo (cioè gratuitamente) oppure richiedendo un corrispettivo comunque inferiore ai costi necessari per la produzione del bene o del servizio, talché la sopravvivenza dell'organizzazione non dipende dal mercato (cioè dai corrispettivi versati da consumatori e utenti) ma da forze extra-mercato, cioè lavoro e capitale gratuiti. L'organizzazione di volontariato costituisce espressione di quest'ultimo modello teorico.

La superiore conclusione trova espressa conferma nella legge 266/1991, poiché questa non ammette l'organizzazione di volontariato all'esercizio di attività d'impresa se non in via marginale.⁵ Infatti, l'articolo 5, comma 1, nell'individuare (peraltro in via non tassativa) le fonti di sostentamento economico delle organizzazioni di volontariato, specifica che tra queste figurano anche "entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali", sicché l'organizzazione di volontariato può svolgere attività d'impresa, ma soltanto nei limiti della marginalità rispetto all'attività istituzionale, che ha dunque natura erogativa.⁶

2. Sulla qualificazione delle organizzazioni di volontariato come "imprese sociali" ai sensi del d.lg. 155/2006

La legge istitutiva delle organizzazioni di volontariato qualifica dunque l'attività istituzionale di queste organizzazioni, in conformità del resto con la natura gratuita delle prestazioni rese dai volontari ad esse aderenti, come attività erogativa (non imprenditoriale).⁷ Pertanto, le

⁵ Nel senso del testo Gorgoni (1993, p. 798), la quale da ciò trae la convinzione che un'organizzazione di volontariato non potrebbe avere la forma di società, neanche cooperativa, dal momento che le società sono enti preposti allo svolgimento di un'attività economica d'impresa.

⁶ Ci sono altri indici normativi che sembrano confermare implicitamente questa conclusione; tra i principali: l'attività di volontariato è attività gratuita, che non può essere retribuita in alcun modo, nemmeno dal beneficiario (art. 2, commi 1 e 2), e l'organizzazione di volontariato è un organismo costituito per lo svolgimento di un'attività di volontariato proprio ai sensi del citato art. 2 (art. 3); le convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato devono prevedere "modalità di rimborso delle spese" (art. 7, comma 2), come a dire che queste convenzioni non possono essere fonte di guadagno per le organizzazioni di volontariato. In modo analogo agli artt. 5, comma 1, e 7, comma 2, l. 266/1991, cfr. l'art. 4 comma 1, lett. f, e l'art. 30, comma 2, l. 383/2000, sulle associazioni di promozione sociale.

⁷ La natura erogativa dell'attività non è incompatibile col fatto che oggetto di erogazione sia non già denaro bensì beni o servizi, e che dunque la prestazione sia un fare e non un dare; lo si preci-

organizzazioni di volontariato possono sì svolgere attività d'impresa, ma soltanto in via marginale (e quindi sicuramente né esclusiva né prevalente),⁸ così come, sul versante dei fattori della produzione, possono avvalersi solo limitatamente di lavoro oneroso.⁹

Questo dato, di per sé solo, consente dunque di escludere che le organizzazioni di volontariato possano qualificarsi come "imprese sociali" ai sensi del d.lg. 155/2006 (ovvero, che una medesima organizzazione possa qualificarsi sia come organizzazione di volontariato sia come impresa sociale, se si sostiene che anche quella di organizzazione di volontariato è una qualifica normativa), poiché queste ultime sono caratterizzate dallo svolgimento di attività d'impresa, in misura quanto meno prevalente.

Infatti, dal d.lg. 155/2006 si evince che:

- per acquisire la qualifica di impresa sociale un'organizzazione è tenuta a svolgere un'attività d'impresa¹⁰ di utilità sociale¹¹ che sia prevalente rispetto a qualsiasi altra attività; prevalente nel senso che i ricavi da essa provenienti devono essere superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale; tale percentuale deve computarsi secondo i criteri quantitativi e temporali fissati dal decreto 24 gennaio 2008 del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della solidarietà sociale;
- l'impresa sociale potrebbe dunque, ancorché soltanto in via marginale, svolgere un'attività diversa dall'attività d'impresa di utilità sociale, ma per diverse ragioni dovrebbe ritenersi che anche questa diversa attività debba avere natura di impresa (Fici, 2007; 2008, pp. 33 ss.);
- se poi si passa a considerare l'impresa sociale di inserimento lavorativo, si noterà come essa sia tenuta a svolgere un'attività d'impresa di qualsiasi natura nella quale inserire le persone svantaggiate; non v'è dunque alcuno spazio per l'attività erogativa.

sa perché nel linguaggio comune si è soliti denominare enti di erogazione solo quegli enti i quali erogano somme di denaro. Ma anche in dottrina si tende a distinguere tra attività di volontariato ed attività di mera erogazione o devoluzione altruistica di fondi: cfr. Gorgoni (1993, p. 799).

⁸ Sulla nozione di marginalità, in attuazione dell'art. 8, comma 4, l. 266/1991, v. d.m. 25 maggio 1995 (*infra* nel testo).

⁹ Sul punto cfr., di recente, in commento a Cass. civ., sez. lav., 21 maggio 2008, n. 12964, Meneghini (2009, pp. 53 ss.).

¹⁰ Questo infatti significa svolgere "in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale" (art. 1, comma 1, d.lg. 155/2006).

¹¹ Per tale intendendosi quella avente ad oggetto beni o servizi prodotti o scambiati in uno o più dei settori di cui all'art. 2, comma 1, d.lg. 155/2006.

In definitiva, le due qualifiche, quella di “organizzazione di volontariato” e quella di “impresa sociale”, sono tra loro alternative: l’organizzazione non lucrativa del terzo settore dovrà dunque optare per l’una o per l’altra, ma non potrà assumerle entrambe;¹² l’ente già qualificato come organizzazione di volontariato non potrà assumere la qualifica di impresa sociale a meno di non entrare in contraddizione con la sua precedente qualifica; così come, specularmente, l’ente già qualificato come impresa sociale non potrà assumere la qualifica di organizzazione di volontariato a meno di non entrare in contraddizione con la sua precedente qualifica.

Quanto detto non impedisce naturalmente di ritenere che l’impresa sociale possa essere uno strumento normativo per certi versi utile anche alle organizzazioni di volontariato, come la successiva analisi cercherà di spiegare.

3. “Trasformazione” dell’organizzazione di volontariato in impresa sociale?

Posta dunque l’incompatibilità tra le due qualifiche, e premesso che ovviamente un’organizzazione di volontariato desiderosa di assumere la nuova veste di impresa sociale potrebbe decidere di sciogliersi e ricostituirsi come impresa sociale (rinunciando però al patrimonio residuo, perché troverebbe qui applicazione l’articolo 5, comma 4, l. 266/1991, di cui si dirà meglio più avanti), nonché che le stesse persone fisiche potrebbero allo stesso tempo essere aderenti ad un’organizzazione di volontariato e socie o associate di un’impresa sociale, occorre verificare se sia giuridicamente configurabile una “trasformazione” (con conservazione del patrimonio e dei rapporti giuridici pendenti) dell’organizzazione di volontariato in “impresa sociale”.¹³

Si tratta di un’ipotesi non certo irrealistica se si pensa a quelle organizzazioni di volontariato che di fatto già traggono molte risorse dal-

¹² L’*aut aut* legislativo si spiega chiaramente in termini di specializzazione interna al complesso sistema delle organizzazioni di terzo settore, nonché di migliore definizione delle politiche pubbliche di vario genere in loro favore. Infatti, svolgere attività erogativa richiede competenze diverse dallo svolgere attività d’impresa; la seconda è rischiosa laddove non lo è la prima; la prima implica un sistema di relazioni molto più ampio e complesso che la seconda; ecc. Parimenti, le politiche pubbliche in favore del terzo settore, se se ne vuole garantire efficienza, giustizia e legittimità, dovrebbero essere distinte a seconda che l’organizzazione abbia natura di impresa oppure no.

¹³ L’impresa sociale ha storicamente origine nella trasformazione in senso imprenditoriale del volontariato organizzato: sul punto cfr. Borzaga, Ianes (2006).

lo svolgimento di attività d'impresa (ai limiti della, o talvolta oltre, la marginalità prescritta dalla legge), che intravedono la possibilità di un loro sostentamento anche solo attraverso il mercato, e che possono dunque ritenere la "marginalità" dell'impresa un vincolo legislativo non più corrispondente ai loro attuali interessi o comunque non più osservabile in concreto.

A tal riguardo, a fronte della complessità del tema, che richiederebbe ben altro approfondimento, ci si limiterà in questa sede a svolgere alcune considerazioni "con beneficio d'inventario".

Il passaggio da organizzazione di volontariato ad impresa sociale non dovrebbe di per sé ritenersi una trasformazione in senso tecnico-giuridico, perché per trasformazione di un'organizzazione s'intende il suo passaggio da un tipo ad un altro tipo giuridico di ente, cioè di forma giuridica organizzativa (ad esempio, da società di persone a società di capitali, o viceversa), anche con finalità diverse (ad esempio, da un'associazione ad una società di capitali; da una società di capitali ad una società cooperativa; ecc.).

Infatti, l'organizzazione di volontariato che volesse "trasformarsi" in impresa sociale non dovrebbe necessariamente (bensì soltanto potrebbe)¹⁴ mutare forma organizzativa, dal momento che qualsiasi tipo di ente può assumere la qualifica di impresa sociale (cfr. art. 1, comma 1, d.lg. 155/2006); se dunque, ad esempio, l'associazione di volontariato "Alfa" volesse "trasformarsi" nell'associazione Alfa "impresa sociale", perderebbe la precedente qualifica di "organizzazione di volontariato" ma non dovrebbe applicare la disciplina della trasformazione degli enti giuridici¹⁵ perché la sua natura associativa rimarrebbe intatta.

Naturalmente, però, sarebbe impossibile attuare questa "trasformazione" dell'organizzazione di volontariato in impresa sociale senza modificare in misura massiccia il suo Statuto (e dunque senza un'apposita delibera in tal senso): il d.lg. 155/2006 sull'impresa sociale impone infatti all'impresa sociale particolari contenuti statutari, a cominciare dall'obbligo di comprendere nella denominazione la locuzione "impresa sociale", che lo Statuto dell'(ex) organizzazione di volontariato dovrebbe inserire, talché una modifica statutaria si renderebbe senz'altro necessaria; dall'altro lato, lo Statuto dell'(ex) organizzazione di volontariato potrebbe contenere alcuni riferimenti inadeguati alla sua nuova qualifica di "impresa sociale" (tra cui, ad

¹⁴ Ed in tal caso si applicherebbe sì la disciplina della trasformazione: per esempio, l'art. 2500 *octies*, Codice Civile, se l'associazione intendesse trasformarsi in società di capitali.

¹⁵ Su cui v. adesso per un'efficace sintesi, Maltoni (2008, pp. 135 ss.).

esempio, i limiti nell'impiego di lavoro retribuito), che andrebbero dunque eliminati o modificati.

A ciò si aggiunga che la "trasformazione" dell'organizzazione di volontariato in "impresa sociale" determina senz'altro un mutamento dell'oggetto sociale dell'organizzazione: infatti, l'attività che l'impresa sociale è chiamata a svolgere ha natura diversa dall'attività di volontariato che secondo la legge costituisce l'oggetto sociale dell'organizzazione di volontariato (cfr. articolo 3, comma 1, l. 266/1991); anzi, come sopra si è evidenziato, può essere proprio questo il principale motivo della "trasformazione", cioè la volontà di perseguire l'utilità sociale non più attraverso un'attività di natura erogativa, bensì mediante l'esercizio di un'impresa; da ciò consegue che la "trasformazione" richiederà di norma anche una modifica statutaria dell'oggetto sociale.¹⁶

La "trasformazione" di un'organizzazione di volontariato in impresa sociale dovrà dunque realizzarsi mediante una delibera statutaria che approvi la "trasformazione" e modifichi conseguentemente lo Statuto in tutti quegli aspetti necessari all'assunzione della nuova qualifica. In assenza di particolari e diverse disposizioni statutarie, se l'organizzazione di volontariato ha forma giuridica di associazione, tale delibera dovrà essere assunta dall'assemblea degli associati con i *quorum* costitutivi e deliberativi di cui all'articolo 21, comma 2, Codice Civile, e cioè la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti.¹⁷ In tal caso, dovrebbe considerarsi per giusta causa e dunque legittimo il recesso dell'associato dissenziente: ovviamente ciò vale soltanto nell'ipotesi in cui lo Statuto vincoli l'associato ad una permanenza minima *ex art. 24, comma 2, Codice Civile*, (ammesso, ma forse non concesso, che simile clausola statutaria sia valida in un'organizzazione di volontariato caratterizzata dalla spontaneità delle prestazioni dei volontari-associati), perché altrimenti il recesso sarebbe libero senza necessità di motivazione (Ponzanelli, 2000, pp. 135 ss.).

¹⁶ Lo Statuto di un'associazione potrebbe infatti non soffermarsi sull'attività, dal momento che il Codice Civile (cfr. art. 16) non prevede che l'atto costitutivo o lo Statuto di un'associazione debba contenere riferimenti all'attività, cioè all'oggetto sociale: dunque, potrebbe accadere che lo Statuto di un'associazione non individui tale attività, ma si limiti a fissare lo scopo dell'ente, oppure che preveda un elenco non tassativo di attività o che non si soffermi sulla loro natura erogativa o imprenditoriale. Anche la l. 266/1991 è generica con riguardo all'attività, non imponendo agli Statuti delle organizzazioni di volontariato di determinarla, purché naturalmente essa sia di volontariato ai sensi dell'art. 2.

¹⁷ Se l'associazione è riconosciuta come persona giuridica troverà peraltro applicazione anche l'art. 2, comma 1, d.p.r. 361/2000.

Là dove poi l'organizzazione di volontariato non sia stata costituita per atto pubblico, come è possibile nel caso in cui essa sia priva di personalità giuridica, allora - considerato il disposto dell'articolo 5, comma 1, d.lg. 155/2006 ("l'organizzazione che esercita un'impresa sociale deve essere costituita con atto pubblico") - sarà necessaria o la verbalizzazione per atto pubblico notarile dell'assemblea che dispone le modifiche statutarie necessarie per l'accesso alla qualifica di impresa sociale, oppure un atto pubblico ricognitivo dello Statuto (già modificato secondo quanto necessario per l'assunzione della qualifica di impresa sociale) e delle cariche sociali sottoscritto dal solo presidente.¹⁸

L'organizzazione di volontariato "trasformata" in "impresa sociale" dovrà quindi richiedere l'iscrizione nel registro delle imprese (nell'apposita sezione speciale dedicata alle imprese sociali), così come imposto dall'articolo 5 del d.lg. 155/2006, ai fini dell'ottenimento di questa qualifica.

Naturalmente, una volta "trasformata", l'(ex) organizzazione di volontariato dovrà osservare tutte le regole operative fissate nel d.lg. 155/2006, con riguardo, ad esempio, al coinvolgimento di lavoratori ed utenti, alla redazione del bilancio sociale, ecc.

Un problema particolare, e dalla cui soluzione dipende sicuramente la praticabilità della via della "trasformazione", è quello della sorte del patrimonio in caso di "trasformazione" dell'organizzazione di volontariato in impresa sociale: occorre infatti confrontarsi con quanto disposto dall'articolo 5, comma 4, l. 266/1991, che, con riguardo all'ipotesi dell'estinzione dell'organizzazione di volontariato, prevede che il patrimonio residuo sia devoluto ad altre organizzazioni di volontariato; si può discutere infatti se questa norma sia applicabile anche nel caso di perdita della qualifica di organizzazione di volontariato, che, come spiegato, si verificherebbe in ipotesi di sua "trasformazione" in "impresa sociale". Potrebbero esserci buone ragioni per ritenere che la norma sia applicabile, così come ce ne sono altre che consentono invece di giungere ad una conclusione diversa. La *ratio* del citato articolo 5, comma 4, è chiara: evitare che le risorse accumulate dalle organizzazioni di volontariato grazie a liberalità, gratuità, agevolazioni, private e pubbliche di varia natura, siano impiegate per fini diversi da quello di solidarietà che ne ha certa-

¹⁸ Cfr., in questi termini, Fusaro (2007, p. 166). L'art. 5, comma 1, potrebbe peraltro essere interpretato in senso letterale e restrittivo nel senso di escludere radicalmente che un ente già costituito con scrittura privata possa acquisire la qualifica di impresa sociale, a meno di una ripetizione per atto pubblico del suo atto costitutivo: su questi problemi cfr. Muschio (2007, pp. 83 ss.).

mente giustificato la concessione.¹⁹ La “trasformazione” in impresa sociale, però, determina soltanto una modificazione delle modalità operative dell’ente del terzo settore (da attività erogativa ad attività d’impresa) e non già anche del suo scopo. L’impresa sociale, infatti, opera senza alcuno scopo di lucro, anche indiretto (art. 3, d.lg. 155/2006), e per finalità di interesse generale (art. 1, comma 1, d.lg. 155/2006). Ancorché dunque non sia letteralmente riferito all’impresa sociale uno scopo di solidarietà, lo scopo di interesse generale che le è attribuito ha natura sostanzialmente coincidente con lo scopo di solidarietà delle organizzazioni di volontariato.²⁰ Ne consegue che un’eventuale “trasformazione” di un’organizzazione di volontariato in impresa sociale non eluderebbe la *ratio* del citato articolo 5, comma 4, l. 266/1991, perché la nuova veste assunta dall’organizzazione non incide sulle sue finalità, ma soltanto sugli strumenti per conseguirle, ovvero sull’attività (peraltro, non necessariamente sul tipo di attività, ma sulla sua natura giuridica, che sarà d’impresa). Tanto più se si considera che il patrimonio dell’impresa sociale è vincolato anche in caso di sua trasformazione e cessazione (art. 13, d.lg. 155/2006), e che l’impresa sociale è soggetta al controllo pubblico (art. 16, d.lg. 155/2006).

Sono naturalmente prospettabili argomenti contrari a questa soluzione. Si potrebbe infatti ritenere che i contributi privati e pubblici alle organizzazioni di volontariato trovino giustificazione non soltanto e non tanto nello scopo di solidarietà dell’organizzazione quanto piuttosto e soprattutto nell’attività di volontariato in sé e dunque nello spirito di gratuità che anima i volontari, volendosi così incentivare e promuovere questo fenomeno, di per sé ritenuto fattore di crescita sociale, civile e culturale di una comunità, come afferma l’art. 1 della legge 266/1991. Se così fosse, nonostante la contiguità degli scopi e la loro comune appartenenza al terzo settore, si potrebbe concludere nel senso che le differenze strutturali pur sempre esistenti tra le due fattispecie, l’organizzazione di volontariato da una parte e l’impresa sociale dall’altra, non consentano di ipotizzare una “trasformazione” dall’una all’altra con conservazione del patrimonio, o ancora più radicalmente (se si ritiene che una trasformazione senza continuità del patrimonio non avrebbe senso giuridico alcuno) possano portare ad escludere la legittimità di siffatta “trasformazione”.

¹⁹ Cfr., analogamente, per la trasformazione in società di capitali di associazioni che abbiano ricevuto contributi pubblici oppure liberalità e oblazioni del pubblico, art. 2500 *octies*, Codice Civile.

²⁰ Il qualificativo “solidaristico” si pone forse meglio in relazione con un’attività di tipo erogativo, ma è anch’esso senz’altro uno scopo di interesse generale.

4. I rapporti tra organizzazioni di volontariato ed imprese sociali: l'impresa sociale costituita, partecipata e controllata da un'organizzazione di volontariato; relazioni contrattuali tra organizzazioni di volontariato e imprese sociali

La complessità e per certi versi anche i dubbi sull'ammissibilità della "trasformazione" di un'organizzazione di volontariato in impresa sociale inducono a soffermarsi sulle forme mediante le quali un'organizzazione di volontariato potrebbe servirsi dell'impresa sociale quale strumento per il perseguimento del proprio scopo istituzionale di solidarietà.

Si potrebbe innanzitutto ipotizzare la costituzione da parte di un'organizzazione di volontariato di un'impresa sociale: il che potrebbe avvenire per iniziativa solitaria dell'organizzazione di volontariato, che costituisca una fondazione impresa sociale o una società unipersonale (s.p.a. o s.r.l.) impresa sociale; oppure tramite accordo con altri *partner* (eventualmente anche altre organizzazioni di volontariato), che dia luogo ad un'associazione, ad una fondazione, ad una società (anche cooperativa) imprese sociali.

Ma è altresì ipotizzabile la sua partecipazione in un'impresa sociale già costituita. E tale partecipazione potrebbe anche essere tale da assicurare all'organizzazione di volontariato il controllo dell'impresa sociale.²¹

Numerosi potrebbero essere i vantaggi che un'organizzazione di volontariato potrebbe ottenere dal condurre separatamente, tramite un'impresa sociale partecipata, un'attività d'impresa strumentale al perseguimento dei propri scopi: tra le altre cose, la separazione può produrre efficienza gestionale; limitare il rischio di impresa al patrimonio conferito all'impresa sociale, cioè alla partecipazione in essa; consentire alleanze strategiche con altre organizzazioni anche imprenditoriali; evitare, attraverso la separazione, contaminazioni pericolose tra logiche volontaristiche e logiche imprenditoriali; ecc. Senza trascurare la possibilità che l'impresa sociale sia costituita o partecipata al fine di fornire servizi strumentali all'organizzazione di volontariato (o ad un gruppo di organizzazioni di volontariato). Nonostante gli indubbi potenziali benefici, ci si deve però interroga-

²¹ La disciplina dell'impresa sociale non impedisce che l'impresa sociale sia controllata da un solo soggetto, purché questo non sia un ente con scopo di lucro o un ente pubblico. Dunque, è ammissibile l'impresa sociale controllata da un ente senza scopo di lucro, quale l'organizzazione di volontariato.

re se la legislazione vigente consenta ad un'organizzazione di volontariato di costituire e/o partecipare ad un'impresa sociale.

Bisogna innanzitutto dire che non risultano divieti legislativi espressi alla costituzione e alla partecipazione di un'impresa sociale da parte di un'organizzazione di volontariato, quand'anche l'impresa sociale costituita o partecipata avesse la forma giuridica di società di capitali.

Il problema, però, è che l'organizzazione di volontariato rimane soggetta al suesposto limite della marginalità dell'impresa, che dovrebbe ritenersi applicabile anche nel caso in cui l'impresa sia esercitata indirettamente, ovverosia tramite un ente partecipato a ciò preposto. Le partecipazioni in imprese sociali costituiscono infatti pur sempre una modalità di svolgimento, ancorché indiretta, di attività d'impresa, talché anche ad esse dovrebbe ritenersi applicabile il limite della marginalità.

Ed in ogni caso, l'organizzazione di volontariato è in positivo chiamata dalla legge a svolgere una "attività di volontariato" (quanto meno prevalente), e tale non potrebbe certo ritenersi quella di gestione delle partecipazioni in imprese sociali, quand'anche l'organizzazione di volontariato si proponesse poi di erogare i conseguenti derivati dalla gestione.

Ne consegue che non solo non sarebbe giuridicamente ammissibile un'organizzazione di volontariato *holding*, cioè la cui attività esclusiva fosse la gestione delle partecipazioni in imprese sociali, ma si porrebbe in contrasto con la normativa anche un'organizzazione di volontariato la cui attività prevalente consistesse nella detenzione o acquisizione di queste partecipazioni e nella loro gestione, ciò in virtù del limite della marginalità dell'impresa.

Se questo è vero, allora l'organizzazione di volontariato potrebbe sì costituire un'impresa sociale o partecipare ad un'impresa sociale esistente, ma a condizione che il vincolo della marginalità sia rispettato.

Ad esiti ancora più stringenti si perverrebbe qualora si fornisse un'interpretazione restrittiva del d.m. 25 maggio 1995, che, in attuazione dell'articolo 8, comma 4, l. 266/1991, ha individuato i criteri della marginalità mediante riferimento ad alcune attività che, se svolte per il perseguimento del fine istituzionale e senza l'impiego di una struttura commerciale vera e propria (insegne, marchi, locali commerciali attrezzati, pubblicità, ecc.), si considerano, appunto, marginali. Ebbene, tra queste attività non figura la partecipazione in

organizzazioni esercenti un'attività d'impresa, sicché ci si potrebbe chiedere se siffatta partecipazione non debba per definizione ritenersi non marginale ai sensi della l. 266/1991. Ma la risposta affermativa sarebbe irragionevole, perché è evidente che la partecipazione in un'impresa sociale costituirebbe per l'organizzazione di volontariato solo una modalità alternativa di svolgimento (in via marginale) di un'attività d'impresa, mediante la quale reperire risorse per lo svolgimento dell'attività di volontariato che attua i fini istituzionali dell'organizzazione.

In secondo luogo, si potrebbe immaginare una serie di ipotesi di relazioni contrattuali tra organizzazioni di volontariato ed imprese sociali. Un contratto, infatti, rispetta la diversità di ruoli (produttivo ed erogativo) dei soggetti coinvolti, consentendo allo stesso tempo alle parti di trarre utilità dal rapporto che ne deriva, in vista del comune obiettivo dell'utilità sociale.

Tali contratti potrebbero essere di scambio o di collaborazione.

Si pensi all'ipotesi di un'impresa sociale che fornisca servizi strumentali alle organizzazioni di volontariato, o viceversa ad un'organizzazione di volontariato che fornisca alle imprese sociali servizi strumentali allo svolgimento dell'impresa.

Sotto il profilo della collaborazione si potrebbe pensare ad un'attività di utilità sociale condotta in *partnership* tra organizzazioni di volontariato ed imprese sociali. Questa collaborazione è in un certo senso prefigurata dallo stesso legislatore allorché prevede e consente alle imprese sociali di avere soci volontari, come a dire che l'introduzione anche in un'attività di impresa della logica del volontariato può contribuire al successo dell'impresa sociale, ovvero sia alla conduzione di un'impresa sociale in linea con i propri obiettivi di interesse generale (perché questo deve essere il modo per misurare la performance dell'impresa sociale, là dove l'economicità è un solo vincolo e non già un obiettivo come nelle imprese a scopo di lucro). Dall'altra parte, la logica imprenditoriale sviluppata dalle imprese sociali può contribuire a rendere più efficiente l'azione del volontariato. Non dobbiamo dimenticare che anche le organizzazioni di volontariato sono aziende, ancorché di erogazione, e anch'esse dunque devono essere professionali, nel senso di capaci di far fruttare al meglio le risorse a loro disposizione, cioè in prima battuta il lavoro volontario e poi anche le risorse economiche (donazioni, contributi, ecc.) che costituiscono il loro patrimonio.

5. Conclusioni

La nuova disciplina dell'impresa sociale rappresenta un'importante tappa della complessiva *governance* istituzionale del terzo settore, in particolare perché contribuisce al suo riordino interno sotto il profilo della distinzione tra organizzazioni imprenditoriali e non imprenditoriali (che precedenti provvedimenti, come il d.lg. 460/1997 sulle Onlus, omettono invece di considerare).

Secondo la loro legge istitutiva, le organizzazioni di volontariato perseguono uno scopo di solidarietà mediante lo svolgimento di un'attività esclusivamente o prevalentemente erogativa. L'esercizio dell'impresa è infatti loro consentito soltanto in via marginale.

Questa qualificazione impedisce alle organizzazioni di volontariato di assumere anche e contemporaneamente la qualifica di impresa sociale, che presuppone invece lo svolgimento in via prevalente (se non addirittura esclusiva) di un'attività di impresa. Le due qualifiche, quella di organizzazione di volontariato e quella di impresa sociale, sono dunque tra loro incompatibili, nonostante entrambe le categorie organizzative perseguano uno scopo di interesse generale. Ciononostante, la disciplina dell'impresa sociale costituisce una buona opportunità per le organizzazioni di volontariato esistenti che già traggono molte risorse dal mercato, cioè dai corrispettivi pagati da consumatori e utenti, e a cui dunque può apparire limitativo e non più soddisfacente il vincolo di marginalità di cui alla legge 266/1991. Queste organizzazioni di volontariato possono naturalmente sciogliersi e ricostituirsi come imprese sociali in una qualsiasi forma giuridica: associazione, società, società cooperativa, ecc., dal momento che tutte le tipologie organizzative sono ammesse dal d.lg. 155/2006 al riconoscimento come imprese sociali.

Nello scritto ci si è però chiesti se l'organizzazione di volontariato possa "trasformarsi" in impresa sociale, così conservando il suo patrimonio, che dovrebbe essere invece devoluto a terzi in caso di suo scioglimento.

L'interpretazione della normativa vigente ha sollevato diversi dubbi, e non consente forse oggi di giungere ad una risposta certa, anche se ci sono diversi argomenti che inducono a sostenere che tale "trasformazione" con conservazione del patrimonio sia giuridicamente possibile. Un atto normativo che chiarisse questo profilo potrebbe dunque essere di estrema importanza per il volontariato, perché indicherebbe la strada formalmente corretta verso l'imprenditorializzazione di alcune organizzazioni.

Nello scritto si è poi cercato di verificare come le organizzazioni di volontariato, al di là della loro trasformazione in imprese sociali, possano sfruttare la nuova disciplina dell'impresa sociale per razionalizzare la loro attività d'impresa (marginale). In particolare, ci si è soffermati sulla partecipazione di un'organizzazione di volontariato in un'impresa sociale. Anche in questo caso, sebbene l'interpretazione della normativa vigente induca a ritenere questa partecipazione senz'altro ammissibile (nei limiti naturalmente della marginalità rispetto all'attività erogativa di volontariato), alcuni dubbi potrebbero sorgere alla luce del decreto ministeriale che fornisce la nozione di "marginalità", che sotto questo profilo dovrebbe forse essere rivisto per dissipare incertezze su una strategia operativa, quella della costituzione e partecipazione in imprese sociali, che può rivelarsi molto efficiente ed efficace per le organizzazioni di volontariato.

Riferimenti bibliografici

- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Fici A. (2007), "Impresa sociale", *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sez. Civ.,* agg. III, t. 2.
- Fici A. (2008), "La nozione e le forme giuridiche dell'impresa sociale", in Borzaga C., Fazzi L. (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Fusaro A. (2007), "Sub art. 5", in De Giorgi M.V. (a cura di), *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, Cedam, Padova.
- Gorgoni M. (1993), "Sub art. 3", in Brusuglia L. (a cura di), *Legge-quadro sul volontariato. Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*.
- Maltoni M. (2008), "Trasformazione", *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, XVI, Milano.
- Meneghini L. (2009), "Il volontariato visto dalla Cassazione", *Lavoro nella Giurisprudenza*, pp. 53 ss.
- Muschio M. (2007), "Sub art. 5", in Fici A., Galletti D. (a cura di), *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, Giappichelli, Torino.
- Panuccio V. (1993), "Volontariato", *Enciclopedia del Diritto*, XLVI.
- Ponzanelli G. (2000), *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, 2ª Ed., Giappichelli, Torino.

Destinazione solidaristica della ricchezza prodotta e agevolazioni fiscali: la disciplina tributaria delle organizzazioni di volontariato e quella dell'impresa sociale a confronto

Andrea Giovanardi

Sommario

1. Premessa - 2. Organizzazioni di volontariato ed impresa sociale: discipline a confronto - 3. Sulla (ir)ragionevolezza della discriminazione tra gli enti che perseguono scopi solidaristici adottando moduli organizzativo-gestionali di carattere erogativo (organizzazioni di volontariato) ed enti che perseguono scopi solidaristici adottando moduli organizzativo-gestionali di carattere economico-imprenditoriale (imprese sociali) - 4. Il confronto tra disciplina delle organizzazioni di volontariato e quella dell'impresa sociale come conferma dell'inadeguatezza della normativa tributaria di settore - 5. I vincoli comunitari - 6. Conclusioni

1. Premessa

La fiscalità degli enti nonprofit si impernia sul riconoscimento di trattamenti agevolativi a quegli organismi che, pur differenti tra loro dal punto di vista della struttura giuridica e delle modalità di gestione-organizzazione delle attività, siano riconducibili alle categorie tributarie degli enti non commerciali e delle Onlus.¹

¹ Sul fatto che le norme concernenti le Onlus siano state confezionate per essere inserite all'interno della disciplina degli enti non commerciali, Tabet (1998 p. 2891). In tal senso anche la relazione ministeriale al decreto, laddove si legge che le Onlus costituiscono "un sottoinsieme degli enti non commerciali". *Contra*, Proto (1997, pp. 582 ss.). Cfr. sul punto anche quando si dirà *infra* al par. 3 con riferimento alla compatibilità tra fine solidaristico e modelli impen-

Il sistema ruota infatti intorno alle due succitate qualificazioni normative.

Prova ne sia che anche le organizzazioni non governative, le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato, che pur sono regolate autonomamente dal lato tributario nelle corrispondenti leggi istitutive, sono qualificate come Onlus (art. 10, co. 8, del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460). Sono tali anche gli enti ecclesiastici e le associazioni di promozione sociale, ma solamente per le attività riconducibili agli specifici settori di attività in cui occorre che l'attività sia svolta per poter ambire alla qualifica di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (art. 10, co. 9, del d.lgs. n. 460 del 1997). Allo stesso modo, ma sul punto si tornerà nel prosieguo, l'impresa sociale è agevolata se ed in quanto sia anche ente non commerciale o Onlus (art. 17 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155).

Da più parti, tuttavia, si auspica un ripensamento complessivo della materia (Giovannini, 2009, p. 138), e ciò in quanto, malgrado la surricordata circostanza, il contemporaneo operare di diverse discipline introdotte nell'ordinamento in modo spesso estemporaneo e disorganico rende assai difficile una ricostruzione in termini realmente unitari della disciplina.²

Si tratta di tesi condivisibile, non solo (e fors'anche non tanto) in forza delle necessità della semplificazione, ma anche (e, per la verità, soprattutto) perché, mentre nel primo contesto normativo, quello degli enti non commerciali, le agevolazioni risultano collegate, oltre che alla struttura giuridica degli enti (deve trattarsi di enti non societari), alle modalità di svolgimento dell'attività, che deve essere principalmente o comunque prevalentemente di carattere non commerciale, nel secondo, quello delle Onlus, il *favor* legislativo si giustifica - ma sul punto si tornerà nel prosieguo (par. 3) - per il perseguimento di finalità di solidarietà sociale in settori specificamente individuati da parte di enti (privati) cui risulta preclusa la distribuzione anche indiretta di utili.

Il ripensamento della disciplina dovrebbe quindi innanzitutto tendere alla rimozione dell'evidenziata discrasia (teorica impossibilità di adottare) di gestione dell'attività.

² Osserva correttamente Tassani (2009, p. 2), che la pluralità delle normative non consente una ricostruzione in termini realmente unitari, essendo le discipline "legate a presupposti di volta in volta variabili e funzionali al raggiungimento di finalità non sempre, tra loro, coerenti". Analogamente, Trivellin (2009, p. 3), rileva che "il progressivo delinearci di 'statuti normativi' speciali e di figure particolari ha determinato una sorta di 'fuga' da regole unitarie e sistematiche che rende viepiù difficile la compiuta descrizione della fiscalità specialistica degli enti non commerciali, imponendo, dunque, il ben più circoscritto obiettivo di fornire alcune indicazioni descrittive sui criteri di base dell'imposizione".

tare moduli gestionali prevalentemente imprenditoriali solamente nel comparto degli enti non commerciali, fatti salvi gli effetti delle norme di “decommercializzazione”, ma sul punto v. *infra*), che, per il vero, come si vedrà (par. 3), parte della dottrina ha cercato di ricomporre sostenendo che anche le Onlus debbano caratterizzarsi per modalità di svolgimento dell’attività di carattere erogativo e quindi non imprenditoriale. Da parte di altri (Giovannini, 2009, p. 139), si va invece sostenendo che la regolazione degli enti nonprofit dovrebbe tendere alla valorizzazione degli aspetti solidaristico-altruistici (e, dunque, degli scopi perseguiti, delle ragioni costitutive degli enti), senza che le forme giuridiche o le modalità di svolgimento dell’attività, erogativa o imprenditoriale, influiscano sul riconoscimento delle agevolazioni, a loro volta finalizzate a dare realizzazione al principio, di rilevanza costituzionale, della sussidiarietà orizzontale.³

Dovrebbero risultare quindi evidenti le ragioni del confronto tra la disciplina fiscale delle organizzazioni di volontariato e quella dell’impresa sociale: si tratta di comparazione particolarmente interessante proprio perché lo Statuto normativo-tributario dell’una e dell’altra categoria costituiscono esempio emblematico della tradizionale tendenza legislativa ad agevolare, tra le organizzazioni che perseguono fini solidaristico-altruistici, gli enti non societari la cui attività non sia prevalentemente organizzata secondo matrici di carattere corrispettivo. Il confronto può costituire quindi occasione per riflettere sull’adeguatezza di un sistema, in cui le agevolazioni sono collegate, ma solo per gli enti costituiti in forma non societaria, ora alle modalità di svolgimento dell’attività, ora allo svolgimento, come vedremo anche in forma imprenditoriale, di attività di alta rilevanza sociale all’interno di settori specificamente individuati dal legislatore.

2. Organizzazioni di volontariato ed impresa sociale: discipline a confronto

Nel 1991 con il varo della disciplina delle organizzazioni di volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266) si stabilisce, dal lato fiscale, che le organizzazioni di volontariato, quegli organismi cioè:

- comunque diversi dalle società, anche cooperative (cfr. Fici in questo stesso volume), istituiti per svolgere “attività di volontariato”, quella cioè “prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l’organizzazione di cui il volontario fa parte,

³ Su cui cfr., senza pretesa alcuna di esaustività, Vittadini (2007) e Antonini (2006).

senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà” (art. 2);⁴

- che possono trarre le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività, ma l’elencazione parrebbe non tassativa, oltre che da contributi di aderenti, privati, Stato e pubbliche amministrazioni, organismi internazionali e da rimborsi derivanti da convenzioni, anche da entrate derivanti da attività commerciali e produttive, purché marginali (art. 5);

non scontano l’imposizione reddituale sui “proventi derivanti da attività commerciali e produttive marginali [...] qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell’organizzazione di volontariato [...]” (art. 8, co. 4).

Con il d.m. 25 maggio 1995 si è data attuazione al succitato art. 8, co. 4.

Si è così stabilito, come è noto, che le attività marginali, che comunque devono essere svolte in funzione della realizzazione del fine istituzionale dell’organizzazione e “senza impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, quali l’uso di pubblicità dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell’impresa”, possono essere individuate nelle seguenti: “a) attività di vendita occasionali o iniziative occasionali di solidarietà svolte nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell’organizzazione di volontariato; b) attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall’organizzazione senza alcun intermediario; c) cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall’organizzazione senza alcun intermediario;

⁴ La definizione legislativa non si discosta di molto dall’accezione comune. Si veda quella reperibile in quel *vademecum* della modernità che è Wikipedia: “Il volontariato è un’attività libera e gratuita svolta per ragioni private e personali, che possono essere di solidarietà, di giustizia sociale, di altruismo o di qualsiasi altra natura. Può essere rivolta a persone in difficoltà, alla tutela della natura e degli animali, alla conservazione del patrimonio artistico e culturale. Nasce dalla spontanea volontà dei cittadini di fronte a problemi non risolti, o non affrontati, o mal gestiti dallo Stato e dal mercato. Per questo motivo il volontariato si inserisce nel ‘terzo settore’ insieme ad altre organizzazioni che non rispondono alle logiche del profitto o del diritto pubblico. Il volontariato può essere prestato individualmente in modo più o meno episodico, o all’interno di un’organizzazione strutturata che può garantire la formazione dei volontari, il loro coordinamento e la continuità dei servizi”.

d) attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale;
e) attività di prestazione di servizi rese in conformità alle finalità istituzionali, non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. 111, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50% i costi di diretta imputazione".⁵

Si prevede inoltre, per quel che riguarda l'Iva, che "le operazioni effettuate dalle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, non si considerano cessioni di beni, né prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto; le donazioni e le attribuzioni di eredità o di legato sono esenti da ogni imposta a carico delle organizzazioni che perseguono esclusivamente i fini suindicati" (art. 8, co. 2).⁶

Occorre poi ricordare, se ne è già dato cenno in apertura, che l'art. 10, co. 8, del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, stabilisce che le organizzazioni di volontariato sono in ogni caso organizzazioni non lucrative di utilità sociale, facendosi comunque salve "le disposizioni di maggior favore relative agli organismi di volontariato" (Colombo, 1998, p. 2605; D'Amore, Ferri, 2000, p. 1586).

⁵ Con riferimento alla dibattuta questione se le organizzazioni di volontariato possano svolgere unicamente attività commerciali marginali o se invece possano svolgere qualsiasi tipo di attività commerciale (anche quindi "ultramarginale"), fermo restando il limite della secondarietà rispetto all'attività istituzionale, con la sola conseguenza che attività diverse da quelle marginali non sarebbero agevolate, v., anche per i riferimenti alla giurisprudenza amministrativa, D'Amore, Ferri (2002, pp. 1513 ss.).

⁶ Su tale norma, con particolare riferimento alla natura agevolativa e alla discussa estensione dell'ambito applicativo della medesima agli acquisti (su cui, in senso restrittivo, nota min. 22 maggio 1996, prot. n. III-7-453 e nel senso, invece, che l'Iva non andrebbe applicata limitatamente all'acquisto di beni mobili registrati, ris. min. 8 settembre 1998, n. 138/E, ed in senso nuovamente restrittivo, circ. min. 30 novembre 2000, n. 217/E), e sulla possibilità di "rinunciare" ad essa in virtù del diritto di usufruire del regime delle Onlus, con conseguente possibilità, a determinate condizioni, di portare in detrazione l'Iva sugli acquisti (sul punto anche circ. min. 26 giugno 1998, n. 168/E), cfr. D'Amore, Ferri (1998, pp. 2814 ss); Saccaro (2001, p. 56); Quiroz Vitale (2007, pp. 708 ss.).

In giurisprudenza, cfr. Corte cost., 4 maggio 2005, n. 181, la quale ha affermato che: "Appare [...] tutt'altro che irragionevole, ed anzi coerente con la diversità di natura e di struttura delle due imposte, che un'esenzione fiscale disposta in considerazione dell'attività svolta da determinati soggetti (le organizzazioni di volontariato) riguardi solamente l'imposta di registro gravante sugli atti da questi compiuti e l'Iva relativa alle prestazioni dai medesimi eseguite, ma non anche, in caso di acquisto di beni, l'imposta sul valore aggiunto cui è assoggettato un altro contribuente, il cedente, il quale svolge un'attività diversa da quella considerata dalla norma di esenzione", nonché Cass., 14 settembre 2007, n. 19212.

A tale disciplina si contrappone quella dell'impresa sociale (d.lgs. n. 155 del 2006 emanato in attuazione della delega contenuta nella l. 13 giugno 2005, n. 118), categoria normativa⁷ nella quale, come noto, possono essere inquadrare tutte le organizzazioni private, ivi comprese le società (art. 1),⁸ che si caratterizzano:

- per l'esercizio in via stabile e principale (deve intendersi tale quella dalla quale derivano, ai sensi dell'art. 2, co. 3, del d.lgs. n. 155 del 2006 il settanta per cento dei ricavi dell'intera organizzazione) di un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi⁹ di utilità sociale¹⁰ (art. 1);
- per il divieto del lucro soggettivo (art. 3);
- e per la strumentalità dell'attività imprenditoriale al conseguimento di finalità di interesse generale,¹¹ strumentalità che risulterebbe garantita per il fatto che le imprese sociali possono svolgere la propria attività in settori di attività tassativamente individuati (art. 2).¹²

Ebbene, la disciplina si connota per l'esplicita esclusione - da parte dell'art. 3 della l. n. 118 del 2005 - di qualsiasi possibilità di introdurre specifiche ed ulteriori agevolazioni fiscali in capo all'impresa sociale¹³ e per il contemporaneo riconoscimento, conseguente all'adozio-

⁷ Sull'impresa sociale come categoria normativa e non come ente, Cfr. Fici (2005, p. 44-45; 2007; saggio in questo stesso volume), laddove si osserva che anche "organizzazione di volontariato" è una qualificazione normativa, sicché l'organizzazione di volontariato, al pari dell'impresa sociale, non costituisce in senso tecnico-giuridico un tipo autonomo e particolare di ente giuridico.

⁸ Il legislatore delegato ha contemplato espressamente la possibilità che le società esercitino un'impresa sociale, così dando copertura legislativa, in deroga all'art. 2247 c.c., alle società senza scopo di lucro. Cfr., sul punto, Fici (2005, p. 49).

⁹ Il modello di riferimento è quello di cui all'art. 2082 c.c. Lo hanno notato fin da subito Costi (2005, p. 74); Bonfante (2005, p. 81); Scalvini (2005, p. 181).

¹⁰ Sulla nozione di beni e servizi di utilità sociale, con particolare riferimento alla scelta di esplicitare il concetto attraverso l'individuazione legislativa di particolari materie, cfr., per tutti, Borzaga, *L'impresa sociale: alcuni commenti al disegno di legge governativo*, lavoro del 2004, consultabile in www.issan.info/it/ap.asp; Zamagni (2005, pp. 189-190); Mendola (2005, p. 108).

¹¹ Sulla nozione di interesse generale, cfr. Bombardelli (2005, pp. 99 ss.).

¹² Sulla discutibilità della scelta legislativa, in quanto non finalizzata al riconoscimento di trattamenti agevolativi, Uricchio (2008, pp. 282-283).

¹³ La previsione è generalmente criticata. Cfr. senza pretesa di esaustività Borzaga (2005, p. 26); Cafaggi (2005, p. 67); Marano (2005, pp. 95-96); Bolego (2005, pp. 147-148); Barbetta (2005, p. 195); Fazzi (2005, pp. 201-202); Merlo (2005, pp. 240-241); Propersi (2006, p. 19). Concordi nel considerare in senso negativo il mancato riconoscimento di agevolazioni anche gli esponenti del mondo politico che hanno partecipato al Forum su *Impresa Sociale*, n. 2, 2005, pp. 283 ss. (Sestini, Iovene, Lupi, Mazzoni, Saglia). Sembra invece non attribuire specifica rilevanza all'assenza di trattamenti fiscali di favore, ritenendo che "la traslazione

ne del modello della pluralità delle forme giuridiche e non di quello societario,¹⁴ delle agevolazioni già operanti nell'ordinamento in favore degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale - ma il discorso vale ovviamente anche per le società cooperative a mutualità prevalente e per le cooperative sociali.¹⁵

Non è vero, quindi, che le imprese sociali non godano di alcun trattamento di *favor*, ma è vero piuttosto che le agevolazioni operano se e solo se l'impresa sociale sia anche, oltre che società cooperativa, ente non commerciale od Onlus, disponendo l'art. 17, co. 1, del decreto, che "le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e gli enti non commerciali di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, che acquisiscono anche la qualifica di impresa sociale, continuano ad applicare le disposizioni tributarie previste dal medesimo decreto legislativo n. 460 del 1997, subordinatamente al rispetto dei requisiti soggettivi e delle altre condizioni ivi previsti".

Accade quindi, per ritornare alla comparazione oggetto del presente lavoro, che mentre le organizzazioni di volontariato vedono, se si limita l'attenzione alle imposte dirette, detassati i proventi derivanti dalle attività commerciali, obbligatoriamente marginali, le imprese sociali possono sperare di usufruire di meccanismi agevolativi solo se le forme giuridiche prescelte ed il contemporaneo operare dei meccanismi di "decommercializzazione" contenuti negli artt. 143, 148 e 150 del t.u.i.r. facciano uscire dal novero dei redditi di impresa i ricavi, obbligatoriamente superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione, derivanti dallo svolgimento "in via stabile e principale di un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale" (art. 1 del citato decreto).

In altre parole, come ho già avuto modo di rilevare (Giovanardi, 2006, pp. 168-169), l'esercizio in via stabile e principale di un'attività d'impresa diretta allo scambio di beni o servizi di utilità sociale non consegna inevitabilmente l'impresa sociale alla categoria degli enti commerciali, a quegli organismi non societari cioè che, ai sensi

incrementale dal settore for-profit e pubblico verso l'impresa sociale" avverrà anche "se non vi saranno palesi e stabili esenzioni fiscali", Fiorentini (2005, p. 254). Critici anche De Giorgi (2007, p. 6), secondo cui "in assenza di incentivi il no profit che esercita impresa continuerà come se la normativa non ci fosse, per cui l'impatto sull'assetto esistente sarà minimo" e Uricchio (2008, pp. 277-278).

¹⁴ Come invece ha fatto il legislatore inglese. Cfr. sul punto Iamiceli (2005, pp. 160-161).

¹⁵ Cooperative sociali, è il caso di ricordarlo, che sono non solo Onlus di diritto ex art. 10, co. 8, del d.lgs. n. 460 del 1997, ma anche, subordinatamente alla compatibilità dello Statuto con gli art. 10, co. 2 e 12 del decreto, imprese sociali *ex lege* (cfr. art. 17, co. 3, del d.lgs. n. 155 del 2006).

dell'art. 73, co. 1, lett. b), del t.u.i.r., "hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali", e che, in quanto tali, subiscono il prelievo impositivo sui redditi sulla base delle stesse regole previste per le società di capitali:¹⁶ il modello adottato è quello della possibile coesistenza tra principalità dell'attività economico-imprenditoriale in ambito civilistico (su cui si regge la qualifica di impresa sociale) e collateralità, per effetto delle *fictiones iuris* connesse ai meccanismi di "decommercializzazione", dell'esercizio dell'attività commerciale in ambito tributario (su cui si regge la qualifica di ente non commerciale od Onlus).¹⁷

3. Sulla (ir)ragionevolezza della discriminazione tra gli enti che perseguono scopi solidaristici adottando moduli organizzativo-gestionali di carattere erogativo (organizzazioni di volontariato) ed enti che perseguono scopi solidaristici adottando moduli organizzativo-gestionali di carattere economico-imprenditoriali (imprese sociali)

L'accesso alle agevolazioni delle imprese sociali finisce dunque per dipendere, a differenza di quel che accade per le organizzazioni di volontariato, non dalla meritevolezza delle finalità perseguite,¹⁸ ma, piuttosto, dalla forma giuridica prescelta e comunque, a quanto pare, dalle modalità di esercizio dell'attività svolta.

Il surriportato confronto tra la disciplina fiscale delle organizzazioni di volontariato, naturalmente agevolativa, e quella dell'impresa sociale, agevolativa, per così dire, *ob torto collo* (solo a condizione che l'impresa sociale sia anche un ente non commerciale o una Onlus), ne costituisce emblematica conferma.

Ed invero, lo si è già evidenziato da attenta dottrina (cfr. Fici in questo stesso volume), sia gli enti riconducibili alla prima qualificazione normativa sia quelli annoverabili nella seconda perseguono un fine solidaristico, in quanto, in entrambi i casi, la ricchezza prodotta è destinata all'esterno della compagine sociale o associativa in forza

¹⁶ Si era espresso in senso opposto, sulla base del testo della delega, Cuonzo (2006, p. 45).

¹⁷ Particolarmente critico sulla scelta legislativa, solamente paventata nel momento in cui l'autore scriveva, Cuonzo (2006), il quale sostiene che l'eventuale norma che stabilisca che una Onlus possa essere impresa sociale compromette del tutto la "poca chiarezza presente in materia".

¹⁸ Tanto più che storicamente l'impresa sociale origina dalla trasformazione in senso imprenditoriale dell'attività di volontariato. Sul punto, cfr. Borzaga, Ianes (2006).

del divieto di lucro soggettivo che accomuna le categorie¹⁹ e della limitazione dell'attività esercitabile al volontariato nell'un caso, a particolari e ben specifici settori ad alta rilevanza sociale, nell'altro. Essi si differenziano dunque solo per le modalità con cui lo scopo viene perseguito: direttamente attraverso lo svolgimento di un'attività erogativa, nel primo caso - ed infatti le attività produttivo-commerciali debbono essere "marginali" o comunque secondarie²⁰ - direttamente attraverso lo svolgimento di attività imprenditoriali nel secondo.

Ma se le finalità (e, quindi, la ragione ultima che vincola i risultati economici dell'attività) sono le stesse, e cioè la destinazione solidaristica della ricchezza prodotta in un contesto in cui non vi è spazio per il lucro soggettivo, non vi è alcun ragionevole motivo per discriminare tali enti in ragione delle forme giuridiche prescelte²¹ e della tipologia dell'attività svolta (erogativa o imprenditoriale). Come si è rilevato in dottrina, ponendosi alla ricerca dei criteri ispiratori di un'eventuale riforma della disciplina tributaria - *rectius*, delle discipline tributarie (Tassani, 2009, p. 2) - degli enti del terzo settore, "è l'utilità, il bisogno soddisfatto dalla ricchezza che amalgama e fonde ente e terzo settore, che 'colora' l'ente e dunque lo qualifica soggettivamente anche in punto di agevolazioni impositive".²²

¹⁹ Osserva però Uricchio (2008, p. 284) che il divieto di perseguire finalità lucrative è nella disciplina dell'impresa sociale a maglie assai più larghe, risultando più vaghi, rispetto a quanto previsto nella disciplina delle Onlus, i limiti alla distribuzione indiretta degli utili.

²⁰ V. *supra*, nota 5.

²¹ Condivide l'assunto Tassani (2007) il quale valuta, correttamente, come omogenee, per effetto del divieto di distribuzione diretta e indiretta di utili e della sostanziale sovrapposizione tra settori di attività previsti nell'art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997 e nell'art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006, le situazioni degli enti non societari Onlus e delle imprese sociali costituite in forma societaria.

²² Giovannini (2009, p. 141), il quale osserva ulteriormente (nota 5) che "ad esempio, per un ente che opera a favore di indigenti non importa che i fondi siano raccolti con la vendita di uova pasquali o con attività abituale di ristorazione aperta al pubblico: ciò che conta è che gli indigenti abbiano il vestiario o il pasto caldo. Oppure, per un ente operante nel settore della prevenzione e del recupero delle tossicodipendenza, che i fondi provengano dalla vendita delle stelle di Natale o dalla raccolta di contributi, oppure dal commercio abituale di prodotti artigianali, non ha nessuna importanza. Anche in questo caso il solo elemento rilevante è che la ricchezza soddisfi la finalità costitutiva dell'ente e quindi persegua un'utilità sociale di rilevanza costituzionale".

In una siffatta prospettiva, desta perplessità, ma v. anche quanto detto *sub* nota 29, anche la surricordata scelta di collegare le agevolazioni all'impresa sociale alla qualifica di ente non commerciale o Onlus: è difficile ricondurre a ragionevolezza, infatti, in presenza di meccanismi idonei ad evitare che la ricchezza prodotta sia destinata a scopi egoistici, la decisione di agevolare solo gli enti non societari imprese sociali. Si pongono in tal senso, ritenendo che l'art. 17 del d.lgs. n. 155 del 2006 violi il criterio della ragionevolezza, Uricchio (2008, pp. 280-281), il

Conclusione questa che, pur caldeggiata in una prospettiva *de iure condendo*, è, peraltro, già diritto vivente nella disciplina delle Onlus, che si sovrappone a quella degli enti non commerciali (caratterizzata questa sì, in quanto imperniata sulla valorizzazione a fini agevolativi dell'oggetto dell'ente, dall'idea che solo gli enti non societari che non hanno per oggetto esclusivo o prevalente l'esercizio di attività commerciali dovessero e potessero usufruire di provvedimenti di *favor*), non costituendo però della stessa mera specificazione,²³ e nella quale non è ravvisabile, se ne è già dato cenno in apertura, alcun vincolo per quel che riguarda le modalità di esercizio dell'attività nei settori individuati dall'art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460. Ma non solo, giacché non può sfuggire che la normativa si contraddistingue per la "decommercializzazione" delle attività istituzionali (e, quindi, principali) delle Onlus (art. 150, co. 1, t.u.i.r.), il che sta a significare che queste ultime, evidentemente, possono assumere connotazioni imprenditoriali, dato che, altrimenti, non vi sarebbe necessità di una norma che le qualifichi come non commerciali.²⁴

Come ho già avuto modo di rilevare (Giovanardi, 2006, p. 172), quindi, il divieto di distribuzione, diretta e indiretta, degli utili e degli avanzi di gestione, anche in sede di liquidazione, che caratterizza (anche) la categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il correlativo obbligo di "impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse"²⁵ e l'individuazione, per via legisla-

quale osserva che "se l'impresa in questione svolge un'attività ritenuta meritevole di tutela in considerazione della propria vocazione sociale e presenta caratteristiche organizzative uniformi e omogenee per effetto dei vincoli posti a prescindere dalla forma assunta dal soggetto che ne sia titolare, non sembra rispondente a principi di ragionevolezza attribuire ad essa vantaggi fiscali solo in quanto utilizzi, quando possa, la forma della Onlus o della cooperativa sociale" e Icolari (2009, p. 1404).

Interessante anche l'osservazione di Plasmati (2008, p. 203), con riferimento alla discriminazione derivante dal fatto che nelle imprese sociali che si occupano dell'inserimento di lavoratori svantaggiati non vi è bisogno del rispetto del requisito della prevalenza dei ricavi derivanti dall'esercizio di attività commerciale, il che però non comporta che tali enti, se costituiti in forma societaria, vengano assoggettati a tassazione come enti non commerciali.

²³ Ed infatti, come osserva Castaldi (2009, p. 27), a commento della sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione di seguito citata nel testo, la tesi della compatibilità tra fine solidaristico e modulo gestionale di carattere imprenditoriale di gestione dell'attività implica che tra le Onlus possano astrattamente rientrare sia enti commerciali che enti non commerciali.

²⁴ La notazione è di Fedele (1998a, p. XXVII).

²⁵ Né si dimentichi che la terzietà dell'associato o partecipante rispetto ai risultati producibili dall'ente è garantita non solo dall'anzidetto *non distribution constraint*, ma anche dal fatto che l'associato può essere destinatario solo in quanto ricompreso nella più ampia categoria di

tiva, dei settori di interesse generale in cui le organizzazioni debbono operare vanno considerati come gli elementi che giustificano le scelte incentivanti e promozionali (di “decommercializzazione”, per l'appunto) nei confronti di attività che, svolte da chi garantisce il mantenimento della destinazione dei risultati all'interno di settori di alta rilevanza sociale, possono anche essere organizzate secondo assetti di matrice corrispettiva.

D'altra parte, e nonostante le resistenze di parte della dottrina,²⁶

soggetti svantaggiati nei confronti dei quali si svolge l'attività dell'ente (art. 10, co. 3, del d.lgs. n. 460 del 1997) o, per i settori a solidarietà immanente, in quanto componente della collettività a beneficio della quale l'attività dell'ente si svolge (art. 10, co. 4). Lo stesso accade - è bene evidenziarlo - nella disciplina dell'impresa sociale, in modo per il vero ancora più vincolante, atteso che l'art. 1, co. 2, del decreto esclude che possano ambire alla qualifica di impresa sociale “le organizzazioni i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci, associati o partecipi”.

²⁶ Castaldi (1999, pp. 350 ss.), secondo la quale sarebbe “il complessivo tenore del dettato normativo a risultare difficilmente riconducibile entro lo schema proposto dalla dottrina: i settori di operatività delle Onlus sono individuati dal legislatore in aree di rilevante interesse sociale; nell'indicare i destinatari dell'attività istituzionale solidaristica il legislatore non solo si esprime in termini di ‘beneficiari’ delle prestazioni, ma li individua positivamente in soggetti che si trovano in situazione di svantaggio in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali e familiari. In simili contesti diventa sinceramente difficile pensare che il legislatore [...] abbia inteso prescindere dalle modalità di esercizio dell'attività istituzionale, ritenendo comunque soddisfatto il requisito solidaristico per ciò solo della destinazione dell'attività alla collettività o a settori specifici della stessa anche quando esercitata secondo moduli economico-imprenditoriali”, sicché si dovrebbe concludere nel senso che il vincolo finalistico di solidarietà condensa ed esalta in chiave teleologica “il carattere fondamentale erogativo dell'attività istituzionale”, che, quindi, non potrebbe assumere connotazioni economico-commerciali - le eventuali attività produttive dovrebbero quindi porsi “in rapporto (contenutisticamente) complementare e (funzionalmente) strumentale all'attività istituzionale, quest'ultima in rapporto di diretta realizzazione con il fine solidaristico”; Castaldi (2000, pp. 723 ss.), laddove si legge che l'attività istituzionale delle Onlus, “proprio e in quanto indefettibilmente non commerciale, ammette una corrispettività di svolgimento a patto e nei limiti in cui l'entrata corrispettiva, a livello di programma gestionale dell'attività, sia concepita come eccezionale, simbolica, e, comunque, non qualitativamente e quantitativamente preponderante rispetto alle entrate di tipo contributivo-sovvenzionatorio nel quadro degli strumenti finanziari di sostentamento dell'attività”. Il tutto nell'assunto che “debbono qualificarsi come non commerciali non solo le attività i cui costi di gestione siano integralmente coperti facendo leva su meccanismi di gestione improntati a criteri contributivi-sovvenzionatori, ma altresì le attività che, seppur improntate a criteri di gestione misti, in parte corrispettivi, in parte sovvenzionatori, vedono a livello programmatico la netta preponderanza quantitativa e qualitativa dei secondi rispetto ai primi nel ruolo di copertura dei costi sopportati per lo svolgimento dell'attività”. Nello stesso senso si pone Rossi (1998, p. 281); Leo (2006, II, p. 2026), allorquando specifica che “le attività istituzionali sono del tutto escluse dall'area della commercialità”, mentre le “attività connesse mantengono la natura di attività commerciale, ma non concorrono, per espressa previsione nel comma 2 dell'art. 150, alla formazione del reddito imponibile” e Travaglione (2005, II, p. 34).

dell'amministrazione finanziaria²⁷ e di parte della giurisprudenza di merito,²⁸ le Sezioni Unite della Cassazione hanno preso atto, nella

Nel senso invece della non interferenza tra i due profili nella disciplina delle Onlus, Fedele (1998a, p. XXVII; 1998b, pp. 37 ss.); Marasà (1998, pp. 2 ss.); Proto (2003, p. 297 e p. 290); Tabet (1998, p. 2891); Lupi (1997, p. 583); Ficari (1998); Gulmanelli (1999, p. 95, anche se con qualche riserva); Padovani (2002, pp. 819 ss.); Bonamini (2003, p. 111); Di Diego, Franguelli, Tarantino (2001, p. 153), nonché, anche se per il vero non in modo chiarissimo, Santuari (2000, pp. 196-197) e, da ultimo, Anselmo (2009, pp. 1720-1721).

Per una sintesi del dibattito, v. Ficari (2000, p. 4), nonché Della Valle (2003, pp. 1915 ss.).

²⁷ Si pensi alla presa di posizione dell'amministrazione finanziaria sulla questione del regime tributario delle case di riposo gestite da Onlus (stessa questione, è il caso di evidenziarlo, su cui si sono pronunciate le Sezioni Unite), fattispecie questa che normalmente si caratterizza per lo svolgimento dell'attività secondo moduli economico-imprenditoriali e, nel contempo, per la riconducibilità della medesima ad una delle materie elencate nell'art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997, l'assistenza sociale e socio-sanitaria.

Il Ministero delle Finanze prima (circ. 26 giugno 1998, n. 168/E; ris. 11 dicembre 2000, n. 189/E; ris. 2 maggio 2001, n. 75/E), l'Agenzia delle Entrate poi (circ. 18 novembre 2004, n. 48/E, ma anche circ. 21 dicembre 2006, n. 146/E) hanno assunto posizione che, a ben vedere, si può leggere come conseguenza della mancata soluzione del cennato problema della compatibilità tra fine solidaristico ed esercizio dell'attività di impresa per addivenire al suo conseguimento.

Ed infatti, l'Agenzia, a conferma delle precedenti pronunce ministeriali, ha ritenuto che: - "il principio di immanenza del fine solidaristico nelle attività di assistenza sociale e socio-sanitaria [...] va inteso nel senso che dette attività devono essere necessariamente rivolte nei confronti di categorie particolarmente vulnerabili al fine di assicurarne la protezione sociale, in quanto la condizione di svantaggio dei destinatari è presupposto essenziale delle attività medesime"; - le case di riposo, quindi, "possono assumere la qualifica di Onlus qualora si facciano carico di situazioni personali marginali o disagiate anche sotto il profilo del bisogno economico"; - condizione questa che ricorrerebbe "nel caso in cui la retta di ricovero praticata dalla Onlus [...] non venga fatta gravare sull'ospite ovvero venga fatta gravare su quest'ultimo in misura inferiore alla metà del suo ammontare"; - la singola prestazione assume rilievo nell'ambito dell'attività istituzionale della casa di riposo - Onlus quando "quest'ultima, autonomamente o in concorso con altri enti pubblici (che provvedano all'integrazione della predetta rata di ricovero) si faccia carico della prevalente copertura economica della retta di ricovero"; - con la conseguenza che le prestazioni rese ai soggetti che non si trovano in condizioni di svantaggio economico concretizzano esercizio di attività direttamente connessa di cui all'art. 10, co. 5, del d.lgs. n. 460 del 1997, esercizio che, come è noto, è consentito a condizione che quelle attività non siano prevalenti rispetto alle attività istituzionali e che i proventi di tutte le attività direttamente connesse non superino il 66 per cento delle spese complessive dell'organizzazione; - ne deriverebbe che "ai fini del giudizio di prevalenza [...] e, in particolare, del raffronto tra attività istituzionali e attività connesse, per il settore di attività di assistenza sociale e socio-sanitaria svolta nell'ambito delle case di riposo - Onlus assume particolare rilievo il numero degli ospiti assistiti in ciascun anno. Il numero delle prestazioni riconducibili alle attività connesse (ovvero le prestazioni rese nei confronti di assistiti che pagano quote di ricovero pari o superiori alla metà dell'importo totale della retta di ricovero) non deve, infatti, essere prevalente rispetto al numero delle prestazioni riconducibili nell'ambito dell'attività istituzionale (prestazioni rese nei confronti di assistiti che pagano quote di ammontare inferiore alla metà dell'importo totale della predetta retta)".

²⁸ Cfr. le sentenze citate da Cuonzo e Montecchiani (2008, p. 1863).

fondamentale sentenza n. 24883 del 9 ottobre 2008²⁹ (successivamente confermata dalla sentenza, pur sempre a Sezioni Unite, n. 9661 del 23 aprile 2009), che il modulo gestionale di carattere imprenditoriale utilizzabile per lo svolgimento dell'attività istituzionale non è incompatibile con il fine di solidarietà sociale che le Onlus debbono realizzare, imponendo quest'ultimo piuttosto ed unicamente che la medesima e i suoi risultati siano indirizzati nei confronti di soggetti esterni in logica schiettamente altruistica: "Il fatto che le prestazioni vengano fornite dietro corrispettivo" in regime di *non distribution constraint*, hanno statuito i Supremi Giudici, "non fa venir meno il fine solidaristico, sempre che venga rispettato il citato divieto (unitamente a tutte le altre prescrizioni previste dal citato art. 10) e che i destinatari versino in una delle indicate condizioni di svantaggio".³⁰ A tanto si poteva addivenire, peraltro, anche valorizzando il citato art. 17 del d.lgs. n. 155 del 2006.

Ed invero, se l'impresa sociale si caratterizza per lo svolgimento in via principale di attività economico-imprenditoriali finalizzate alla produzione di beni o servizi di utilità sociale (quelli prodotti o scambiati in determinati settori che lo stesso legislatore ha individuato e che in buona parte coincidono con quelli a suo tempo indicati nell'art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997) e se le Onlus possono assumere l'ulteriore qualifica di impresa sociale, si deve convenire che risulta confermata *per tabulas* (e non in esclusiva conseguenza, dunque, del silenzio normativo nella disciplina delle Onlus o della "decommercializzazione" delle attività istituzionali) la tesi dell'incompatibilità tra svolgimento dell'attività imprenditoriale e finalità di solidarietà sociale: la richiesta principale dell'attività economico-imprenditoriale dell'impresa sociale non riesce infatti a conciliarsi con un ipotetico carattere erogativo dell'attività istituzionale - e quindi principale - delle Onlus. Ed infatti:

- da una parte (Onlus), l'attività principale, di natura essenzialmente erogativa, dovrebbe essere, secondo la dottrina minoritaria (e, per quanto si è detto, anche secondo l'amministrazione finanziaria),³¹ priva dei connotati di economicità ed imprenditorialità, e ciò per la programmatica preponderanza delle entrate di carattere sovvenzionatorio su quelle di matrice corrispettiva;
- dall'altra (impresa sociale), si prescrive che l'attività principale sia organizzata secondo moduli gestionali economico-imprenditoriali.

²⁹ In *Bollettino Tributario*, 2008, p. 1853 ss., con nota adesiva di Cuonzo e Montecchiani.

³⁰ In senso critico, coerentemente con le posizioni precedentemente assunte, Castaldi (2009, pp. 27-28), e ciò anche per il notevole ampliamento dei soggetti potenzialmente agevolabili, con conseguenti inevitabili problemi per quel che concerne il divieto comunitario di aiuti di Stato.

³¹ V. *supra*, note 25-27.

Con il varo del decreto sull'impresa sociale, risulta dunque risolta la questione della compatibilità tra fine solidaristico e modulo economico-imprenditoriale di svolgimento dell'attività nella disciplina delle Onlus: accettando l'impostazione minoritaria, infatti, non si riuscirebbe ad attribuire significato alcuno all'art. 17, co. 1, del decreto, il quale, disponendo che le Onlus possano acquisire la qualifica di impresa sociale, stabilisce indirettamente (ma indiscutibilmente) che l'attività principale di queste ultime può essere svolta secondo moduli gestionali tipicamente imprenditoriali.³²

4. Il confronto tra disciplina delle organizzazioni di volontariato e quella dell'impresa sociale come conferma dell'inadeguatezza della normativa tributaria di settore

La situazione quindi si configura come oltremodo complessa. Da una parte, infatti, si condizionano le agevolazioni alla marginalità o comunque non prevalenza dell'attività imprenditoriale (organizzazioni di volontariato ed enti non commerciali), prevedendo specifici meccanismi di "decommercializzazione" dell'attività svolta, che contribuiscono, per gli enti non commerciali, a determinare lo *status* normativo-tributario dell'ente stesso (si "decommercializzano" le attività degli enti non commerciali che quindi potrebbero essere tali proprio per effetto dell'ampliamento della sfera della non commercialità conseguente all'operare dei meccanismi di "decommercializzazione"); dall'altra (Onlus), si prescinde dai moduli organizzativo-imprenditoriali, facendo dipendere le agevolazioni, in un contesto in cui risulti garantita la destinazione della ricchezza prodotta all'esterno dell'ente, dallo svolgimento dell'attività, anche imprenditoriale, in specifici settori ad alta rilevanza sociale normativamente individuati e, quindi, in definitiva, dal comprovato perseguimento di finalità di solidarietà sociale.

In questo già di per sé articolato sistema si inserisce l'ente-impresa sociale ex d.lgs. n. 155 del 2006, agevolato - con tutto quello che ciò comporta in termini di rispetto del principio di eguaglianza (restano fuori da qualsiasi agevolazione malgrado il divieto di lucro soggettivo le società imprese sociali) - solo in quanto ente non commerciale (e ciò, evidentemente in forza della prevalenza dell'attività non commerciale per l'operare delle norme di "decommercializzazione", grazie alle quali i ricavi derivanti dall'attività commerciale si trasfor-

³² Mi ero già espresso in tal senso in Giovanardi (2006, p. 177), a cui mi permetto di rinviare.

mano, dal lato tributario, in proventi derivanti da attività non commerciale, consentendo all'ente non societario impresa sociale di assumere su di sé l'ulteriore qualifica di ente non commerciale) od Onlus (e ciò, parimenti, in forza della norma, l'art. 150, co. 1, del t.u.i.r., che decommercializza dal lato tributario le attività istituzionali, anche di matrice imprenditoriale, degli enti non societari imprese sociali che abbiano i requisiti per poter essere considerati Onlus).

Si tratta di assetto particolarmente farraginoso e confuso.

Ed invero, non si può non evidenziare, in primo luogo, che la definitiva affermazione dell'idea della compatibilità tra fine solidaristico e svolgimento dell'attività in forma imprenditoriale rende inattuale, per le organizzazioni di volontariato, la limitazione delle agevolazioni alle attività imprenditoriali di carattere marginale e, ancor prima, ovviamente, la limitazione a queste ultime delle attività commerciali concretamente esercitabili. Ed invero, se le attività istituzionali, e quindi principali, delle Onlus possono essere di matrice imprenditoriale-corrispettiva (sul punto oramai, successivamente al pronunciamento delle Sezioni Unite, non vi sono dubbi), quale senso può attribuirsi al congiunto operare della detassazione ai fini delle imposte sui redditi delle sole attività commerciali marginali e del riconoscimento della qualifica di Onlus di diritto?

Ma la ricordata definitiva affermazione genera anche dubbi di carattere costituzionale con riferimento all'esclusione di qualsivoglia agevolazione nei confronti delle imprese sociali costituite in forma di società, e ciò malgrado queste ultime perseguano finalità di carattere solidaristico, al pari di quelle rette in forma non societaria, in un contesto di *non distribution constraint* ed in settori che sostanzialmente collimano con quelli già previsti per le Onlus.

Il confronto conferma dunque che le qualificazioni tributarie (e, quindi, i regimi di *favor* che da esse dipendono) dovrebbero dipendere, per non dare origine ad inutili complicazioni e ad irragionevoli discriminazioni, dalle ragioni costitutive degli enti e quindi dallo scopo solidaristico-altruistico perseguito. Verrebbero meno in questa prospettiva non solo le ragioni della distinzione tra enti non commerciali e Onlus, e ciò in quanto le modalità organizzativo-gestionali dell'attività di enti che non possono distribuire né direttamente né indirettamente gli utili eventualmente conseguiti ai soci, associati o partecipanti, dovrebbero diventare irrilevanti ai fini della valutazione di meritevolezza, ma anche quelle che inducono a distinguere ai fini tributari l'attività interna, quella cioè svolta nei confronti dei soci e associati, dall'attività svolta nei confronti di terzi.

5. I vincoli comunitari

Rimane il problema della compatibilità delle prefigurate agevolazioni, imperniate sulla possibilità di svolgere in via finanche esclusiva attività di carattere imprenditoriale, e il divieto comunitario di aiuti di Stato di cui all'art. 87 del Trattato dell'Unione europea.

Non si tratta di questione che si pone esclusivamente *de iure condendo*, e ciò in quanto, nei termini in cui è ricostruito, il regime Onlus non può certo considerarsi estraneo al mercato, nel momento in cui prevede una disciplina di favore anche per l'attività commerciale svolta da enti privati senza scopo di lucro (Tassani, 2007).

Non è questa la sede per approfondire la complessa questione, ma non ci si può esimere dal rilevare che la soluzione sta certamente nella valorizzazione del divieto di lucro soggettivo, nel senso che, come si è rilevato (Ficari, 1998, p. 44), nei casi in cui la destinazione non egoistica dei risultati dell'attività è imposta per legge, si può addirittura sostenere che l'ente risulti privato "della libertà di disporre del ricavo e quindi di possederlo", con la conseguenza che la norma di detassazione del reddito non avrebbe nemmeno carattere agevolativo (e, quindi, non creerebbe problema alcuno con riferimento al rispetto del divieto di aiuti di Stato).

In ogni caso, e quand'anche si adottasse posizione meno estrema, si potrebbe sostenere che l'esclusione dei soggetti aventi fine di lucro si giustifica al fine di garantire l'effettività stessa dell'agevolazione, anche dal punto di vista delle possibili forme di abuso, costituendo quindi condizione giustificata dalla natura stessa dell'agevolazione: "L'assenza del fine di lucro risulta, in altre parole, una condizione applicativa che deriva in primo luogo dalla *ratio* dell'agevolazione, piuttosto che una forma di limitazione soggettiva dell'ambito applicativo" (Tassani, 2007).

In tale prospettiva, l'esclusione dalle agevolazioni delle società-imprese sociali risulterebbe censurabile non solo dal punto di vista costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Carta fondamentale, ma finanche dal punto di vista del rispetto del divieto comunitario di "aiuti di Stato".³³

³³ Da parte di altri (Giovannini, 2009, I, p. 143), ci si è soffermati sulla variabile dimensionale, specificando che non dovrebbe essere riconosciuta agevolazione alcuna pur in presenza dello scopo solidaristico garantito dal divieto di distribuzione anche indiretta di utili agli enti che "svolgendo prevalentemente o esclusivamente attività commerciale, opera alla stregua della grande impresa e per il quale, in ragione di ciò, l'agevolazione finisce per apparire non più 'proporzionata' al 'risultato sociale'".

6. Conclusioni

Il confronto tra disciplina tributaria delle organizzazioni di volontariato e quella dell'impresa sociale permette di evidenziare l'inadeguatezza dell'attuale contesto normativo.

Nel 1991 l'approccio alle problematiche del comparto era di tipo tradizionale: l'idea di fondo era che meritassero di essere agevolate le attività di carattere erogativo. Ed infatti, si specifica nella legge quadro sul volontariato che le entrate di tipo commerciale possono derivare esclusivamente da attività di tipo marginale, che, quindi, proprio per la loro marginalità, meritavano di essere detassate.

Lo specifico Statuto normativo tributario si inseriva peraltro nell'unica disciplina allora esistente, quella degli enti non commerciali, anch'essa imperniata, fatti salvi i meccanismi di "decommercializzazione", sull'assunto che alcuni enti, comunque non societari, andassero favoriti in ragione della natura prevalentemente non imprenditoriale dell'attività in un contesto, reso con gli anni sempre più stringente, di *non distribution constraint*.

La disciplina delle Onlus si sovrappone a tale assetto, recando significativi elementi di novità, che, tuttavia, sono emersi con estrema difficoltà, e ciò in ragione delle resistenze all'idea che l'esercizio di impresa possa non solo convivere con la realizzazione di finalità solidaristico-altruistiche, ma anche garantirne un più sicuro raggiungimento.

La successiva regolamentazione dell'impresa sociale, nelle intenzioni "neutrale" dal lato fiscale, costituisce un importante contributo al definitivo sdoganamento culturale del surricordato assunto e pone le basi per una riscrittura dell'intero sistema delle agevolazioni fiscali al nonprofit, che si fondi non più sulla necessaria coesistenza tra finalità perseguite e modalità di esercizio dell'attività di carattere necessariamente erogativo (questa era la logica della disciplina delle organizzazioni di volontariato), quanto piuttosto sulla presa d'atto dell'irrilevanza delle forme giuridiche prescelte e delle modalità d'esercizio dell'attività in un sistema normativo in cui risulti garantita la destinazione dell'intera ricchezza prodotta a finalità di solidarietà sociale.

Riferimenti bibliografici

- Anselmo M. (2009), "La realizzazione e l'impiego degli utili nelle Onlus e la compatibilità con il fine solidaristico", *Rassegna Tributaria*, p. 1720-1721.
- Antonini L. (2006), *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Ed. Guerini e Associati, Milano.
- Barbetta G.P. (2005), "Arriva l'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Bolego G. (2005), "La partecipazione dei lavoratori nell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Bombardelli M. (2005), "L'impresa sociale e la realizzazione di finalità di interesse generale", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Bonamini L. (2003), "Gli enti non commerciali", in Uckmar V., Tundo F. (a cura di), *Guida alla lettura della giurisprudenza tributaria*, Giuffrè, Milano, III.
- Bonfante G. (2005), "La delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Borzaga C. (2005), "Introduzione", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Cafaggi F. (2005), "La legge delega sull'impresa sociale: riflessioni critiche tra passato (prossimo) e futuro (immediato)", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Castaldi L. (1999), *Gli enti non commerciali nelle imposte sui redditi*, Giappichelli, Torino.
- Castaldi L. (2000), "La disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", in Miccinesi M. (a cura di), *Commento agli interventi di riforma tributaria*, Cedam, Padova.
- Castaldi L. (2009), "Fine solidaristico e corrispettivi: risolto lo snodo interpretativo della disciplina Onlus", *Enti Non Profit*, v. 11, n. 2.
- Colombo G.M. (1998), "Le Onlus di diritto", *Corriere Tributario*, p. 2605 e ss.
- Costi R. (2005), "La nozione di impresa sociale nella legge di delega", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Cuonzo A. (2006), "Impresa sociale: identità e prospettive fiscali", *Terzo Settore*, n. 2.
- Cuonzo A., Montecchiani F. (2008), "Onlus e Corte di Cassazione: riconosciuta l'operatività commerciale", *Bollettino Tributario*, vol. 75, n. 23.
- D'Amore R., Ferri P. (1998), "Applicazione dell'Iva per le organizzazioni di volontariato", *Corriere Tributario*, p. 2814 e ss.
- D'Amore R., Ferri P. (2000), "Organizzazioni di volontariato: lo svolgimento di attività connesse secondo la disciplina Onlus", *Corriere Tributario*, n. 22, p. 1586 e ss.
- D'Amore R., Ferri P. (2002), "Le attività commerciali svolte da organizzazioni di volontariato", *Corriere Tributario*, p. 1513 e ss.
- De Giorgi M.V. (2007), "Disciplina dell'impresa sociale. Note introduttive", *Commentario al d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, Cedam, Padova, p. 6.
- Della Valle E. (2003), "Le Onlus nel nuovo sistema di imposizione sul reddito", *Rassegna Tributaria*, vol. 46, n. 6.

- Di Diego S., Franguelli F., Tarantino M. (2001), *Non profit. Guida giuridico fiscale*, Maggioli Editore, Rimini.
- Fazzi L. (2005), "La legge sull'impresa sociale dal punto di vista della politica sociale: alcune questioni aperte", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Fedele A. (1998a), "Introduzione", in Aa.Vv., *Il regime fiscale delle associazioni*, Cedam, Padova.
- Fedele A. (1998b), "Disciplina degli enti non profit. Profili tributari", in Aa.Vv., *La disciplina degli enti non profit*, Giappichelli, Torino.
- Ficari V. (1998), "Strumentalità dell'attività commerciale e fine non lucrativa nella tassazione delle associazioni", in Aa.Vv., *Il regime fiscale delle associazioni*, Cedam, Padova. Articolo apparso anche in *Rassegna Tributaria*, 1997, p. 808 e s.
- Ficari V. (2000), "Onlus", *Enc. giur.*, Roma, XXI, p. 4.
- Fici A. (2005), "Nozione e disciplina dell'impresa sociale'. Una prima lettura della legge 13 giugno 2005, n. 118", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Fici A. (2007), "Impresa sociale", *Digesto*, Disc. Priv., Sez. Civ., agg. III, t. 2, Utet, Torino.
- Fiorentini G. (2005), "Impresa sociale nonprofit", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Giovanardi A. (2006), "L'impresa sociale, tra principalità dell'attività economico-imprenditoriale ed applicabilità del regime tributario di enti non commerciali ed Onlus", *Impresa Sociale*, n. 3.
- Giovannini A. (2009), "Enti del terzo settore: linee sistematiche di riforma", *Rassegna Tributaria*, I, p. 138.
- Gulmanelli E. (1999), "Aspetti giuridici dell'imposizione indiretta delle Onlus", *Rassegna Tributaria*, vol. 42, n. 1.
- Iamiceli P. (2005), "Le società di diritto 'comunitario' nel diritto inglese: spunti di comparazione a margine della legge delega italiana sull'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Icolari M.A. (2009), "Sussidiarietà orizzontale e diritto tributario: profili problematici", *Rassegna Tributaria*, n. 21.
- Leo M. (2006), *Le imposte sui redditi nel testo unico*, Giuffrè, Milano.
- Lupi R. (1997), "Modifiche alla fiscalità degli enti no profit: torna in auge la mancanza di scopo di lucro", *Bollettino Tributario*, n. 8.
- Marano P.P. (2005), "L'impresa sociale nella delega: appunti per il legislatore delegato", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Marasà G. (1998), "Disciplina degli enti non profit. Profili commercialistici", in Aa.Vv., *La disciplina degli enti non profit*, Giappichelli, Torino.
- Mendola R. (2005), "Il carattere sociale dell'impresa in relazione alle materie 'di rilievo sociale'", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Merlo A. (2005), "Impresa sociale tra decreti e criticità di contesto", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Padovani F. (2002), "Problemi in tema di trattamento tributario degli enti non commerciali tra storia e prospettive di riforma", *Rivista Diritto Tributario*, I, p. 819 e s.

- Plasmati M. (2008), "L'impresa sociale nell'Ires", *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Taranto*, n. 1, Cacucci Editore, Bari.
- Propersi A. (2006), "L'impresa sociale: prospettive e problemi", *Terzo Settore*, n. 5.
- Proto A.M. (1997), "Onlus ed enti non commerciali", *Rassegna Tributaria*, p. 582 e ss.
- Proto A.M. (2003), *La fiscalità degli enti non societari*, Giappichelli, Torino.
- Quiroz Vitale M.A. (2007), "La Cassazione sulle agevolazioni fiscali per acquisti immobiliari di organizzazioni di volontariato", *Enti Non Profit*, n. 11.
- Rossi P. (1998), "Scopi perseguiti e destinazione dei risultati nella tassazione degli enti di tipo associativo", in Aa.Vv., *Il regime fiscale delle associazioni*, Cedam, Padova.
- Saccaro M. (2001), "Organizzazioni di volontariato: sugli acquisti è sempre dovuta l'Iva", *Enti Non Profit*, n. 1.
- Santuari A. (2000), *Le Onlus. Profili civili, amministrativi e fiscali*, Cedam, Padova.
- Scalvini F. (2005), "La legge 118 e l'evoluzione del terzo settore, ovvero: 'finalmente non saranno più tutte imprese sociali'", *Impresa Sociale*, n. 2.
- Tabet G. (1998), "Onlus. Profili soggettivi della fattispecie", *Il Fisco*, n. 8.
- Tassani T. (2007), "La disciplina del non profit e del 'mercato sociale' nelle imposte sui redditi: profili ricostruttivi", in Morozzo della Rocca P. (a cura di), *Mercato (e) Non profit*, Ed. Studio Alfa, Pesaro.
- Tassani T. (2009), "Il regime fiscale degli enti non commerciali e delle Onlus: questioni attuali", *Studio n. 80-2009/I*, Consiglio Nazionale del Notariato, in www.notariato.it, p. 2.
- Travaglione M. (2005), "Inquadramento tributario degli enti non commerciali: sviluppo ed evoluzione", *Diritto e Pratica Tributaria*, vol. 76, n. 1, parte II.
- Trivellin M. (2009), *La fiscalità del Terzo Settore*, www.giurisprudenzaimposte.it, p. 3.
- Uricchio A.F. (2008), "Verso una disciplina tributaria dell'impresa sociale: prime considerazioni alla luce del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155", *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Taranto*, Anno I, n. 1, Bari.
- Vittadini G. (a cura di) (2007), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Ed. Guerini e Associati, Milano.
- Zamagni S. (2005), "La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non sprecare", *Impresa Sociale*, n. 2.

Frammentazione e tendenze ibridizzanti delle organizzazioni solidaristiche meridionali¹

Sabina Licursi, Giorgio Marcello

Sommario

1. Da cosa partiamo - 2. Solidarietà organizzata e welfare - 3. Un quadro delle associazioni - 4. Autocentratura delle organizzazioni di volontariato e bisogni percepiti - 5. Le identità ibride - 6. Le traiettorie possibili

1 Da cosa partiamo

La riflessione che proponiamo in queste pagine nasce da un percorso di ricerca sul volontariato avviato da circa un decennio; percorso che ha conosciuto diverse tappe e altrettante pause di rielaborazione teorica e che si è sempre scontrato con la difficoltà di giungere a generalizzazioni sociologicamente rilevanti rispetto ad un fenomeno sociale che presenta molte eterogeneità territoriali e tematiche. Il tentativo che facciamo ora è quello di costruire un contributo organico sul volontariato guardando dall'alto al mosaico di tasselli composto con i risultati delle ricerche.

Le indagini che abbiamo condotto sul volontariato nel Sud si concentrano su due regioni: la Calabria e la Campania. Nella prima, abbiamo realizzato tre ricerche in altrettante province, utilizzando sia

¹ L'articolo è frutto di una riflessione condivisa e di un lavoro di ricerca comune. In ogni caso, è possibile attribuire la stesura dei paragrafi 3 e 5 a Sabina Licursi, dei paragrafi 2 e 4 a Giorgio Marcello e dei restanti ad entrambi.

strumenti di rilevazione quantitativi che qualitativi. Nello specifico, abbiamo condotto 3 *survey* su 553 associazioni di volontariato presenti sui territori provinciali e 7 *focus group* con responsabili e volontari, in ognuno dei quali abbiamo coinvolto dalle 5 alle 10 associazioni (Fortunato, Licursi, Marcello, 2006; Licursi, Marcello, 2008a). In Campania la ricerca ha seguito un percorso diverso. Per la provincia di Salerno abbiamo realizzato prima la costruzione di una banca dati ampia sulle associazioni di volontariato, ricostruendone le principali caratteristiche (settore di riferimento, anno di costituzione, numero di volontari, ecc.), e successivamente abbiamo realizzato 5 *focus group*, coinvolgendo per ogni incontro dalle 2 alle 6 associazioni. In un secondo momento, incoraggiati anche dall'interesse delle stesse associazioni, abbiamo realizzato 3 studi di caso su altrettante organizzazioni del volontariato salernitano, attive da molti anni nel sociale e interessate, in modi diversi, da un progressivo passaggio dalla gratuità alla *nonprofitness* (Licursi, Marcello, 2008b). Infine, più recentemente, abbiamo esteso alla provincia di Napoli il *survey* già realizzato in quelle calabresi, coinvolgendo 227 associazioni. Tutte le ricerche effettuate hanno visto la collaborazione nella fase iniziale e il finanziamento economico dei Centri di servizio al volontariato delle stesse realtà interessate. Quelle relative al contesto calabrese sono state concluse nel 2006 e quelle relative alla Campania nel 2009. Il volontariato si presenta come uno spazio dell'azione solidale organizzata costitutivamente eterogeneo: al suo interno trovano realizzazione attività e prestazioni di servizi diversissimi; così come varie sono le dimensioni organizzative, la numerosità delle persone coinvolte e l'intensità delle relazioni che in esse si creano. Allo stesso tempo, il volontariato è andato differenziandosi in funzione, soprattutto, anche se non esclusivamente, dei rapporti che esso ha stabilito con il nonprofit. Rapporti inevitabili, molti dei quali trovano la loro origine nella capacità del volontariato stesso di generare imprese sociali o che, addirittura, possono essere letti come espressione di un inevitabile spostamento dell'azione volontaria verso quella nonprofit (Ambrosini, 2005). In questa trasformazione il volontariato organizzato vive una stagione di crisi. In discussione è la sua identità e il suo caratterizzante criterio regolativo: la solidarietà centrifuga - orientata ai bisogni dell'altro prima che a quelli dei propri componenti - e la gratuità dell'azione vengono messi in discussione, quando non traditi in maniera silenziosa nell'organizzazione delle attività. Crediamo che i tempi, i modi e le intensità con cui i

rapporti tra volontariato e nonprofit si vanno realizzando debbano essere studiati non solo come il prodotto di una trasformazione endogena della solidarietà organizzata e quindi dettati dalle specificità delle singole associazioni, ma anche come l'effetto della regolazione istituzionale (Polanyi, 1974; Fantozzi, 2006) presente nei territori in cui le organizzazioni operano. Per questa ragione sosteniamo che la riflessione sul volontariato nel Sud trovi la sua specificità nella diversa forma e intensità che in esso hanno storicamente assunto le politiche sociali. Il *welfare* locale delle regioni del Mezzogiorno è debole, così come debole e precario è il tipo di regolazione che le istituzioni pubbliche riescono a garantire. Non per questo l'espansione del nonprofit può essere considerata esclusivamente come il segno dell'autonomia del sociale né i soggetti che lo costituiscono si sono emancipati dal sostegno pubblico e dall'azione politica delle istituzioni locali. Anzi, il nonprofit si connota sempre più come soggetto cui le istituzioni delegano la prestazione di servizi, generalmente con scarse risorse finanziarie. Al mutuo adattamento (Ranci, 1999b) si aggiunge un meccanismo di dipendenza dal sostegno pubblico.

2. Solidarietà organizzata e *welfare*

Ogni concreto sistema di protezione sociale è il frutto dell'incrocio tra forme di regolazione differenti (Paci, 1989). Questo vale anche per i sistemi di *welfare* locale. Oggi constatiamo che la forma di regolazione fondata sulla reciprocità e sul dono va acquistando un rilievo sempre maggiore.

Nel ricostruire la storia del terzo settore in Italia, Ranci (1999a, 1999b) ne ha messo in evidenza alcuni degli elementi più rilevanti. Il primo è costituito dalla centralità del ruolo giocato dal volontariato organizzato, che ha contribuito in modo decisivo al superamento di una concezione assistenziale e particolaristica del lavoro sociale, fornendo un forte impulso alla scoperta della sua dimensione politica. Un altro carattere distintivo del terzo settore è costituito dalla sua struttura segmentata, che, secondo Ranci, è una conseguenza dell'egemonia esercitata dalle istituzioni religiose e politiche sulla società civile. Un terzo elemento significativo è rappresentato dalla natura dei rapporti che le organizzazioni solidaristiche hanno tradizionalmente imbastito con le istituzioni pubbliche. La storia del terzo settore, dal periodo immediatamente post-unitario in poi, mostra come tale rapporto sia sempre stato caratterizzato da negoziazioni

frammentate, a carattere locale, inerenti spesso a singole categorie di bisogni, e perciò poco orientate verso il perseguimento di interessi pubblici. La conseguenza è che tra istituzioni pubbliche e organizzazioni di terzo settore non c'è conflitto ma cooperazione, che spesso assume la forma del "mutuo adattamento", cioè "del sostegno pubblico indiscriminato volto a garantire relazioni privilegiate piuttosto che ad assicurare la migliore qualità ed efficienza" (Ranci, 1999a, p. 61). In forza di questo schema, accade che le organizzazioni di terzo settore dipendano quasi totalmente dal finanziamento pubblico, in un quadro - tuttavia - di regolazione pubblica debole.

In forza dell'adattamento reciproco, le organizzazioni di questo ambito, pur collocandosi formalmente in una posizione intermedia tra le imprese private e gli enti pubblici, vivono soprattutto con lo Stato relazioni di interdipendenza più che di reciproca autonomia (Rossi, 1996, p. 82).

Altri autori sottolineano come lo sviluppo del "complesso delle iniziative solidaristiche", a cui si è assistito nel corso degli ultimi decenni, abbia contribuito in modo spesso decisivo a determinare un ampliamento dei confini dell'inclusione sociale e della personalizzazione delle forme di sostegno, in una dialettica con l'azione redistributrice dello Stato (Ambrosini, 2005, p. 63).

Dopo una lunghissima attesa, l'approvazione della legge 328 del 2000 è stata accolta come un punto di svolta per il sistema italiano di *welfare*, anche per il ruolo attivo riconosciuto formalmente alle organizzazioni di terzo settore nell'ambito della progettazione e della concreta gestione dei servizi alla persona. Nei fatti, la legge di riforma ha trovato molteplici ostacoli e la sua portata innovativa è stata notevolmente indebolita dalla riforma del Titolo V della Costituzione (Gualdani, 2005). In virtù di tale riforma, infatti, la legge quadro non ha più potere vincolante nei confronti delle Regioni. Ne discende che - come nota Gori (2005) - la traduzione nella pratica di una legge di riforma come la 328 non può essere data per scontata. Lo studio delle sue prime attuazioni nei diversi territori regionali ha rivelato, infatti, che l'applicazione dei suoi contenuti dipende da un insieme di fattori, quali la volontà delle istituzioni competenti, le risorse disponibili, gli interessi degli altri soggetti coinvolti, le capacità organizzative degli attori in gioco. È accaduto perciò che i primi tentativi di attuazione della legge in questione hanno seguito percorsi diversi, producendo esiti altrettanto differenziati. Infatti, le ricerche sui piani di zona (Formez, 2003; Pesaresi, 2003; De Ambrogio,

2005), relative alle esperienze in atto, mostrano che su questo terreno le regioni si stanno muovendo con velocità differenti.

Per ciò che riguarda i processi di *governance* nella costruzione dei servizi alla persona avviati su impulso della legge di riforma, Borzaga e Fazzi (2005) mettono in evidenza una serie di questioni di non facile risoluzione, relative al ruolo delle organizzazioni solidaristiche. Si tratta di nodi che possono condizionare molto la possibilità che il terzo settore riesca a produrre valore aggiunto nell'ambito delle politiche di *welfare*. Il primo nodo è rappresentato dalle differenze geografiche del *welfare* italiano, che evidenziano l'esistenza di modelli di promozione e regolazione del terzo settore molto eterogenei sul territorio nazionale. Il secondo nodo è costituito dalla forte dipendenza economica del terzo settore italiano nei confronti degli enti pubblici, che inibisce l'autonomia progettuale e operativa delle organizzazioni solidaristiche. In terzo luogo, risulta ancora in ritardo l'avvio di una fase di promozione del terzo settore centrata sull'idea di una selezione dei servizi in base a meccanismi di valorizzazione della qualità. Un altro nodo problematico è quello inerente alla trasformazione profonda dei modelli organizzativi degli enti di terzo settore impegnati nell'erogazione continuativa e strutturata di servizi alla persona. In particolare, "è sempre più visibile la difficoltà da parte delle organizzazioni di terzo settore a mobilitare risorse volontarie e capitale sociale in modo tale da conferire valore aggiunto ai processi produttivi che esse sono impegnate a gestire e governare. Rischia di essere posto pertanto in dubbio il *plus* distintivo che tali organizzazioni sono chiamate a fornire alle politiche di *welfare* e ai programmi di intervento [...]. Se le organizzazioni di terzo settore sono portate ad assumere, infatti, lo *status* di enti erogatori di prestazioni che non si distinguono dal modo di operare di altri modelli organizzativi, ci si deve realisticamente iniziare a domandare se, e in che modo, esse possono essere utili ad innovare le modalità di produzione tradizionali dei servizi di *welfare*" (Borzaga, Fazzi, 2005, pp. 138-139).

La Calabria si colloca fra le aree di scarsa o nulla recezione della legge quadro (De Ambrogio, 2005). Il contesto regionale presenta alcune specificità rilevanti con riferimento ai rapporti tra pubblico e privato nella realizzazione di interventi e servizi sociali. La Regione Calabria ha recepito la legge 328/2000 con la legge regionale 23/2003. Il testo di quest'ultima norma mutua principi e modelli dalla 328, però non ha ancora trovato concreta applicazione nei diversi ambiti

territoriali. Un ostacolo alla realizzazione della riforma in Calabria è rappresentato dall'assetto dei servizi alla persona già esistenti e dalla volontà politica di "salvare il pregresso" senza avviare innovazioni consistenti (Panizza, 2004). Solo a fine 2009 è stato approvato il piano sociale regionale, cui tuttavia non è seguita l'emanazione dei decreti attuativi.

In Campania, invece, l'esperienza dei piani di zona si è avviata immediatamente dopo la legge 328/2000. È, infatti, tra le 4 regioni italiane che hanno approvato linee guida per la stesura di piani di zona immediatamente dopo l'approvazione della legge (Gori, 2005). Ne è seguita l'adozione subito dopo dei primi piani di zona.

3. Un quadro delle associazioni

È ormai chiaro che partiamo dal volontariato nella consapevolezza che è già altro, nel senso che le trasformazioni in atto ne stanno ridefinendo l'identità e i criteri regolativi. Allo stesso tempo, è utile mettere a fuoco il volto di queste associazioni in movimento. Per farlo, prendiamo in considerazione gli elementi che la ricerca empirica ha fatto emergere come maggiormente rilevanti.

Il volontariato "comincia dove finiscono le solidarietà obbligatorie" (Ranci, 2006, p. 41). Anche quello presente al Sud si autodefinisce in questa cornice. A confermarlo sono le testimonianze che abbiamo raccolto.

(L'associazione, ndr) è nata in maniera canonica, con un minimo di progetto, però [...] appena abbiamo cominciato abbiamo cambiato il progetto, perché la realtà ci incominciava ad interrogare, la condivisione ci ha iniziato ad interrogare e quindi a farci cambiare (ReAssSA1).²

L'associazione nasce da un bisogno e dalla mancanza sul territorio di sostegno per le famiglie con figli disabili (FGSA1(3)).

I bisogni li conosciamo bene, ed è proprio questo che ha fatto da stimolo affinché l'associazione operasse. Noi vogliamo arrivare dove l'istituzione non arriva, dove la stessa Chiesa non arriva (FGSA3(1)).

² Le citazioni che riportiamo in questo articolo sono tratte sia dalle interviste a responsabili e volontari di associazioni che dai contenuti dei *focus group*. Per distinguerle indichiamo le prime con il codice ReAss o VoAss e le seconde con FG. In entrambi i casi facciamo seguire la sigla della provincia. Per le interviste individuali segue un numero progressivo che identifica i diversi responsabili o volontari. Per quelle collettive seguono due numeri progressivi per distinguere, in ordine, i *focus group* riconducibili allo stesso territorio provinciale e le associazioni partecipanti.

(L'associazione, ndr) è nata con me [...] ho incominciato a mettermi sulla strada io e a raccogliere un poco tutti quelli che incontro. E ho incontrato, principalmente incontro ragazzi, da piccoli, ad adolescenti e ad alcuni giovani e così abbiamo [...] Naturalmente per me era proprio la strada, il pensiero era la strada, proprio la strada, così come la vedevo la incontro, quindi dal salute, dalla cose più semplici al poi entrare, dentro le situazioni, a cominciare da ragazzi, dai piccoli, poi nelle famiglie, sempre con l'aiuto di altri, direi mai da sola (ReAssCS1).

(L'associazione, ndr) nasce perché avevo l'idea di aiutare le persone malate di depressione, perché ora è diventata una cosa frequente e, soprattutto, mi è capitato di assistere a più di una persona che si è tolta la vita, e sembrava un rapporto di causa-effetto la depressione con i suicidi. È una cosa che mi ha fatto male, e ho pensato che ci doveva essere un tentativo di aiutare queste persone [...]. È un'associazione che si regge su volontari, ci sono specialisti, ci sono psicologi, neurologi, non ci sono sostegni economici, ma si regge solo sulla volontà di darsi da fare da parte di chi sente questo problema. Abbiamo fatto una piccola guida sulla depressione [...] abbiamo creato gruppi di auto-mutuo aiuto, che sono dei volontari che hanno seguito dei corsi per essere facilitatori di auto-mutuo aiuto e fanno questo lavoro con varie persone che ci contattano (FGSA4(2)).

Che si tratti prevalentemente di un volontariato spontaneo e non derivato dall'affiliazione a gruppi presenti a livello più ampio è provato dal fatto che più della metà delle associazioni sia nel napoletano che nelle province calabresi è nata come esperienza originaria. In più del 60% dei casi, inoltre, le organizzazioni di volontariato sono state fondate da gruppi di volontari, che non si riconoscono in maniera caratterizzante in alcuna appartenenza politica o religiosa; spesso aiutati da una presenza carismatica.

Il ruolo esercitato dalla Chiesa locale nella promozione di iniziative solidali non è comunque irrilevante. Le organizzazioni di volontariato (d'ora in poi OdV) che sono nate direttamente da una parrocchia, da una congregazione o da un altro ambiente cattolico sono il 14% nel napoletano, il 19% nel cosentino, il 23% sia nel crotonese che nel reggino. Non meno di 40 associazioni su 100, inoltre, hanno rapporti e contatti con strutture ecclesiali, come le diocesi, le parrocchie, la Caritas, ecc. Il radicamento culturale con il mondo cattolico potrebbe, quindi, essere più forte di quanto l'informazione sulla promozione di associazioni di volontariato possa far pensare.

Quando esiste questo legame costitutivo con un ambiente cattolico, tutta l'esperienza assume tratti specifici: spesso ruota attorno alla figura di parroci o di suore particolarmente attivi sul territorio e beneficia delle risorse materiali (pensiamo in particolare alla disponibilità di una sede) e immateriali (la fiducia, le relazioni) di cui questi dispongono. Una tendenza già presente a livello nazionale e che si può spiegare a partire dalla capacità delle parrocchie di "offrire un riferimento etico, oltre che di organizzazione e servizio" (Diamanti, 2003, p. 21).

L'associazione non è una struttura formale, è una cosa aperta [...] non c'ha un ufficio, non c'ha una sede, è la parrocchia. [...] L'associazione è la definizione di un gruppo di persone che vivono all'interno della parrocchia e che si spendono in parte per gli altri (ReAssSA3). [...] Don Pietro Mari è una persona che ha sempre creduto in quello che ha detto e che ha fatto. Io, in prima persona, ho constatato che era totalmente impegnato e che credeva in quello che poi ci ha tramandato, non era una semplice sorgente da cui attingere e basta. (VoAssSA3).

(Fra le associazioni, ndr) le più forti sono quelle gestite dal parroco, forse perché hanno gli spazi, hanno le possibilità di incontrare i giovani di diverse fasce di età [...] (FGRC1(1)).

In alcuni di questi casi, la creazione dell'associazione è il modo attraverso cui riconoscere all'esperienza comunitaria ed evangelica un'autonomia e un'esistenza propria rispetto al leader religioso.

[...] Diciamo che (la costituzione dell'associazione, ndr) è stato un sollecitarmi e io tanto ci tenevo che nascesse un'associazione, perché a me sembrava caricare, giustamente, di responsabilità i giovani e non più Suor Lucia. Perché in un primo momento, i primi anni, dicevano "il gruppo di Suor Lucia, il gruppo di Suor Lucia" e finiva con l'essere davvero fastidioso e, quindi, anche bloccante una crescita. Diventare associazione voleva, secondo me, dire: "Adesso, vi assumete la responsabilità di questa cosa, ma ve la assumete in proprio". Tant'è vero che io non ho firmato, non mi sono messa, non ho scritto [...] ripeto, non so se era giusto, in quel momento mi sembrava giusto, non essere io socio fondatore perché se no avevo questa sensazione di dover ancora essere io la prima e gli altri dietro e così mi sembrava ingiusto. Quindi, i soci fondatori erano i reali ragazzi che almeno avevano quei 7, 8 anni di cammino comune (ReAssCS1).

Il contesto al quale le associazioni di volontariato fanno riferimento ed orientano la loro azione è perlopiù locale. Per le province cala-

bresi possiamo dire che quasi il 40% delle OdV ha come territorio di riferimento il comune. Quando non è quest'ambito territoriale, il riferimento principale diventa il distretto (23%) oppure la provincia (15,2%). Per le OdV del napoletano i valori sono molto simili: il 37% delle associazioni contattate indica il comune, il 18% il distretto. Anche il quartiere è il principale contesto di intervento per un altro 18% delle OdV della provincia di Napoli. È il segno tangibile del principale bisogno di un'associazione di volontariato, ossia reti di relazioni situate che abbiano la capacità di generare fiducia interpersonale e di sorreggere l'azione solidale (Ambrosini, 2005). In genere, queste reti si formano appunto in contesti socio-territoriali ristretti, nei quali le relazioni dirette e la conoscenza delle condizioni di vita delle persone favoriscono il radicamento dell'esperienza associativa (Marcello, 2005).

Le dimensioni di queste associazioni non sono irrilevanti. Se si considera il numero medio di volontari in esse presenti, abbiamo un valore di 48 volontari per le associazioni calabresi e di 32 per quelle napoletane. Naturalmente, si tratta di un indicatore approssimativo che nulla dice circa le reali capacità operative delle associazioni. Molte di esse, inoltre, dichiarano come propri volontari gli iscritti all'associazione cui afferiscono magari a livello regionale o comunque macroterritoriale. Più indicativa è, invece, l'informazione riferita alle classi di volontari. La tabella 1 indica, infatti, che la concentrazione maggiore si ha con riferimento alla seconda (da 11 a 30 volontari) e alla prima (da 1 a 10) classe di volontari.

TABELLA 1 - I VOLONTARI PER CLASSI

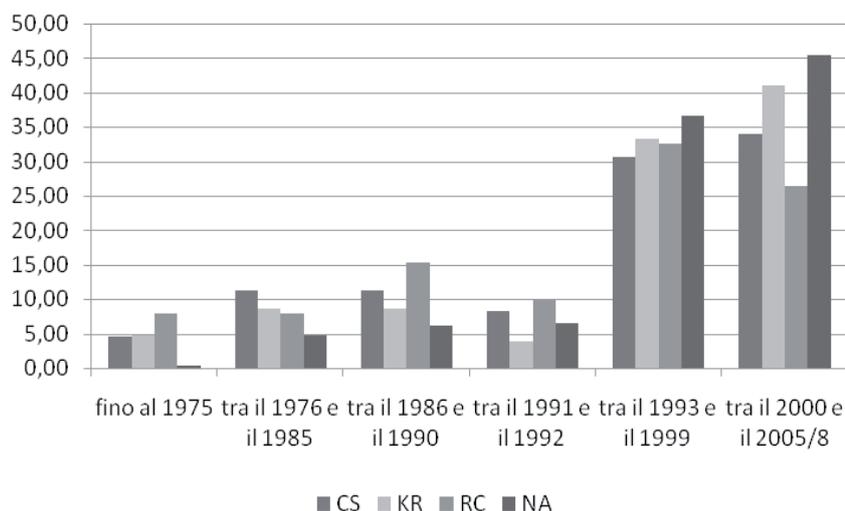
	Prov. di CS		Prov. di RC		Prov. di KR		Prov. di NA	
	ass.	%	ass.	%	ass.	%	ass.	%
Da 1 a 10	96	35,0	46	28,0	29	27,6	89	39,2
Da 11 a 30	110	40,1	74	45,1	43	41,0	96	42,3
Da 31 a 50	27	9,9	19	11,6	16	15,2	19	8,4
Da 51 a 100	25	9,1	18	11,0	14	13,3	17	7,5
Oltre 100	16	5,8	7	4,3	3	2,9	6	2,6
<i>Totale</i>	<i>274</i>	<i>100,0</i>	<i>164</i>	<i>100,0</i>	<i>105</i>	<i>100,0</i>	<i>227</i>	<i>100,0</i>

Le associazioni non sembrano lamentare un indebolimento della presenza di volontari, sebbene solo nella provincia di Crotone (40 OdV su 100) e in quella di Napoli (37 OdV su 100) dichiarano un aumento della presenza di volontari al proprio interno. La tendenza più marcata, invece, è quella di una sostanziale stabilità delle presenze volontarie. Allo stesso tempo, sono molte quelle associazioni che, quando valutano l'apporto dei volontari nell'organizzazione dell'attività, esprimono il bisogno di un numero maggiore di presenze e di un miglioramento dell'impegno di quanti sono coinvolti. Si esprimono in questo senso, rispettivamente, più del 40% e più del 15% delle OdV delle province di Cosenza, di Crotone e di Napoli. L'unica eccezione è costituita dalle associazioni reggine, che considerano adeguato alle esigenze dell'organizzazione l'apporto dei volontari 45 volte su 100.

Si tratta di OdV giovani (ossia costituite tra il 1993 e il 2005, per le province calabresi, e tra il 1993 e il 2008 per quella napoletana). Naturalmente, quella di cui disponiamo è la fotografia dell'esistente: non sappiamo quante associazioni si sono costituite ed esaurite nel corso degli anni, né disponiamo di ricerche sul territorio che siano in grado di offrire questo tipo di valutazione. La distinzione in classi³ dell'anno di costituzione delle associazioni, riportata nella figura 1, consente di notare anche alcune specificità territoriali. Mentre, infatti, sia nella provincia di Napoli che in quella di Crotone il volontariato è una forma organizzata di solidarietà piuttosto recente, in quella di Cosenza e, soprattutto, in quella di Reggio Calabria sono presenti quote significative di associazioni costituite anche più di vent'anni fa. In queste due province è possibile individuare anche associazioni che hanno attraversato le diverse fasi della storia del volontariato italiano. La città di Reggio si distingue rispetto alle altre realtà urbane considerate per aver vissuto esperienze di impegno organizzato di risonanza nazionale: basti pensare alle prime esperienze in materia di affidamento familiare, avviate circa vent'anni prima della legge n. 184/1983, e alla battaglia guidata negli anni '70 da don Italo Calabrò per la chiusura dell'ospedale psichiatrico (Cipriani, 1999).

³ La suddivisione temporale ripropone l'individuazione delle fasi che hanno caratterizzato il volontariato in Italia e questo giustifica la costruzione di classi eterogenee. Fino al 1975 si può parlare di una fase pionieristica del volontariato; dal 1976 al 1985 si è assistito ad un certo consolidamento del rapporto con le istituzioni; il quinquennio dal 1986 al 1990 precede una fase caratterizzata da un'intensa legislazione nazionale e regionale sul volontariato; tra il 1990 e il 1992 si registrano i primi significativi effetti della legge 266/91. L'ultimo decennio ha visto una stabilità del quadro normativo di riferimento con un riconoscimento del ruolo del volontariato (e del terzo settore), in particolare nella legislazione sociale.

FIGURA 1 - PERIODO DI COSTITUZIONE DELLE ASSOCIAZIONI PER PROVINCIA

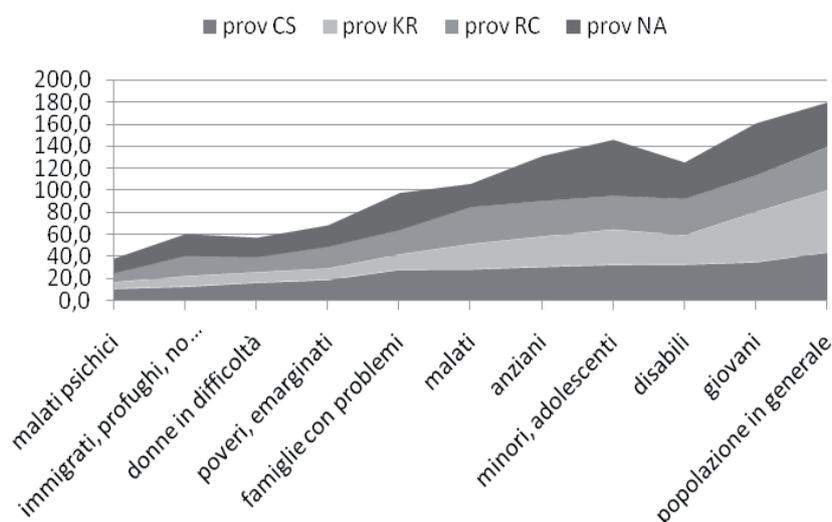


Circa la natura delle associazioni, una valida indicazione deriva dall'individuazione dei soggetti o delle categorie cui le OdV destinano la propria azione. È vero, infatti, che le associazioni all'interno del volontariato tendono a distinguersi tra loro per ambiti o settori di intervento, ma spesso il loro raggio di azione è tanto ampio da superare qualsiasi distinzione. In media le associazioni studiate individuano tra 4 e 3 categorie di beneficiari. Sono molte, però, quelle che si concentrano sulle stesse tipologie di soggetti. Riportiamo nella figura 2 solo le categorie di beneficiari rispetto alle quali hanno dichiarato di agire più di 10 associazioni su 100 in almeno tre delle province studiate.

La categoria di beneficiari più ampia, costituita dalla popolazione, rappresenta quella cui rivolge la propria attività la maggioranza delle associazioni in tutte e tre le province calabresi (fig. 2). Le OdV della provincia di Napoli, invece, si concentrano prevalentemente su due categorie molto vicine: da una parte, minori e adolescenti, e dall'altra, i giovani. In termini generali, si possono, comunque, individuare due macrogruppi di beneficiari. Il primo costituito da malati psichici, immigrati, profughi e nomadi, donne in difficoltà, poveri ed emarginati cui rivolgono la propria azione solidale tra 10 e 20 associazioni su 100 in tutte le province, tranne che in quella di Crotone. Il secondo è costituito da famiglie con problemi, malati, anziani, minori e adolescenti, giovani e disabili, riferimento di un numero di associazioni compreso

tra 20 e 50 in tutte le province (con la sola eccezione delle associazioni crotonesi ed esclusivamente con riferimento alle famiglie in difficoltà). Minore attenzione sembra essere riservata a forme specifiche di disagio sociale: pensiamo ad ambiti come quelli della prostituzione, della detenzione, della tossicodipendenza e dell'alcolismo. Rispetto a questi potenziali beneficiari l'arretramento delle associazioni di volontariato potrebbe essere giustificato da un maggiore intervento delle imprese sociali, di gruppi di auto-aiuto o direttamente dal pubblico. Anche se sia la Calabria che la Campania sono territori particolarmente segnati dalla presenza della criminalità organizzata, non abbiamo rintracciato esperienze associative che si interessino della questione e delle persone più direttamente esposte al fenomeno.

FIGURA 2 - CATEGORIE DI BENEFICIARI



4. Autocentratura delle OdV e bisogni percepiti

Le trasformazioni che si sono verificate nell'ambito del volontariato organizzato indeboliscono il profilo identitario delle OdV. Una delle possibili conseguenze è che esse si concentrino sulle attività in cui sono impegnate, e possano slittare verso forme di autoreferenzialità organizzativa. Queste tendenze affiorano in maniera evidente dal modo in cui le OdV rappresentano i propri bisogni (fig. 3).

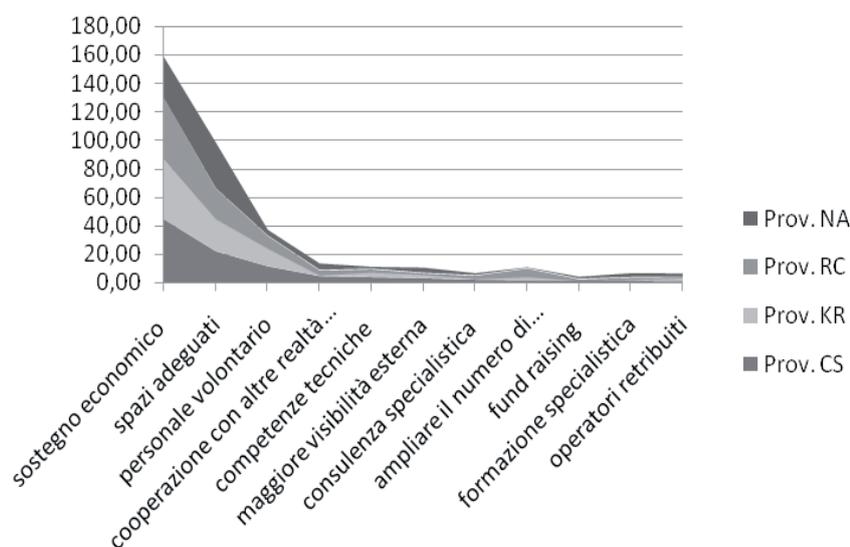
Il bisogno di risorse economiche per sostenere le attività è quello più condiviso dalle OdV. Sia le organizzazioni calabresi (il 44%) che quelle napoletane (il 32%) indicano come prima necessità il bisogno di sostegno economico da parte di enti o istituzioni, seguito da quello di disporre di spazi adeguati (indicato dal 22% delle OdV calabresi e dal 29% di quelle napoletane). Molte associazioni, inoltre, segnalano la tendenza (da parte delle istituzioni locali) a ridurre i fondi per il sociale. In alcuni casi perciò si pone in evidenza la necessità di attivare reti di aiuto economico per far fronte alle situazioni di maggiore emergenza. Sembra tuttavia di cogliere che la ricerca di sostegni economici è spesso episodica, e legata ad urgenze specifiche:

Da questo punto di vista siamo fortunati, perché molte persone, conoscendoci, quando c'è l'emergenza ci sostengono (FGSA4(1)).

Non ci rifacciamo a nulla quando ci troviamo ad affrontare una spesa [...] abbiamo chiesto qua e là, non c'è un metodo, e nel passato ci siamo arrampicati sugli specchi (FGSA4(2)).

Per coprire le spese delle loro attività alcune organizzazioni ricorrono all'autotassazione. Altre OdV cercano di attuare forme di autofinanziamento, raccogliendo donazioni di benefattori, organizzando lotterie, oppure ricorrendo a soluzioni più originali, come, ad esempio, l'allestimento di una bottega del commercio equo e solidale. Tuttavia, il bisogno di attività finalizzate alla raccolta fondi emerge come bisogno prevalente solo per l'1% di associazioni calabresi e per il 3% di quelle napoletane.

FIGURA 3 - ALCUNI DEI BISOGNI AVVERTITI COME PRIORITARI DALLE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO (%)



È abbastanza condivisa tra le associazioni intervistate la convinzione che “quanto più si ha, tanto più si può dare”, e cioè che siano fondamentali per poter operare le risorse economiche. L’esigenza di coinvolgere nuovi volontari emerge come bisogno prioritario per non più di 12 associazioni su 100 in tutti i contesti studiati. Le informazioni ricavate dai *survey* non evidenziano un bisogno significativo di visibilità, nei *focus group*, invece, abbiamo registrato il desiderio delle associazioni di farsi conoscere e di ottenere attenzione da parte della popolazione locale. Le spiegazioni addotte sono le più diverse. Dal modo in cui le OdV intervistate rappresentano i loro bisogni prioritari, sembrerebbe emergere una loro tendenza a preoccuparsi soprattutto dei servizi forniti, e del reperimento delle risorse necessarie per portare avanti le attività in cui sono coinvolte. Questa curvatura verso l’autoreferenzialità organizzativa di molte OdV potrebbe anche far pensare ad un indebolimento della loro dimensione politica, la quale, dalle informazioni raccolte, affiora solo a tratti. Ad esempio, quando si pone in evidenza la necessità di un impegno sul territorio che favorisca il superamento del paradigma assistenzialistico, promuovendo la capacità di attivazione delle persone più ai margini,

perché uno degli obiettivi è quello di non far abituare chi vive nel disagio a continuare a ricevere aiuto, e cerchiamo di evitare questa continua delega, ma lo invitiamo ad essere protagonista della propria vita (FGSA4(1)).

Oppure quando si sottolinea la necessità di lavorare sul territorio in modo da favorire la maturazione di una coscienza politica popolare e diffusa:

[...] dicevo, sia un problema di fondi ma anche un problema di partecipazione, non tanto come volontari, che poi ci siamo come numero. A noi farebbe piacere la partecipazione della gente, dei cittadini. Quando si organizzano delle attività, manifestazioni come la settimana della legalità, la partecipazione è ridotta, e ognuno è chiuso nella propria abitazione: la gente difficilmente collabora, c’è poca necessità di capire [...] la difficoltà è far partecipare le persone. Come volontari siamo sufficienti, quello che ci manca è la crescita dei cittadini (FGSA4(1)).

La dimensione politica si manifesta anche nei tentativi, che alcune OdV contattate fanno, di non limitare gli interventi alle persone di cui si occupano, ma di ampliarli per raggiungere il maggior numero possibile di persone in difficoltà,

noi ci rivolgiamo a persone depresse che non hanno voglia di uscire dal proprio mondo [...] riuscire ad attirare persone in associazione è difficile, e raggiungere l'utenza è la vera battaglia. Alla fine, ci accontentiamo di aiutare quelli che hanno la forza di venire da noi, ma ci piacerebbe raggiungere quelle persone che sono isolate che vivono nel buio (FGSA4(2)).

Al di là di qualche eccezione, resta forte l'impressione che ognuna delle OdV contattate si muova dentro il perimetro di attività più o meno definite, avendo come bisogno prioritario quello di assicurarne la continuità nel tempo. Si tratta di organizzazioni cioè che hanno scelto di virare, più o meno consapevolmente, verso la dimensione del servizio; e che dunque sembrano avvertire poco la necessità di perseguire in modo esplicito una prospettiva di cambiamento più ampia. Un ulteriore indicatore di questa tendenza potrebbe essere individuato nel modo in cui le OdV contattate fanno riferimento alla formazione, che viene collocata tra i bisogni prioritari solo dall'1% delle associazioni calabresi e dal 3% di quelle napoletane.

Attraverso i percorsi formativi, le associazioni riprendono gli elementi (ideali, valoriali) costitutivi della loro identità, li riformulano in rapporto alle esperienze di servizio in cui sono coinvolte e cercano di trasmetterli ad altri, promuovendo per questa via un allargamento dei circuiti di solidarietà. Dalle interviste effettuate, quasi mai emerge la consapevolezza che la formazione può essere un importante strumento per creare e rafforzare legami, sia all'interno delle associazioni che all'esterno di esse. Nei *survey* hanno individuato come tema da approfondire in sede di formazione l'analisi e il rafforzamento delle motivazioni iniziali solo il 4% delle associazioni calabresi (ovvero il 7% di quelle cosentine, il 3% di quelle reggine e nessuna tra le associazioni crotonesi) e l'8% di quelle napoletane. In molte esperienze di associazionismo volontario spesso alla formazione si attribuisce un significato specialistico, tecnicistico; meno frequentemente si vivono i percorsi formativi come opportunità per riflettere, confrontarsi, per crescere nella consapevolezza e nella comprensione di quanto accade.

Con riferimento ai bisogni del territorio percepiti e direttamente incrociati, le OdV contattate manifestano l'esigenza di un maggiore collegamento con le istituzioni locali, spesso percepite come distanti dai problemi della gente, e poco disponibili a fornire gli aiuti che occorrono per operare sul territorio in maniera efficace. Appare debole anche il collegamento con le altre organizzazioni solidaristiche, che

emerge come bisogno prioritario per non più di 4 associazioni su 100 in tutti i contesti indagati. Il fatto che le OdV censite cooperino poco con altre organizzazioni potrebbe essere il segno eloquente sia di una tendenza di queste realtà a vivere innanzitutto per se stesse, a programmare in maniera autonoma e autoreferenziale le proprie attività, puntando innanzitutto alla propria sopravvivenza, sia dell'affermarsi di una competitività latente fra gruppi per l'accesso alle risorse disponibili.

5. Le identità ibride

I legami del volontariato con il nonprofit possono dirsi, come abbiamo già evidenziato, costitutivi. Le esperienze di imprenditoria sociale affondano le loro radici in larga misura nell'azione solidale volontaria. Tuttavia, la retribuzione di alcuni membri può avere ricadute assai rilevanti sul piano identitario e funzionale delle associazioni di volontariato e, soprattutto, la rielaborazione delle trasformazioni che ne seguono può non essere coerente con le modifiche che di fatto si realizzano; così, ad esempio, un'associazione può continuare a definirsi di volontariato ed appellarsi al criterio della gratuità anche quando al suo interno non ci sono più, di fatto, apporti volontari. Rispetto a questo cambiamento la ricerca sociale può reagire evidenziando che la partecipazione significativa (per unità di personale e/o per i ruoli ricoperti) di lavoratori retribuiti significa già che si è in presenza di qualcosa di nuovo e di costitutivamente diverso. Questa posizione, teoricamente fondata (Godbout, 1993) e chiara, presenta qualche debolezza nello studio della realtà, poiché non "contiene" la complessità che può caratterizzare le esperienze di solidarietà. Un modo per comprendere perché realtà organizzate, di fatto funzionanti come imprese sociali, continuino ad autodefinirsi di volontariato è quello di adottare il loro linguaggio e accettare la loro rielaborazione della gratuità. Il punto dal quale crediamo si debba partire è che le esperienze associative moderne che si auto-definiscono di solidarietà e si ispirano alla *nonprofitness* non fanno della propria attività uno strumento di profitto o arricchimento per i propri membri, pur garantendo loro una retribuzione. Se immaginiamo di collocare ai due estremi di uno stesso asse il dono e la *nonprofitness* e di posizionare su di esso gli attori della solidarietà, potremmo avere una situazione in cui il dono è il criterio regolativo per eccellenza delle associazioni di volontariato, mentre la *nonprofit-*

ness è la regola per le imprese sociali. Quest'ultima potrebbe essere pensata come una "forma tenue di gratuità", che interessa non i singoli aderenti, ma l'organizzazione, ossia il progetto complessivo che guida l'azione solidale dei singoli. In questo quadro, fra associazioni di volontariato e imprese sociali, si collocherebbero, più vicine alle prime, quelle realtà associative che uniscono alla presenza di volontari quella di personale retribuito non addetto alla produzione dei beni e/o servizi solidali, e, più vicine alle seconde, quelle realtà associative che uniscono alla presenza di volontari quella di personale retribuito stabilmente destinato alla produzione dei beni e/o servizi solidali (Licursi, 2010).

TABELLA 2 - IL PERSONALE RETRIBUITO PRESENTE NELLE OdV PER CLASSI

	Prov. di CS		Prov. di RC		Prov. di KR		Prov. di NA	
	ass.	%	ass.	%	ass.	%	ass.	%
Da 1 a 5	18	56,2	14	68,0	17	77,8	22	71,0
Da 6 a 10	8	25,0	2	20,0	5	11,1	6	19,4
Da 11 a 20	5	12,5	1	4,0	2	5,6	1	3,2
Da 21 a 30	1	3,1	1	4,0	-	0,0	1	3,2
Da 31 a 40	1	3,1	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Da 41 a 50	-	0,0	1	4,0	-	0,0	-	0,0
Oltre 50	-	0,0	-	0,0	1	5,6	1	3,2
<i>Totale</i>	<i>33</i>	<i>100,0</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>	<i>25</i>	<i>100,0</i>	<i>31</i>	<i>100,0</i>

* Le percentuali sono calcolate sul totale delle associazioni che hanno dichiarato di avere personale retribuito.

Considerare la presenza di lavoro retribuito nelle OdV è il modo più immediato per sapere se al dono si è aggiunta la *nonprofitness*. Da quanto le ricerche condotte ci consentono di evidenziare, il volontariato nel Sud ha già al suo interno sacche di lavoro retribuito. Non tutte le associazioni naturalmente. Nei contesti studiati non meno di 12 e non più di 16 su 100 hanno personale assunto in maniera stabile. In genere, il numero di personale retribuito non è elevatissimo. Come si può notare dalla tabella 2, in tutte le province più della metà delle associazioni con personale retribuito si colloca nella prima classe, ossia ha un numero di dipendenti compreso tra 1 e 5. È interessante, tuttavia, notare che in due province calabresi, Cosenza e Crotona, le associazioni con dipendenti che hanno tra 6 e 10 unità assunte sono non meno di 1 su 4.

Può essere interessante per la riflessione anche evidenziare la presenza di associazioni - numericamente poche - che hanno dichiarato un rapporto squilibrato tra presenze retribuite e presenze volontarie. Il caso più eclatante è quello della provincia di Cosenza dove sono presenti 6 associazioni in cui ci sono da 2 a poco più di 5 dipendenti retribuiti per ogni volontario attivo. Si tratta con ogni probabilità di associazioni in trasformazione o che utilizzano impropriamente la specificazione "di volontariato".

La presenza di personale retribuito è un indicatore dello spostamento verso il nonprofit, ma necessita di una conoscenza più dettagliata. Bisogna capire qual è il ruolo e quali sono i compiti che il personale retribuito svolge. Se si tratta di persone impiegate con funzioni accessorie rispetto all'azione solidale (pensiamo, ad esempio, a quanti svolgono attività di segreteria, logistiche, ecc.) non ci sono ragioni evidenti per credere che la loro presenza introduca cambiamenti significativi nell'associazione: il loro lavoro, retribuito, è un aiuto alla completa realizzazione della *mission* associativa, ma le motivazioni che lo sostengono sono legittimamente utilitaristiche. La presenza, invece, di personale retribuito impiegato nella realizzazione dei beni e/o servizi che servono l'azione solidale, quando non sia chiara la specificità del ruolo ricoperto (si pensi all'assunzione di una persona, prima presente nell'associazione in veste di volontario, che continua a svolgere gli stessi compiti e a ricoprire lo stesso ruolo), può introdurre elementi di confusione tanto nell'identità del gruppo che nelle motivazioni dei singoli volontari, così come può richiedere un maggiore investimento di risorse nell'organizzazione dell'attività associativa proprio per la necessità di dover conciliare la flessibilità tipica dell'impegno volontario con le caratteristiche proprie di quello retribuito. In genere, questo tipo di presenza anticipa una progressiva riduzione della presenza volontaria a favore di una trasformazione dell'identità. In uno degli studi di caso, il *leader* dichiara che il tentativo di non confondere l'ambito del volontariato con quello del lavoro sociale non è bastato a far sì che, dal '97 in poi, ci fosse un progressivo, inarrestabile percorso in discesa verso la mera istituzione di servizi e la progressiva scomparsa dell'apporto comunitario. I volontari poco alla volta, si volatilizzano, all'interno delle case-famiglia, del centro socio-educativo, di tutte le iniziative promosse dall'associazione. La cosa avviene nel silenzio, quasi senza accorgersene. Resa meno indolore dal bisogno di strutturazione dei servizi, dalla loro progressiva autosufficienza (ReAssSA1).

TABELLA 3 - LE RAGIONI DELLE ASSUNZIONI DI PERSONALE RETRIBUITO NELLE OdV

		1 <i>Poco rilevante</i>	2	3	4 <i>Molto rilevante</i>	Somma di 3 e 4
Facilitare la gestione amministrativa	Prov. CS	35,3	17,6	14,7	32,4	47,1
	Prov. RC	42,3	15,4	23,1	19,2	42,3
	Prov. KR	10,5	31,6	21,1	36,8	57,9
	Prov. NA	22,6	16,1	32,3	29,0	61,3
Conferire una maggiore stabilità all'organizz.	Prov. CS	17,1	25,7	34,3	22,9	57,2
	Prov. RC	38,5	7,7	30,8	23,1	53,9
	Prov. KR	11,1	22,2	33,3	33,3	66,6
	Prov. NA	22,6	25,8	25,8	25,8	51,6
Conferire una maggiore continuità al servizio offerto	Prov. CS	5,7	17,1	37,1	40,0	77,1
	Prov. RC	7,4	3,7	25,9	63,0	88,9
	Prov. KR	5,6	11,1	5,6	77,8	83,4
	Prov. NA	12,9	12,9	16,1	58,1	74,2
Conferire una maggiore efficacia al servizio offerto	Prov. CS	11,8	5,9	26,5	55,9	82,4
	Prov. RC	3,7	0,0	25,9	70,4	96,3
	Prov. KR	11,1	16,7	0,0	72,2	72,2
	Prov. NA	6,7	6,7	26,7	60,0	86,7

Le informazioni che abbiamo a disposizione ci consentono di sapere quali sono le ragioni che hanno indotto le associazioni ad investire su personale retribuito. Da una lettura attenta dei dati riportati in tabella 3, ci sembra di poter evincere che la presenza di dipendenti sia giustificata in misura determinante dal tentativo di dare al servizio le caratteristiche della continuità e dell'efficacia. Entrambe caratteristiche non necessarie, anche se auspicabili, per un'attività basata sull'impegno volontario delle persone. In effetti, come accennato poco sopra, le assunzioni di personale retribuito o indicano un percorso già avviato verso l'organizzazione di tipo imprenditoriale dell'attività o sono il segno di un indebolimento partecipativo nell'associazione da parte dei volontari. L'interesse, da parte delle OdV, a conferire una maggiore stabilità all'organizzazione attraverso l'assunzione di personale ci pare che indichi chiaramente questa tendenza e sia il segno di un processo di auto-centramento già pienamente realizzato. Quelle di cui parliamo non sono più le associazioni di volontariato nate per scomparire (Nervo, 2007), ma cercano un'affermazione stabile. Se è meno rilevante il peso delle associazioni che hanno dichiarato di avere al proprio interno personale retribuito per facilitare la gestione amministrati-

va è probabilmente perché le persone assunte entrano pienamente nella realizzazione dell'attività, non rimangono marginali rispetto ad essa.

All'informazione relativa alla presenza di personale retribuito possiamo aggiungere quella che deriva dal ricorso abbastanza frequente ai rimborsi spesa per i volontari. Una modalità abbastanza discussa e che può a volte celare delle remunerazioni irregolari. Soprattutto nella provincia di Napoli i rimborsi spese costituiscono una prassi molto diffusa: poco meno del 45% delle associazioni li utilizza per una parte (il 27,4%) o per tutti (il 17,3%) i volontari.

Il passo successivo all'inserimento al proprio interno di personale retribuito è quello di dare vita ad un'esperienza di impresa sociale. Sappiamo che nelle province considerate, hanno avviato la formazione di una cooperativa sociale il 2,7% di associazioni crotonesi, il 3,6% di associazioni cosentine, il 5,3% di quelle reggine e ben il 10,1% di quelle napoletane. In quest'ultima provincia ben il 35% delle associazioni che hanno dato vita ad una cooperativa si è costituita tra il 2000 e il 2008, appartiene, cioè all'associazionismo più giovane. Un'indicazione che potrebbe far supporre, per un verso, che negli ultimi anni i rapporti tra volontariato e impresa sociale si siano notevolmente rafforzati, per l'altro, che questo volontariato nasce già con un'identità diversa rispetto a quella delle prime associazioni. Anche i diversi approfondimenti qualitativi ci hanno consentito di evidenziare la presenza di due componenti "culturali" del volontariato organizzato: quella delle OdV che nascono dai bisogni della gente e dal desiderio di protagonismo della società civile, in genere maggiormente interessate a preservare la propria autenticità; e quella delle OdV che partono dalla richiesta di servizi o da *input* lanciati dalle istituzioni locali e che, in genere, percepiscono l'agire volontario come il primo gradino di un'organizzazione più complessa.

(L'associazione, ndr) è sorta con l'idea di essere una realtà di volontariato del settore socio-sanitario, ma visto che la fame vien mangiando, abbiamo partecipato alla gara per la convenzione con l'ASL, per gestire il servizio del 118 [...]. Per continuare e rispondere alla richiesta del territorio, abbiamo fatto un progetto per il Servizio Civile, e quest'anno ci sono anche 10 ragazze che si interessano di assistenza alle persone anziane. Le ragazze sono state formate a febbraio e adesso fanno servizio di compagnia, spesa e accompagnamento agli anziani: non è un servizio sanitario, ma sociale, poi "mangiando

mangiando...”, abbiamo partecipato al bando per l’assegnazione di un centro per persone senza fissa dimora e lo abbiamo avuto in gestione (FGSA1(4)).

Spesso, comunque, la creazione di una cooperativa sociale non è indolore, i costi da sostenere sono diversi e il processo ha tempi lunghi. Nelle esperienze in cui l’OdV ha dato vita ad una cooperativa sociale, quest’ultima non è stata pensata come nuovo soggetto del terzo settore destinato ad un cammino autonomo e distinto rispetto all’associazione; per lo più, invece, le cooperative (di tipo A come di tipo B) sono nate utilizzando l’esperienza associativa e la sensibilità che le anima e hanno impiegato le risorse umane della stessa OdV. Quando l’impresa sociale non si definisce in maniera autonoma dall’OdV originaria, ma con essa si fonde per dare luogo ad una forma di azione solidale che ha in parte i caratteri di un’associazione di volontariato e in parte quelli di un’impresa sociale, le ricadute sulla regolazione dell’azione solidale non sono trascurabili. Se è vero che il dono costituisce il riferimento dell’azione solidale allargata e quindi entra anche nelle imprese sociali (Ambrosini, 2005), è anche vero che gli equilibri interni di un’associazione di volontariato sono molto diversi da quelli di una cooperativa sociale. La regolazione, in quest’ultimo caso, ha bisogno di norme e valori che attengano non solo all’agire solidale e altruistico, ma anche a quello strumentale. Razionalità di scopo, efficacia, efficienza sono criteri organizzativi per l’attività di un’impresa for-profit come per un’impresa non-profit, pur rimanendo come distinzione di fondo il tipo di obiettivo perseguito. Può accadere, quindi, che la regolazione perda la propria coerenza interna e diventi ambigua: alcuni valori e alcune norme per i volontari, altri valori e altre norme per quanti sono retribuiti. In queste circostanze risulta particolarmente importante il ruolo svolto dai *leader*. Come ci hanno consentito di comprendere i tre studi di caso, è innanzitutto necessario capire qual è la loro identità (rimangono volontari nell’associazione, entrano come volontari nella cooperativa o si trasformano in soci retribuiti di quest’ultima?) e, quindi, osservare come nell’azione quotidiana fanno dialogare l’identità solidale e le necessità dell’organizzazione. In un caso, in cui abbiamo parlato di *leadership* sacrificata (Pearce, 1994), il *leader* rimane un volontario e promuove l’esperienza della cooperazione sociale (favorendo, in realtà, la costituzione di più di una cooperativa sociale) per tenere separati l’impegno volontario da quello professionalizzato e retribuito. Il risultato ottenuto è però quello di ritrovarsi senza associazione, accompagnato e sostenuto da disponibilità individuali

all'azione gratuita negli interstizi delle cooperative. In un altro caso, invece, il *leader*, pur essendo ancora volontario, guida fin da subito la trasformazione dell'esperienza di volontariato in un'organizzazione che risponda ai requisiti di professionalità e stabilità tipici di una cooperativa sociale. In questo caso, il *leader* invita direttamente i volontari dell'associazione a trasformarsi in soci della cooperativa. Infine, nel terzo caso studiato, il *leader*, che pure promuove la nascita di una cooperativa sociale, riesce a mantenere centrale l'esperienza dell'associazione di volontariato, attraverso una riproposizione continua dei contenuti e delle finalità di quest'ultima.

I fattori che pesano sui processi di ibridizzazione delle associazioni di volontariato non sono solo interni al mondo dell'azione solidale. Molto pesano i legami instaurati con il mondo esterno: le istituzioni, la società, le altre realtà sociali. Rispetto alle caratteristiche dei legami con le istituzioni pubbliche possiamo evidenziare quanto segue. Le interviste, sia quelle a singoli responsabili che quelle collettive, sono state un'occasione favorevole per apprendere che le OdV hanno maturato l'idea di essere utilizzate per la realizzazione di servizi di *welfare* senza che sia data loro la possibilità di partecipare alle fasi di concertazione delle politiche sociali. Simili considerazioni sono emerse anche nella Conferenza Nazionale del Volontariato, svoltasi a Napoli nel 2007. Le associazioni sono, quindi, chiamate a contrattazioni frammentate, in cui si chiede loro di rispondere ad esigenze immediate e specifiche senza poter costruire degli interventi di lungo periodo capaci di rispondere alle reali esigenze del territorio. È matura la convinzione di essere oggetto di una strumentalizzazione da parte delle istituzioni stesse, accusate di tenere un comportamento scorretto. La sfiducia delle associazioni nei confronti delle istituzioni pubbliche è sia indicatore della distanza che separa l'impegno nelle OdV da quello politico in senso più tradizionale (isciversi ad un partito, rivestire incarichi amministrativi, ecc.), sia il risultato di esperienze negative. Molte associazioni, infatti, lamentano l'inaffidabilità da parte di alcuni amministratori locali, la frammentarietà dell'azione amministrativa, la scarsa sensibilità.

Noi non abbiamo una sede propria, e siamo ospiti del dopolavoro ferroviario. Siamo stati costretti a non avere più una vita sociale perché non abbiamo la sede, e non abbiamo la possibilità di riunirci. Ci siamo rivolti al comune, e ci avevano promesso una sede in comune con altre associazioni, ma cambiata l'amministrazione è cambiato tutto, e siamo di nuovo a zero (FGSA4(1)).

Avendo a che fare con più enti con i vari comuni, ogni comune e comunità montana hanno una politica sociale diversa [...] relazionarsi con i vari comuni sul problema sociale è complicato (FGSA4(2)).

Si dovrebbe fare molta formazione ai nostri politici: molto dipende da quello che loro capiscono e che hanno in testa, dalla sensibilità che hanno di trasmettere alla popolazione [...] che su questi temi non sono informati. [...] Per chi amministra deve essere chiaro che prima delle strade vengono i cittadini, i problemi sociali. E i nostri paesi sono totalmente improvvisati dal punto di vista dell'impegno economico delle nostre amministrazioni (FGSA2(1)).

Eccetto casi isolati, inoltre, quasi tutte le associazioni lamentano una scarsa, spesso inesistente, attenzione da parte delle istituzioni sulle questioni di interesse e ricaduta sociale di cui si occupano. A fondamento vi è la difficoltà espressa dalle OdV di instaurare una comunicazione sincera e di trovare spazi adeguati a contenere riflessioni condivise, cui far seguire adeguati interventi politici, sulle problematiche a loro avviso preminenti (disagio giovanile, handicap, integrazione della popolazione immigrata, ecc.). Non meno sentita è l'altra questione, che attiene ad un comportamento spesso apertamente particolaristico nei confronti di alcune associazioni e a svantaggio di altre: progetti che vengono finanziati con estrema facilità e altri che rimangono lettera morta; collaborazioni che si rinnovano e altre che si fa fatica ad immaginare. Alcune associazioni legano le proprie difficoltà economiche ad una gestione clientelare dei fondi pubblici, lamentando un'insensibilità da parte di chi amministra verso i bisogni di cui l'associazione si interessa. Lo strumento che appare indispensabile per riuscire ad ottenere un sostegno pubblico è la conoscenza diretta.

Il problema grosso è la politica. Se io mi interfaccio, dicendo che ho un'associazione di volontariato, mi interfaccio con una classe politica, con un'amministrazione che reputo che abbia un interesse sociale; mi rendo conto poi di stare in una realtà che mi dice: "Se vuoi questo, mi devi dare questo" [...] "Se tu sei con me, ti do, se non sei con me, non ti do" (FGCS2(1)).

Con l'istituzione è sempre un rapporto personale: quando c'è conoscenza diretta allora va tutto bene e si riesce a fare; noi ci professiamo apolitici, non siamo legati al carro di nessuno, ed è un limite, perché vedo che gli altri ottengono di più (FGSA4(1)).

Il comune ci offre la sala per il convegno o qualche stand, ma là è una questione di conoscenze: se c'è la persona che conosci stai a posto, e ti fornisce questo tipo di servizi. Se non sei nessuno devi bussare alle porte [...] (FGSA4(2)).

Se fosse per gli enti! Se non si riesce a trovare il santo in paradiso o un amico, saremmo già finiti (FGSA1(3)).

Il problema è sul piano politico: se c'è sensibilità, allora va bene, altrimenti devi fare riferimento a rapporti di amicizia; infatti, la rappresentanza politica dell'associazione risente di alti e bassi a seconda delle conoscenze [...] (FGSA1(3)).

I risultati dei *survey* ci confermano che hanno rapporti di collaborazione operativa con istituzioni pubbliche poco meno di 80 associazioni su 100. Nella tabella 4 riportiamo le indicazioni fornite dalle OdV con riferimento alle motivazioni che le spingono a ricercare rapporti con le istituzioni pubbliche. Esse individuano due dimensioni. La prima e la più significativa in termini di accordo è quella strumentale: avere rapporti con le istituzioni pubbliche serve, anzi è indispensabile, innanzitutto, per ottenere i finanziamenti e, poi, perché questi rapporti sono funzionali agli adempimenti amministrativi richiesti per la partecipazione a bandi pubblici o simili. In termini percentuali, si può notare che questa motivazione è più diffusa nei territori calabresi. La strumentalizzazione dei rapporti si gioca su entrambi i fronti: neanche le associazioni riescono ad uscire da uno schema di negoziazioni localistiche e frammentate.

TABELLA 4 - LE RAGIONI DELLA COLLABORAZIONE CON LE ISTITUZIONI PUBBLICHE

	<i>Prov. di CS</i>	<i>Prov. di RC</i>	<i>Prov. di KR</i>	<i>Prov. di NA</i>
È indispensabile per ottenere finanziamenti	34,6	33,9	38,1	25,9
È indispensabile per gli adempimenti amministrativi	17,5	19,7	15,5	12,0
È indispensabile perché il pubblico dà maggiori garanzie per realizzare il bene comune	30,9	24,4	27,4	27,9
È giusto che le iniziative delle associazioni siano coordinate da un soggetto pubblico	14,3	15,7	19,0	18,9

L'altra dimensione individuata, quella inerente alla funzione di sostegno e tutela da parte delle istituzioni, nasce probabilmente dalla convinzione che l'interazione con le istituzioni pubbliche offra maggiori garanzie per la realizzazione del bene comune. Questa risposta trova adesioni soprattutto fra le OdV del napoletano, in coerenza con quanto evidenziato poco sopra. Non sono pochi neanche i gruppi che riconoscono alle istituzioni il compito di coordinare le attività

associative, segno probabilmente dell'incapacità di svincolarsi dal sostegno economico e/o strumentale del pubblico. Non ci sembra di essere di fronte ad associazioni che, in segno della maturità raggiunta, vogliono proporsi alla società - prima ancora che alle istituzioni - come organizzazioni competenti e in una posizione di sostanziale eguaglianza e di convinta autonomia rispetto ai soggetti pubblici (Ranci, 2006). Queste associazioni sembra che abbiano in un certo senso rinunciato alla loro importante funzione innovatrice nell'ambito del sostegno e della solidarietà verso chi ha bisogno.

Va aggiunto, infatti, che l'istituzione con cui collabora la maggior parte delle associazioni è il comune, seguito da regione e provincia (si vedano le fig. 4, 5, 6, e 7). Rilevanti sono anche i rapporti con le scuole soprattutto per le OdV delle province di Napoli e di Crotone. Meno significative, invece, sono le collaborazioni con prefetture e tribunali.

FIGURA 4 - LO SPAZIO DELLE COLLABORAZIONI PER LE ODV DELLA PROVINCIA DI COSENZA

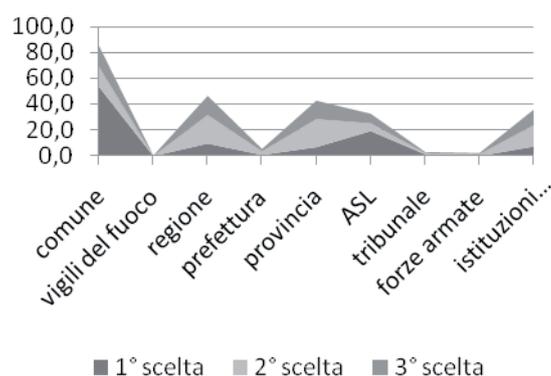


FIGURA 5 - LO SPAZIO DELLE COLLABORAZIONI PER LE ODV DELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA

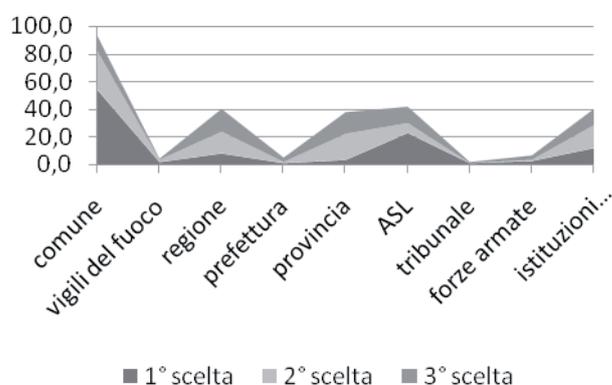


FIGURA 6 - LO SPAZIO DELLE COLLABORAZIONI PER LE OdV DELLA PROVINCIA DI CROTONE

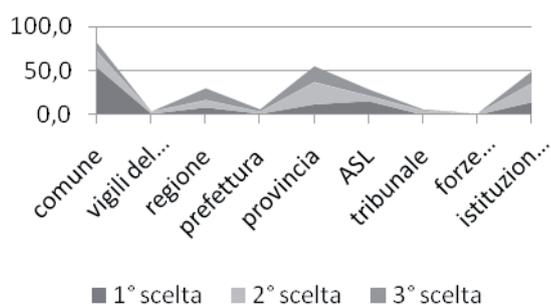
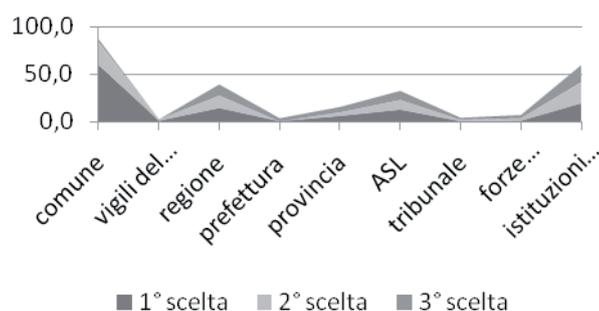


FIGURA 7 - LO SPAZIO DELLE COLLABORAZIONI PER LE OdV DELLA PROVINCIA DI NAPOLI



6. Le traiettorie possibili

Come nel resto d'Italia, le esperienze di volontariato al Sud stanno vivendo profondi cambiamenti, legati a mutamenti culturali, sociali e istituzionali più complessivi. Le ricerche cui abbiamo fatto riferimento mostrano come la crisi della dimensione politica nelle OdV sia particolarmente acuta: essa rappresenta infatti il principale elemento di debolezza del volontariato dei territori calabresi e campani. Da esse emerge che tale crisi spinge i gruppi all'autoreferenzialità, ad appiattirsi sui servizi organizzati e gestiti, piuttosto che a collegarsi tra loro e con altri enti nonprofit per promuovere azioni di cambiamento sociale. I bisogni prevalenti espressi da queste organizzazioni riguardano le risorse economiche, non la formazione, né la necessità di reperire altri volontari. Vengono denunciati i rapporti clientelari con gli enti pubblici, che spesso facilitano l'acquisizione di aiuti economici, ma che evidentemente inibiscono lo sviluppo di un ruolo politico del volontariato nei confronti degli amministratori locali.

L'avvio di un processo di ibridizzazione trova conferma nelle ricerche e sembra essere, per un verso, effetto della crisi della dimensione politica dell'associazionismo volontario e, per altro verso, dello spostamento, formale (attraverso la promozione di imprese sociali) e sostanziale (allargandosi sempre di più lo spazio del lavoro retribuito e della pratica dei rimborsi spesa ai volontari), delle esperienze di volontariato verso l'impresa sociale.

Dopo un decennio in cui si è assistito ad un coinvolgimento sempre maggiore del volontariato organizzato e degli altri enti nonprofit nella costruzione di scenari di *welfare* locale, il Sud continua a presentare delle specificità non trascurabili, emerse in maniera chiara nei primi studi sulle modalità di recezione della legge 328/2000. Le ricerche condotte hanno verificato l'esistenza di esperienze e di percorsi di *welfare* locali differenziati e una generale arretratezza di quelli meridionali. Sia pure con delle distinzioni importanti. Il caso campano, infatti, rivela una dinamicità delle istituzioni locali nella capacità dimostrata nel cogliere l'opportunità di innovazione o di modernizzazione offerta dal mutato quadro normativo. Mentre la situazione calabrese si contraddistingue per una paralisi istituzionale in materia di politiche sociali, che di fatto ancora permane. Un indicatore di questa differente velocità è dato dalla spesa sociale. I dati più recenti forniti dall'Istat (2009) mostrano che a fronte di una spesa sociale media procapite pari a 101,00 euro, il dato medio del Meridione è di 44,00 euro procapite, quello campano, in linea con dato medio meridionale, è di 44,50 e quello calabrese e di 25,00 euro procapite.

In una situazione in cui i *welfare* locali appaiono deboli e dotati di scarse risorse economiche il rischio è che le organizzazioni di volontariato e le altre realtà nonprofit possano entrare in competizione tra loro piuttosto che maturare forme di cooperazione orientate al cambiamento. Le associazioni non hanno percezione di alcun tentativo reale da parte delle istituzioni di avviare processi concertativi, piuttosto a loro avviso prevalgono, da un lato, forme di contrattazione relative a pezzi di *welfare* dei servizi e, dall'altro, la più generale tendenza a delegare la gestione dei servizi alla persona, alle realtà solidali più strutturate. Non sempre uno spostamento delle associazioni di volontariato verso il nonprofit si accompagna ad una progettazione dei servizi più moderna e capace di intercettare i bisogni reali delle persone.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (2005), *Scelte solidali*, Il Mulino, Bologna.
- Borzaga C., Fazzi L. (2005), "Il ruolo del terzo settore", in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Cipriani P. (1999), *Nessuno escluso, mai!*, La Meridiana, Molfetta.
- De Ambrogio U. (2005), "Il piano di zona", in Gori C. (a cura di), *La riforma dei Servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Diamanti I. (2003), "Prefazione", in Caltabiano C. (a cura di), *Il sottile filo della responsabilità civica. Gli italiani e la sfera pubblica. VIII Rapporto sull'associazionismo sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Fantozzi P. (2006), "Politica e regolazione sociale", in Costabile A., Fantozzi P., Turi P. (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Carocci, Roma.
- Formez (2003), *L'attuazione della riforma del welfare locale*, Formez, Roma, in <http://db.formez.it>.
- Fortunato V., Licursi S., Marcello G. (2006), *Le associazioni di volontariato e i loro bisogni nella provincia di Reggio Calabria*, Centro Servizi al Volontariato dei Due Mari, Reggio Calabria.
- Godbout J.T. (1993), *Lo spirito del dono*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Gori C. (a cura di) (2005), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Gualdani A. (2005), "La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", in Gori C. (a cura di) (2005), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Istat (2009), *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati*, pubblicato il 17 agosto su www.istat.it.
- Licursi S., Marcello G. (2008a), "Pezzi di volontariato. Una ricerca empirica sulle associazioni di volontariato calabrese", *Quaderni di Sociologia*, n. 47, pp. 35-67.
- Licursi S., Marcello G. (2008b), *La traccia*, Nuova Frontiera, Salerno.
- Licursi S. (2010), *Sociologia della solidarietà*, Carocci, Roma.
- Marcello G. (2005), *Radicamento e istituzionalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Nervo G. (2007), *Ha un futuro il volontariato?*, Edizioni Dehoniane, Bologna.
- Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Panizza G. (2004), "Il profilo sociale regionale", in Panizza G., Marcello G., *E si prese cura di lui. Profili della povertà in Calabria*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Pearce J.L. (1994), *Volontariato*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Pesaresi F. (2003), "La governance dei piani sociali di zona", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 20.
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino (ed. or. 1957).
- Ranci C. (1999a), "La crescita del terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio", in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare futuro. Manuale critico del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Ranci C. (1999b), *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (2006), *Il volontariato*, Il Mulino, Bologna.
- Rossi G. (1996), "Il caso italiano", in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.

Volontariato e *policy making* nelle Regioni

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti, Diletta Cicoletti

Sommario

1. Introduzione - 2. Funzioni, ruoli e attori di policy making - 3. Il volontariato come policy maker a livello regionale. Il caso della Regione Toscana - 4. Il volontariato come policy maker a livello locale: il caso lombardo - 5. Osservazioni conclusive

1. Introduzione

Il termine “volontariato” designa realtà diverse, e questo talora genera confusione. Può trattarsi del volontariato cosiddetto “singolo”, che opera presso enti pubblici che ne prevedono la collaborazione; o del volontariato che concorre alle attività di un’organizzazione privata che comprende anche una consistente componente professionale; o infine del volontariato “organizzato”, che costituisce la base sociale di organizzazioni composte esclusivamente o prevalentemente da volontari.

Noi consideriamo qui solo questa ultima fattispecie, quella delle “organizzazioni di volontariato”, che si propongono con le loro specifiche caratteristiche anche nell’arena pubblica, come interlocutori delle istituzioni e di altri attori sociali ed economici.

Per cominciare a delineare la funzione e il ruolo delle organizzazioni di volontariato nel *policy making* il principale riferimento normativo è la l. 328/00. Essa ha per oggetto specifico le politiche e l’organizzazione dei servizi sociali, ma pone orientamenti in tema di funzioni e

ruoli che sono estensibili anche a campi tematici affini, in cui pure si realizza una presenza delle organizzazioni di volontariato.

2. Funzioni, ruoli e attori del *policy making*

L'analisi dell'art. 1 della l. 328/00 consente di individuare nelle politiche sociali tre sostanziali funzioni rispetto alle quali definire il ruolo dei diversi attori pubblici e privati: una funzione di governo delle politiche e dei servizi, una funzione di produzione di servizi e prestazioni, una funzione di tutela e promozione dei diritti sociali. Tutte e tre queste funzioni insieme concorrono a realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali che "la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie" (l. 328, art. 1, comma 1).

La funzione di governo delle politiche e dei servizi

"La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni e allo Stato" (l. 328/00, art. 1, comma 2): la responsabilità dello sviluppo di tale sistema è di questi soggetti, elencati mettendo per primo gli enti locali, poi le regioni, infine lo Stato, in un ordine non casuale, che la successiva riforma costituzionale ha marcato e che ha rilievo in termini di sussidiarietà verticale. Questi enti, in concorso fra loro, governano il sistema: lo definiscono, ne programmano lo sviluppo, conferiscono ad esso le necessarie risorse, ne curano l'implementazione, effettuano controlli e valutazioni.

Tale attribuzione di responsabilità e di ruolo è rilevante perché dà un'interpretazione non scontata della sussidiarietà orizzontale. Anche in sede parlamentare si è infatti dibattuto se "responsabili" dovessero essere le istituzioni rappresentative indicate o tutti gli enti che in varie forme concorrono alla realizzazione e allo sviluppo dei servizi sociali. La scelta effettuata è un elemento di chiarezza, per l'imputazione esplicita delle responsabilità di realizzazione e di sviluppo del sistema a chi risponde poi democraticamente alla popolazione destinataria dei servizi.

Lo stesso art. 1 della l. 328/00 con il successivo comma 3 individua i principi che presiedono al suo esercizio, ponendo al primo posto la sussidiarietà e al secondo la cooperazione, e con il comma 4 indica infine gli interlocutori che gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, debbono riconoscere e agevolare nell'esercizio di un ruolo partecipativo: organismi non lucrativi di

utilità sociale, organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese.

Rispetto alla funzione di governo la 328/00 definisce così a chi spettano le responsabilità programmatica, organizzativa e gestionale del sistema integrato di interventi e servizi, specificando però subito le modalità partecipative attraverso cui tali responsabilità vanno svolte, e indicando enti ed organizzazioni da coinvolgere. Dato che anche il termine “partecipazione” è spesso abusato e rischia così di risultare confusivo, per poterla analizzare e qualificare risulta utile la seguente scala, articolata su tre livelli:

- la partecipazione come semplice “informazione o comunicazione” per la ricerca del consenso;
- la partecipazione come “consultazione”, richiesta di pareri, da valutare e usare discrezionalmente;
- la partecipazione come coinvolgimento pieno in un processo decisionale, dall’individuazione dei problemi alla declinazione delle possibili soluzioni, al confronto e alla scelta fra tali possibili soluzioni. Solo quest’ultima è “programmazione partecipata” nel senso proprio dell’espressione.

Vengono così definiti i soggetti con responsabilità di governo, le modalità di esercizio del governo, i soggetti da coinvolgere nell’esercizio di tali responsabilità, i possibili diversi livelli di coinvolgimento nei processi decisionali.

La funzione di produzione di servizi e prestazioni

Il comma 5 dell’art. 1 recita: “Alla gestione e all’offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici, nonché [...] organismi non lavorativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati”. Si afferma così la parità fra soggetti pubblici e privati nell’esercizio della funzione di produzione di interventi e servizi, sottolineando che ai soggetti del privato sociale e privati va riconosciuto un ruolo attivo non solo nella realizzazione, ma anche nella progettazione concertata degli interventi. Della “funzione di produzione” viene a far parte anche “la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione dell’iniziativa delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di re-

ciprocità e della solidarietà organizzata". Si generano così infatti anche forme particolari di produzione di servizi, cui si attribuisce uno specifico rilievo e che a loro volta concorrono a promuovere culture e pratiche solidaristiche.

Viene così declinato il principio della sussidiarietà orizzontale, che mira anche a favorire la pluralità di offerta di servizi, garantendo il diritto di scelta fra gli stessi servizi (art. 3, comma 4).

La funzione di promozione e di tutela dei diritti sociali

Sempre l'art. 1 al comma 6 afferma che: "La presente legge promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti, per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1". La partecipazione è considerata qui non tanto in ordine alla produzione di servizi, già trattata dal comma 5, ma in ordine al raggiungimento dei fini istituzionali (qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, diritti di cittadinanza, ecc.), quindi in una prospettiva di affermazione e di riconoscimento, a livello tanto collettivo che individuale, di ciò che i richiamati fini istituzionali comportano, per essere effettivamente perseguiti e realizzati, e non soltanto proclamati. È una funzione tanto politica e culturale che di patrocinio specifico, da svolgersi con adeguata autonomia, e anche dialetticamente, rispetto a chi ha ruoli di governo come a chi ha ruoli di gestione e di produzione.

Anche questa funzione può essere in qualche misura istituzionalizzata (si pensi agli uffici di pubblica tutela istituiti in alcune regioni e ad esperienze simili), ma sempre rispettando lo spazio e l'autonomia di quanti intendono esercitare tale funzione operando liberamente nel sociale.

Le organizzazioni di volontariato possono intervenire su ciascuna di queste tre funzioni, ma con un diverso ruolo. Sulla prima non di diretta e autonoma responsabilità, ma come attori partecipanti; sulla seconda come fornitori di servizi e prestazioni la cui produzione non comporti però un'attività imprenditoriale strutturata e professionalizzata; sulla terza possono operare in autonomia, ovviamente rispettando i requisiti appena richiamati, che sempre attengono al potersi definire organizzazione di volontariato. Quando le azioni del volontariato su questa terza funzione sono di tutela e promozione collettiva dei diritti, allora esse rientrano nello spazio del *policy making*. In un certo senso vi rientrano anche quelle di produzione di servizi, però in modo più indiretto e meno esplicito, che richiederebbero ricerche puntuali per essere individuate e analizzate.

Nella normativa regionale il volontariato e la sua partecipazione al *policy making*, e più specificamente alla programmazione, viene trattato negli Statuti, nelle leggi quadro sul sociale, nei piani regionali sociali e socio-sanitari, nelle linee guida per i piani di zona. Talora sono state approvate anche leggi specifiche sul volontariato. I contenuti sono per lo più ricorrenti, ispirati all'impostazione data dalla l. 328/00, e prevedono una partecipazione del volontariato analoga a quella prevista per l'insieme del terzo settore. Piuttosto che addentrarci in analisi normative comparate preferiamo concentrare l'attenzione su alcune esperienze concrete che abbiamo avuto modo di analizzare in termini più approfonditi nel loro effettivo svolgersi. I due paragrafi che seguono sono dedicati all'analisi di realtà diverse. La prima è rappresentata dalla Conferenza delle autonomie sociali, Copas, un tentativo originale di istituzionalizzazione della partecipazione alla programmazione regionale del sociale e, entro questo, del volontariato. La seconda attiene alla partecipazione specifica del volontariato a livello locale, di ambito, in Lombardia. Tocchiamo così la presenza del volontariato a due livelli diversi di governo e in situazioni più istituzionalizzate, come la Copas e i tavoli di rappresentanza, o meno regolate, come i tavoli tematici per i piani di zona.

3. Il volontariato come *policy maker* a livello regionale. Il caso della Regione Toscana

Nel corso della VII Legislatura (2000-2005) la Regione Toscana ha apportato modifiche significative al proprio Statuto, modifiche che sono divenute "operative" nel corso dell'VIII Legislatura (2005-2010). Il tema della sussidiarietà orizzontale e verticale viene ulteriormente declinato anche con l'istituzione di specifici organismi, come la Copas, Conferenza per le autonomie sociali (art. 61 dello Statuto). Tale Conferenza è un organismo ausiliario del Consiglio Regionale con il compito di elaborare proposte e pareri ai fini della formazione degli atti di programmazione regionale (l. r. 20/2007). Sempre nel corso dell'VIII Legislatura un altro elemento ha destato interesse: la cosiddetta legge sulla partecipazione.¹ I livelli di partecipazione e coinvolgimento con questa legge si ampliano ulteriormente: i cittadini in forme organizzate o singolarmente possono prendere parte ai processi definitivi di piani e programmi regionali e locali. Fino ad oggi l'Autorità per la partecipazione ha monitorato e raccolto 37 progettazioni attivate localmente, ma il percorso è anco-

¹ L.r. 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali".

ra in fase di avvio e fino ad ora sono state sperimentate solo alcune modalità di costruzione di processi partecipati.

Complessivamente in Toscana a livello regionale opera un sistema articolato di sussidiarietà abitato da più organismi, che assumono ruoli e funzioni differenti relazionandosi con i diversi interlocutori istituzionali.

TABELLA 1 - ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ IN REGIONE TOSCANA

<i>Istituti/ Organismi di partecipazione</i>	<i>Funzioni/ruolo</i>	<i>Collegamenti con la Regione</i>
Consulta del volontariato ¹	La Consulta Regionale è chiamata dal governo regionale ad esprimere, entro il termine di 20 giorni, pareri in merito a leggi e decreti regionali riguardanti il volontariato. La Consulta opera inoltre autonomamente nel dibattere questioni inerenti alle leggi che riguardano il volontariato ed i settori sanitario, sociale, culturale e della protezione civile, in modo da presentare alle autorità pareri e proposte	Giunta e Consiglio Regionale; Commissione consiliare per le politiche sociali
Forum del Terzo Settore ²	Consultivo, propositivo: il Forum collabora e interlocuisce con la Presidenza della Regione Toscana e gli Assessorati (in particolare quello del sociale)	Un protocollo d'intesa orienta la relazione e la collaborazione tra Forum e governo regionale
Consulta della cooperazione ³	La Consulta segue un piano di sviluppo suddiviso su 2 Assi (A e B) per le seguenti azioni: promozione della cultura cooperativa per la creazione di nuove imprese cooperative, promozione di iniziative per agevolare il ricambio generazionale e le politiche di genere, ricerca sulla penetrazione informatica nel mondo della cooperazione	Giunta Regionale, presenza in Consulta dell'Assessore competente
Copas ⁴	La Conferenza è un organo ausiliario del Consiglio regionale ed ha il compito di elaborare proposte e pareri al Consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione regionale. Centrale è anche il ruolo propositivo riconosciuto alla Conferenza, che le consente di inserirsi a pieno titolo nel processo politico-legislativo regionale	Consiglio Regionale e Commissioni consiliari

Fonte: IRS, Gli istituti della partecipazione e della sussidiarietà nell'VIII Legislatura della Regione Toscana, Irs, Firenze, 2010.

Vi sono altri organismi, come i Tavoli di concertazione, di rappresentanza diretta nei confronti della Giunta Regionale in relazione alle specifiche materie o azioni considerate. A queste forme promosse dal versante istituzionale si affiancano altre forme di organizzazione diretta e non regolamentata, quale in particolare a livello regionale, e non solo, il Forum del Terzo Settore, la cui relazione con la Giunta Regionale, e in particolare l'Assessorato Politiche sociali e sport, è "regolata" da un protocollo d'intesa, concordato fra le parti.

Come si vede il campo è piuttosto affollato, a testimonianza di attenzione e fervore, ma con qualche problema di chiarificazione di ruoli e funzioni, per evitare confusioni e sovrapposizioni con eccessivo dispendio di energie. Entro tutte queste sedi il volontariato ha un suo spazio. Formalmente o per consolidata prassi riconosciuto e rispettato, che è chiamato a riempire con capacità di proposta e di interazione, attraverso forme di rappresentanza riconosciute e legittimate.

La Conferenza permanente delle autonomie sociali

Una recente analisi affidata all'Irs (2010) ci consente di approfondire nel suo funzionamento un'esperienza fra quelle ora presentate interessante e originale nel panorama nazionale, la Copas. Ad essa vengono formalmente affidate e rese permanenti funzioni consultive, propositive e valutative in tema di programmazione indubbiamente rilevanti per lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale. Nel corso dell'VIII Legislatura la Copas ha potuto effettuare un'limitata sperimentazione delle sue funzioni perché il tempo dalla sua attivazione alla conclusione della Legislatura è stato di soli sei mesi. Alla fine del 2009 è stata affidata ad un istituto esterno, l'Irs, l'analisi e la valutazione dell'esperienza appena citata, per approfondirne i punti di forza e le criticità.

Come si accennava inizialmente la Copas è un organismo ausiliario del Consiglio Regionale, fa quindi parte del sistema istituzionale regionale, ma ha la possibilità di mantenere una sua autonomia d'azione e di espressione rispetto ai compiti assegnati. Nella sua prima edizione la Copas opera con un numero ridotto di componenti, 22 invece di 32, rappresentativi del mondo del terzo settore nelle sue diverse forme.

TABELLA 2 - IL FUNZIONAMENTO E L'ORGANIZZAZIONE DELLA COPAS IN REGIONE TOSCANA

	<i>Dichiarato</i>	<i>Effettivo</i>
Numero sedute annuali	La Conferenza viene convocata almeno 3 volte l'anno (salvo eventuali convocazioni d'urgenza)	10 sedute effettuate
Modalità di convocazione	La convocazione avviene con un preavviso di almeno 10 giorni. Di norma è il Presidente a convocare la Conferenza, oppure può essere convocata su richiesta di almeno un quarto dei componenti. In questo caso la convocazione avviene entro 20 giorni dalla richiesta, che deve essere inviata alla segreteria della Conferenza. L'avviso è inviato tramite raccomandata o telegramma. Per motivi di particolare urgenza il Presidente può convocare la Conferenza con un preavviso di 5 giorni	---
Validità delle sedute	Deve essere presente la maggioranza dei suoi componenti	Media di partecipanti a seduta: 11 su 22 componenti
Votazioni	Gli atti sono approvati con voto favorevole dei partecipanti al voto (metà più 1). In caso di parità prevale il voto del Presidente. <i>Il voto è palese peralzata di mano</i> , non sono ammessi scrutini segreti con l'eccezione dell'elezione del Presidente e dei Vicepresidenti. La maggioranza assoluta è richiesta per l'elezione del Presidente e di Vicepresidenti e per l'approvazione del regolamento interno	Dei 4 pareri prodotti tutti sono stati favorevoli, 3 sono stati favorevoli all'unanimità, 2 hanno visto la proposizione di osservazioni specifiche
Verbale	Per ogni seduta viene redatto il verbale, che deve essere approvato all'inizio di ogni seduta successiva	10 verbali
Risorse	Il Consiglio Regionale garantisce alla Copas la propria autonomia e le risorse necessarie (all'interno della dotazione finanziaria del Consiglio stesso)	---
Decadenza	A parte le singole cause di incompatibilità previste dalla legge per i singoli componenti, si prevede che la Copas decada al termine di ogni legislatura	La Copas è a fine mandato, al termine della VIII Legislatura
Norme transitorie applicate all'attuale Copas	Nella norma transitoria finale sono previste tempistiche più ristrette, rispetto alla procedura normale	---

Fonte: Vedi tab. 1.

Attraverso l'istituzione della Copas la Regione Toscana istituzionalizza un sistema di partecipazione delle organizzazioni sociali ai processi programmatori. Ogni scelta di questo genera e incontra anche perplessità e critiche, che possono richiamare esperienze storiche di istituzionalizzazione cui è seguita una graduale riduzione amministrativa e il progressivo inaridimento di alcuni processi di attiva partecipazione prima sviluppatasi nel sociale. Il dibattito in merito è tuttora aperto. Senza entrare nel merito di tale complesso dibattito ci limitiamo ad osservare che diverse sono le condizioni e le esigenze della partecipazione nel vivo del tessuto sociale dei territori e quelle di una rappresentazione delle istanze emergenti ad un livello diverso e più aggregato, come quello regionale. Ci sembra anche corretto cogliere una divisione di funzioni fra la legge regionale sulla partecipazione, prima richiamata, che ha come diretto oggetto di attenzione i processi partecipativi anche spontanei e nuovi, e la legge istitutiva della Copas che per definizione vuole rappresentare le autonomie sociali organizzate, che operano e infrastrutturano il territorio con continuità di azione. Organizzare in modo certo e permanente tale rappresentanza, ha una funzione di sollecitazione e garanzia verso il *policy making* che ci pare importante aver voluto sperimentare e verificare, per poterne anche vedere i limiti e le difficoltà e poter intervenire con progressivi miglioramenti.

Del resto le organizzazioni di volontariato, così come le altre autonomie sociali organizzate, hanno così la possibilità di seguire diversi percorsi e metodi per rappresentare le loro istanze a livello regionale: quello dell'azione singola diretta nei confronti degli organismi regionali competenti, quella della consulta del volontariato confrontandosi anche con le diverse organizzazioni di volontariato presenti in essa, quella più istituzionale della Copas o quella più di spontanea aggregazione del Forum del Terzo Settore, confrontandosi nell'una e nell'altra sede anche con tutte le istanze delle diverse autonomie sociali. Si va così dalla libera e vivace diretta espressione della singola organizzazione alla ricerca e costruzione di posizioni condivise, ovviamente con le necessarie mediazioni, ma anche con il possibile maggior impatto che questo può consentire. Le opportunità sono molte, tanto da generare rischi di confusione o sovrapposizione di ruoli, e sta in particolare ai protagonisti sociali e a quelli istituzionali che con essi sono chiamati a rapportarsi maturare un loro uso appropriato e funzionale ad un *policy making* partecipato.

Questa lettura generale fa da cornice ad un quadro in cui gli stessi componenti della Copas faticano ancora a riconoscere la natura del proprio mandato e a valorizzarlo, e chiedono anche un'estensione di compiti, ad esempio per esprimere il loro parere oltre che sui piani anche sui progetti di legge, o per esser consultati su piani e programmi non dopo che questi hanno già avuto un *iter* legislativo e sono in fase di approvazione. L'azione orientata alla costruzione di *policy* è percepita da tutti gli *stakeholder* e dagli stessi componenti della Copas come per ora poco incisiva sulla programmazione regionale. Ma questa percezione, che pensiamo corrisponda ai dati di fatto, è probabilmente in parte dovuta al tempo troppo limitato e in fase di conclusione della legislatura, che non ha consentito di sperimentare fino in fondo le funzioni previste nella legge istitutiva della Copas, nè tanto meno di costituire un gruppo di rappresentanza in contatto con il proprio mondo associativo, ma anche aggregato al suo interno, in grado di interagire efficacemente.

Tutti gli intervistati nella nostra ricerca, componenti della Copas, rappresentanti di organizzazioni sociali, consiglieri regionali, riconoscono nella Copas una buona opportunità, ancora però da sviluppare, un istituto che può stimolare e alimentare nelle organizzazioni del volontariato e nelle altre organizzazioni del terzo settore, lo sviluppo di competenze, modalità di rappresentanza, luoghi di confronto orientati al *policy making*, nel senso di un'attivazione di presenza sul merito delle politiche.

La Copas ha operato fino ad ora prevalentemente nell'ambito della consultazione, in cui, come si è rappresentato nello schema proposto in apertura, l'organo titolare di una funzione istituzionale e dei relativi poteri, nel nostro caso in particolare il Consiglio Regionale titolare della funzione legislativa, esprime attenzione ed interesse a raccogliere pareri e proposte di attori sociali, che si riserva poi di valutare discrezionalmente e, nel caso li condivida, di assumerli in varia misura nelle sue scelte.

Non trattandosi ovviamente di consulenza tecnica, ma di partecipazione sociale, l'interesse delle istituzioni è quello di ascoltare da soggetti e operatori sociali ed economici quanto conoscono e come leggono e interpretano situazioni, fenomeni, questioni sociali rilevanti, e come considerano e valutano le politiche e gli interventi con cui le istituzioni si propongono di intervenire su di essi.

La rappresentatività richiesta ad un'esperienza come la Copas non è quindi generale, ma specifica, e non per questo necessariamente par-

ticularistica, e la competenza utilizzata non è quindi tanto tecnico-scientifica, quanto soprattutto esperienziale, costruita e alimentata dall'operare concretamente in campi e su temi e problemi di rilevanza sociale, oggetto di attenzione istituzionale. Le posizioni e valutazioni della Conferenza rappresentano quindi soprattutto il consenso o il dissenso delle autonomie sociali, distinto e diverso dal consenso o dissenso politico, che è frutto di valutazioni più generali, anche se ovviamente vi possono essere influenze e interferenze reciproche fra la dimensione sociale e quella politica.

La Copas potrà costruirsi dunque in futuro un ruolo propositivo e valutativo forte se saprà connettersi al merito delle politiche regionali, cosa diversa da farsi coinvolgere nelle dinamiche politico-partitiche.

4. Il volontariato come *policy maker* a livello locale: il caso lombardo

A seguito della l. 328/00, in particolare in relazione al principio di sussidiarietà da essa espresso e della conseguente diffusione dei piani di zona come strumento della programmazione integrata a livello locale, la partecipazione degli attori locali alla costruzione delle politiche sociali è diventata una possibilità concreta anche per il mondo del volontariato. Naturalmente è riduttivo leggere la partecipazione al *policy making* solo in termini di partecipazione alla programmazione sociale, ma francamente è impossibile disporre di informazioni sulle altre forme, che, l'abbiamo già detto, richiederebbero analisi molto delicate e approfondite che non ci risulta alcuno abbia in Italia fatto. Consapevolmente quindi accettiamo questo limite, come condizione per poter proporre delle riflessioni con qualche fondamento empirico.

A dieci anni dalla promulgazione della legge quadro ormai in tutte le regioni il processo di programmazione integrata è stato avviato e, seppur con caratteristiche e velocità diverse, quasi ovunque sono state promosse forme di inclusione degli attori locali nel processo programmatico. Certamente a seconda dell'assetto di *governance* scelto dalle Regioni, più centralizzato o più localizzato, il livello e le modalità del coinvolgimento, nonché la natura della partecipazione, hanno assunto forme e potenzialità molto diverse. Ad esempio diverso è il caso di regioni in cui la programmazione zonale è in capo alle Aziende Usl (ad esempio, Veneto) da altre in cui la piani-

ficazione sociale zonale è titolarità dei Comuni (ad esempio, Emilia Romagna, Lombardia). In generale però, come hanno evidenziato alcune rilevazioni a scala nazionale,² possiamo dire che attraverso i piani di zona si sono sviluppate nuove relazioni, confronti e accordi istituzionali, che hanno coinvolto anche le organizzazioni del volontariato.

Per analizzare l'effettiva presenza del volontariato nel *policy making* a livello locale, riprendiamo le risultanze di diversi studi e ricerche in merito da noi effettuati sulla Lombardia,³ che è stata una delle prime regioni che ha attivato la programmazione prevista dalla l. 328/00 dando già nel 2001 indicazioni per l'approvazione dei primi piani di zona.⁴ Sin dalla prima esperienza di programmazione zonale (2003-2005) gli attori del terzo settore, comprendendo tra esso anche il volontariato, sono stati inclusi tra i soggetti da coinvolgere nella definizione di interventi e servizi.⁵ Oggi siamo a metà della terza triennalità dei piani di zona (2009-2011) e nel corso di questi anni, dal punto di vista normativo, la partecipazione del terzo settore si è progressivamente precisata e il ruolo da esso ricoperto, nonché le caratteristiche del coinvolgimento nella programmazione, si è progressivamente sviluppato.

Nel 2008 il Consiglio Regionale ha approvato una legge di riordino del sistema dei servizi sociali "Il governo della rete",⁶ in cui il ruolo del terzo settore nel concorso alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e socio-sanitarie viene confermato e valorizzato.

L'assetto della *governance* lombarda nei piani di zona ha previsto, come in molte altre regioni, i tavoli tematici quale organismo istituzionalmente deputato alla partecipazione degli attori sociali locali alla definizione delle politiche sociali del territorio, attribuendo ad essi una funzione prevalentemente consultiva soprattutto in fase di elaborazione del piano, nel momento di istruttoria preliminare sui bisogni e nell'individuazione generale delle priorità di intervento. Nel corso degli anni queste funzioni si sono precisate e nelle linee guida per il terzo piano di zona viene esplicitamente indicato tra le attenzioni da

² Monitoraggio Isfol-Upi dei piani di zona. Rapporto 2007.

³ Cfr De Ambrogio, Avanzini, Ghetti (2005); Ranci Ortigosa, Lo Schiavo (2005); Cicoletti (2008a); Avanzini, Ghetti (2010); Aa.Vv. (2008).

⁴ D.g.r. 11 novembre 2001, n. VII/7069.

⁵ Linee guida primi piani di zona - Circolare n. 7 del 29 aprile 2002.

⁶ L.r. 3/2008 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario".

mantenere quella di coinvolgere i soggetti del terzo settore “in tutto il processo programmatorio del piano di zona: dalla definizione della pianificazione e programmazione degli interventi all’identificazione di indicatori di processo e di risultato, alla valutazione in tutte le sue fasi (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*), valorizzando l’apporto innovativo delle organizzazioni nonprofit nelle politiche per la qualità sociale e dando in tal modo piena attuazione al principio di sussidiarietà”.⁷ Questo passaggio ha significato un ampliamento progressivo della funzione dei tavoli tematici, almeno da un punto di vista normativo, dalla semplice consultazione in fase di programmazione ad una funzione, permanente, di co-progettazione e valutazione.

Ad essa si è aggiunto il riconoscimento di un livello di coinvolgimento ulteriore a quello tecnico-operativo proprio dei tavoli tematici, con la costituzione dei tavoli locali di rappresentanza del terzo settore.⁸ Questo organismo svolge un ruolo di confronto strategico direttamente con il livello politico e di rappresentanza dei soggetti del terzo settore a livello distrettuale “funzionale a dare rilievo e stabilità alla relazione tra sistemi”.⁹ In questo modo si è precisato il livello di rappresentanza che viene chiesto: i tavoli tematici sono i luoghi nei quali rappresentare i bisogni delle persone, mentre i tavoli di rappresentanza sono tendenzialmente luoghi in cui vengono rappresentate le istanze dell’organizzazione stessa e del volontariato.

Questa breve rassegna evidenzia come effettivamente da un punto di vista legislativo il coinvolgimento di tutti gli attori che concorrono alla realizzazione del *welfare* locale, compreso il volontariato, sia stato un tema considerato e via via approfondito e maturato in Lombardia, e come i piani di zona potessero rappresentare un luogo dove intraprendere una partecipazione attiva alla programmazione. Una recente ricerca dell’Irer - Istituto regionale di ricerca - ha analizzato l’esperienza lombarda dei piani di zona e ha evidenziato come il volontariato sia presente nella maggioranza dei 98 piani, partecipando a gruppi di lavoro e tavoli tematici nell’83,7% dei casi. La ricerca è arrivata a stimare una partecipazione formalizzata, attraverso la sottoscrizione degli accordi di programma, del 95,3% (Pesenti, De Ambrogio, 2009). Oltre quindi a riconoscere un’opportunità formalizzata e regolamentata di divenire *policy maker*, questi ultimi dati evidenziano come le organizzazioni di volontariato abbiano effettivamente colto l’occasione rappresentata da tale opportunità.

⁷ D.g.r. 3 dicembre 2008, n. VIII/008551.

⁸ Circolare n. 48 del 27 ottobre 2005.

⁹ *Ibidem*.

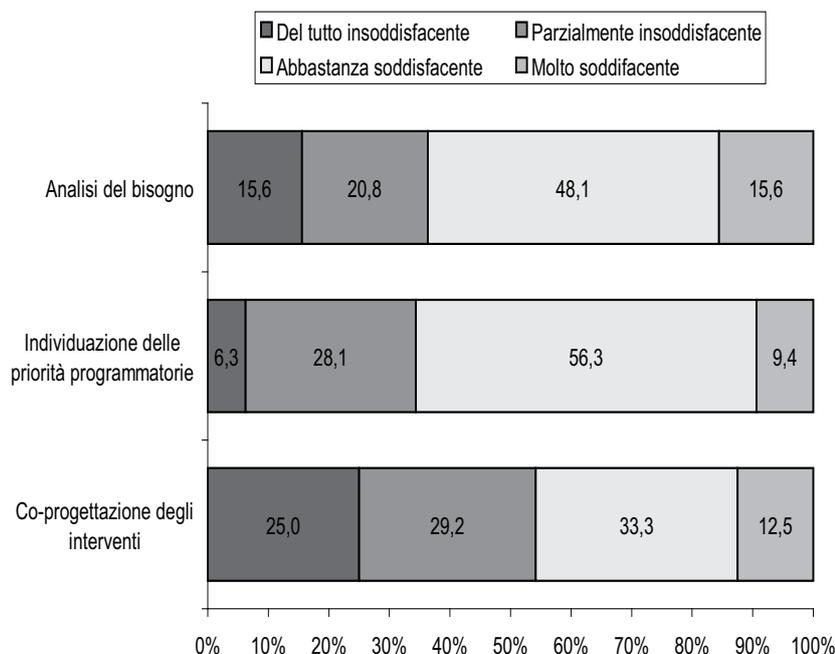
Ma forse il quesito più rilevante da porsi è se la possibilità, normata e regolata, per il volontariato di prendere parte alla definizione delle politiche e la sua presenza nel processo programmatico siano sufficienti perché il volontariato agisca effettivamente il ruolo di *policy maker*. Cercheremo di rispondere al quesito attraverso alcuni dei principali risultati di una ricerca che il Coordinamento tecnico regionale dei Centri di servizio per il volontariato, ha realizzato con l'Irs - Istituto per la ricerca sociale - proprio sul tema della "qualità" della partecipazione del volontariato alla programmazione zonale (Mosca, 2008).

Le organizzazioni di volontariato, come il terzo settore tutto, hanno nutrito grandi aspettative verso i piani di zona, auspicando con la propria presenza di poter favorire un grande cambiamento sociale, di poter incidere sulle scelte politiche e di avviare interventi che potessero essere risolutivi per i problemi delle persone. Si è trattato di attese implicite che emergevano dalla disponibilità a partecipare attivamente al processo programmatico portando la propria esperienza diretta e la conoscenza del territorio e dei bisogni dei cittadini (Cicoletti, 2008b).

Un primo dato di questa ricerca mette in evidenza un'importante contrazione della presenza attiva del volontariato dalla fase di adesione formale al piano di zona alla partecipazione a momenti operativi di elaborazione dello stesso (raccolta di informazioni, analisi dei bisogni, definizione delle priorità strategiche, co-progettazione): solo il 27% del volontariato ha effettivamente partecipato al processo di costruzione del piano di zona (Cicoletti, 2008b).

La ricerca ha confermato che i tavoli tematici sono stati i luoghi principali in cui il volontariato ha giocato la propria partecipazione, ma non sono stati gli unici. Talvolta essa si è limitata al momento delle assemblee consultive o indirettamente alla compilazione di questionari e schede di raccolta dati. Dunque, anche se la norma prevede un coinvolgimento attivo, l'interpretazione del mandato è stata varia e non sempre ha portato alla realizzazione di spazi di partecipazione attiva. Il coinvolgimento nella programmazione è avvenuto prevalentemente in due momenti, quello dell'analisi dei bisogni e quello della definizione e delle priorità. Questi sono gli aspetti sui quali il volontariato stesso reputa la propria partecipazione maggiormente incisiva, mentre l'intervento nella co-progettazione di servizi e interventi, seppur previsto, è stato marginale e, di conseguenza, anche la soddisfazione rispetto all'incidenza è stata decisamente inferiore.

FIGURA 1 - GIUDIZIO SULL'INCIDENZA DELLA PARTECIPAZIONE ALLA PROGRAMMAZIONE ZONALE IN REGIONE LOMBARDIA



Fonte: IRS, *Il ruolo del volontariato nella programmazione zonale dei servizi*, 2008.

L'apporto che le organizzazioni di volontariato hanno offerto alla pianificazione è consistito prevalentemente nel fornire informazioni e dati di conoscenza specifici sul territorio e sui bisogni dei cittadini. Una conoscenza che ha concorso a costruire, insieme ad altri, una lettura articolata e approfondita dei problemi del contesto locale. L'apporto che l'esperienza di partecipazione ha dato alle organizzazioni di volontariato è stata invece prevalentemente di accrescimento della conoscenza sulla rete (conoscere chi c'è e cosa fa), aprendo interessanti occasioni di connessione tra le risorse attive di un territorio. Partecipando alla programmazione le organizzazioni di volontariato hanno potuto farsi conoscere e conoscere chi altro è attivo e offre servizi sul medesimo territorio. È risultato ancora molto parziale lo sviluppo di nuove competenze nella progettazione e il concorso alla definizione di servizi alternativi.

Questi elementi, seppur sinteticamente, mostrano quanto l'occasione della pianificazione zonale come spazio per il volontariato di pro-

porsi come soggetto attivo nella costruzione delle politiche oggi sia ancora parziale. Ad influire su questa parzialità sono alcuni elementi che il volontariato stesso ha riconosciuto come critici:

- a. a fronte delle aspettative maturate nei confronti di questa nuova opportunità di partecipazione attiva, il volontariato ha vissuto una certa difficoltà nella declinazione del proprio ruolo e nella chiarificazione del mandato in merito al coinvolgimento nei tavoli tematici. Quale ruolo effettivamente può assumere il volontariato? E quale ruolo si vuole che assuma? La scarsa chiarezza su questo fronte è risultata affliggere sia i promotori della pianificazione zonale che il volontariato stesso, che non sempre ha risolto in modo chiaro la propria ragione e motivazione a partecipare: Perché e come produttore di servizi o perché e come testimone di bisogni?;
- b. una difficoltà di comunicazione con le istituzioni nel comprendere il linguaggio tecnico della programmazione, nel valorizzare la propria esperienza di volontariato, quotidiana e vicina ai bisogni delle persone, traducendola in chiave programmatica, nella declinazione del bisogno in termini di problemi trattabili;
- c. da ultimo la difficoltà a conciliare un ruolo attivo nella programmazione con gli impegni e le normali attività quotidiane, aspetto certamente rilevante per organizzazioni che vivono prevalentemente sull'impegno volontario del tempo libero dei loro associati.

5. Osservazioni conclusive

L'esperienza toscana e quella lombarda che abbiamo considerato rappresentano modalità di partecipazione del volontariato e più ampiamente del terzo settore alla definizione delle *policy* che riteniamo particolarmente significative ai diversi livelli cui si pongono e nelle loro differenti caratteristiche. Il primo è un caso di partecipazione istituzionalizzata a livello regionale, con una Conferenza che è organismo ausiliario del Consiglio Regionale, il secondo tratta della partecipazione del volontariato alla programmazione territoriale, con l'esperienza dei tavoli tematici dei piani di zona lombardi e anche l'evoluzione di questi in tavoli o gruppi di progettazione territoriale. Le esperienze mostrano similitudini nelle potenzialità e nelle criticità rilevate: difficoltà di comunicazione con le istituzioni, problemi di definizione delle regole della partecipazione ai tavoli e problemi

di rappresentanza, di competenza, di percezione di scarsa incidenza nei processi decisionali e quindi nelle politiche.

Spazi di partecipazione anche a diversi livelli, come abbiamo visto, sono spesso previsti dalla normativa nazionale e regionale, e tendenzialmente si vanno anche allargando. Il problema non è quindi tanto di chiusure normative, quanto di limiti che i processi in atto evidenziano, dovuti anche ai comportamenti dei protagonisti, istituzionali e sociali.

La presenza del volontariato sulle politiche

In altre fasi della nostra recente storia la presenza del volontariato nel *policy making* è risultata più visibile, talvolta clamorosa, anche perché fortemente esposta in termini critici e innovativi rispetto alle situazioni presenti. Attualmente, almeno stando ai media, le organizzazioni di volontariato non esercitano un'azione così esplicita di sollecitazione e stimolo. Ovviamente la rappresentazione dei media è spesso fuorviante. Riflettendo al di là di questa si può sommariamente osservare che certamente il nostro paese nel suo insieme è meno vivace e innovativo sul terreno culturale e politico, che il terzo settore nel suo insieme è molto impegnato in attività economico-produttive sempre più diffuse piuttosto che su iniziative di promozione e tutela dei diritti, che l'allargamento della base sociale e il moltiplicarsi delle esperienze coinvolge aree di popolazione forse spesso più attente alla propria problematica quotidianità che impegnate su un terreno di iniziative critiche collettive. La società frammentata produce effetti anche su questo terreno.

Una situazione e una tendenza così caratterizzata evidentemente esercita un debole stimolo sulle istituzioni, che risultano quindi fortemente esposte alla tentazione di un uso strumentale del volontariato e del terzo settore, per ricercare consenso elettorale e per costruire reti clientelari, piuttosto che per costruire grazie al dialogo politiche migliori. Occorrerebbe una correzione di tendenza recuperando quindi il significato e il valore della partecipazione ai processi programmatori. Che la programmazione sia "partecipata" giova infatti tanto ai responsabili della programmazione quanto agli attori istituzionali e sociali. L'apporto dei diversi soggetti accresce infatti le informazioni disponibili e le chiavi di lettura e può quindi arricchire la conoscenza e le interpretazioni dei dati di realtà. Portando diversi angoli visuali e sottolineature, giova alla costruzione delle proposte. Infine, nella misura in cui stimola adesione e costruisce consenso

sull'oggetto di lavoro, riduce resistenze e contrapposizioni nella fase attuativa.

Se la partecipazione si traducesse in effettivo confronto e scambio, alla semplice sommatoria dei contributi delle diverse esperienze aggiungerebbe un ulteriore valore, che alimenterebbe una nuova sintesi. Naturalmente questa si produrrà se i diversi interlocutori, e quindi anche le organizzazioni di volontariato, alzeranno lo sguardo dai loro specifici interventi per aprirlo sul contesto, cogliendo fattori critici, risposte in atto, tendenze evolutive, possibili risposte a problemi, attori e loro relazioni.

Perché il volontariato si apra a queste prospettive occorre che faccia i conti con la sua diffusa resistente "autoreferenzialità". Diventare soggetti attivi nella costruzione delle politiche significa affrontare un passaggio fondamentale: dall'essere portatore di *voice* sui bisogni dei singoli, organizzando attività di assistenza mirate e specifiche, al saper rappresentare insieme ad altri i "problemi del territorio", contribuendo attivamente alla definizione di obiettivi condivisi di intervento e vedendo la possibilità di includere nella programmazione idee che arrivano dalla riflessione e rielaborazione delle proprie esperienze e di altre esperienze del terzo settore (Cicoletti, Angiari, Ghetti, 2009). Questo passaggio richiama questioni e difficoltà in merito al linguaggio della programmazione, che è diverso da quello tradizionale del volontariato, e alle competenze che diventano necessarie per potervi prendere parte. Occorre spostare il fuoco dell'attenzione dal caso singolo al problema, dall'assistenza diretta all'individuo o alla famiglia al come cercare di prevenire e fronteggiare quel bisogno rispetto all'insieme di persone che ad esso sono esposte o sono da esso afflitte. Questo non è scontato, spesso non è facile, perché comporta un allargamento "di scala" e un approfondimento di visione, e richiede quindi una specifica attenzione nella sensibilizzazione, formazione, accompagnamento per aiutare le organizzazioni di volontariato a collocare il proprio intervento entro un quadro, vederlo in una prospettiva di sistema, che necessita, per operare efficacemente, di una strategia, di una "politica" sul quel tema.

A questo passaggio occorre stimolare le organizzazioni di volontariato, sollecitando anche i Centri di servizio del volontariato ad offrire un servizio in merito, studiando metodologie e modalità per attivare le organizzazioni di volontariato e i loro componenti sul territorio, dove si può proporre questo approfondimento mantenendo il contatto con la realtà, non perdendo la concretezza che i volontari spesso esigono.

La rappresentanza del volontariato

Accanto a questo nodo culturale, di visione, ve ne sono altri, come quelli ricordati della rappresentanza, della competenza, della negoziazione con le istituzioni responsabili delle politiche.

Trattandosi qui di potenziali *policy maker*, l'interesse delle istituzioni è quello di ascoltare, ai diversi livelli di governo, da soggetti e operatori sociali quanto conoscono e come leggono e interpretano situazioni, fenomeni, questioni sociali rilevanti, e come considerano e valutano le politiche e gli interventi con cui le istituzioni si propongono di intervenire su di essi. La competenza richiesta non è tecnico-scientifica, quanto soprattutto esperienziale, costruita e alimentata dall'operare concretamente in campi e su temi e problemi di rilevanza sociale, oggetto di attenzione istituzionale, e dall'impegno ad una seria rielaborazione delle informazioni e percezioni raccolte nella presenza sul campo. Le posizioni e valutazioni delle organizzazioni di volontariato rappresenteranno quindi soprattutto il consenso o il dissenso sociale e delle organizzazioni sociali. Realtà distinta e diversa dal consenso o dissenso politico-elettorale, che è frutto di valutazioni più generali, anche se ovviamente vi possono essere fra i due livelli influenze e interferenze reciproche.

La questione della rappresentanza presenta spesso serie difficoltà a tutti gli attori coinvolti nelle attività di partecipazione e di programmazione, ad ogni livello. Si teme di escludere, limitare, vincolare una partecipazione che invece all'origine si presenta il più ampia e allargata possibile, seguendo il principio universalistico del coinvolgimento di tutti. Richiede dunque riflessioni approfondite, affinché non sia il principale vincolo ad una reale e piena partecipazione del terzo settore e del volontariato in particolare alla costruzione di *policy*.

Il mondo del volontariato e più in generale del terzo settore, è molto complesso, per la varietà delle esperienze in atto, dei loro riferimenti ideali e valoriali, dei loro obiettivi, dei loro campi e delle loro modalità di azione, della loro composizione e forza aggregativa, della consistenza delle loro risorse. È quindi un insieme articolato, e anche disarticolato, di organizzazioni, talora sensibili a creare reti di rapporti interorganizzativi, talora tendenti all'operare isolatamente; talora disponibili e anche interessate a convergenze e collaborazioni, talora invece fortemente contrapposte e impegnate nella reciproca concorrenza. La rappresentanza, e ancor più l'effettiva rappresentatività di tale realtà è quindi sempre problematica, sia che la si per-

segua attraverso esperienze autopromosse e autogestite, sia che la si voglia ordinare in forme istituzionalizzate. Complica ulteriormente la situazione il chiedersi correttamente quale dimensione delle autonomie sociali si intende considerare e privilegiare come criterio per la rappresentanza, se la consistenza numerica delle diverse forme e tipi di organizzazioni, o i campi di azione, o le aggregazioni per affinità di ispirazione o di orientamenti.

Negoziare le regole della partecipazione

Riemerge ora la necessità di pensare una reciprocità nei rapporti con gli enti locali e le istituzioni, che si traduca anche in negoziazione delle regole e delle modalità della partecipazione fra istituzioni di governo responsabili e organizzazioni sociali. Se non avvengono passi per un avvicinamento reciproco fra volontariato e istituzioni, il primo resta esposto al rischio già rilevato attraverso la ricerca lombarda di essere riconosciuto e interpellato unicamente come portatore di conoscenze su bisogni specifici, utile alla sola istruttoria iniziale, la cosiddetta mappatura conoscitiva dei bisogni, senza poter lavorare sulla possibilità di co-costruire le politiche locali.

Per andare oltre la ricorrente lamentazione sul "ci hanno utilizzato nella prima fase di analisi, poi ci hanno lasciato da parte" è importante che le organizzazioni di volontariato, e non solo queste, negozino in partenza le condizioni della loro partecipazione, o meglio le "regole del gioco" relative a tutto il percorso, impegnando quindi chi gestisce la regia del processo a mantenere il dialogo e il confronto anche nella fase della ricerca e della selezione dei contenuti delle politiche e degli interventi da privilegiare, assicurando anche una restituzione motivata ai tavoli interessati dalle scelte effettuate. Tale insistenza giova a tutto il processo programmatico, perché può sollecitare amministratori e tecnici ad effettuare analisi e scelte con più chiarezza e trasparenza, esplicitando ragioni e obiettivi.

Se il percorso verrà così declinato, questo aiuterà molto anche le organizzazioni di volontariato e in generale le parti sociali a maturare una cultura e una metodologia per la partecipazione, a loro volta meglio distinguendo i loro apporti alla programmazione generale dai loro pur legittimi interventi a tutela dei propri specifici interessi. Se la presenza di organizzazioni di volontariato sarà più ampia e articolata, favorirà incontri e conoscenze reciproche, confronti fra di esse e con altre organizzazioni sociali, con uscita dall'isolamento e lo sviluppo di interazioni e anche di possibili alleanze. Consentirà

alle organizzazioni di volontariato anche di avere una panoramica più vasta del proprio Comune, confrontando la situazione locale e le scelte amministrative locali con quelle di altri territori, acquisendo ulteriori elementi per costruire valutazioni e orientamenti. Tutto ciò potrà interessare in particolare le piccole organizzazioni, ma anche sezioni locali di organizzazioni ampie che non offrono però stessi stimoli e sostegni in merito.

Senza pretendere di influenzare direttamente le scelte di merito, i Centri servizio potrebbero attivarsi, come si è detto, e offrire supporto a questi percorsi di crescita delle singole organizzazioni di volontariato e del complesso delle organizzazioni di volontariato territoriali, aprendole all'interazione anche con altre organizzazioni con le quali si riscontrino affinità almeno di approccio.

Un ruolo attivo nel policy making non si improvvisa

Naturalmente in tutto quanto esposto si incontreranno difficoltà e resistenze, che vanno messe in conto. La costruzione di un ruolo attivo come *policy maker* non si improvvisa nella sua filosofia, nei suoi contenuti, nei comportamenti, richiede come si è detto un processo necessariamente lento di sviluppo delle culture, degli atteggiamenti, di comportamenti dei soggetti, e di evoluzione delle loro relazioni. Non a caso la ricerca lombarda evidenzia che livelli significativi di partecipazione ai piani di zona si sono avuti soprattutto dove già si era precedentemente sviluppata una consuetudine relazionale e partecipativa, che l'esperienza dei piani di zona ha valorizzato e ulteriormente accresciuto. Per questo, nel negoziare il percorso, come si è detto, se ne devono concordare anche le scansioni temporali, senza aspettarsi avanzamenti repentini, ma piuttosto uno sviluppo graduale e progressivo, lungo il percorso programmatico, che non si esaurisce con l'elaborazione del documento di piano, ma che prosegue e si concretizza nella sua gestione e attuazione, e nel passaggio da edizione ad edizione dei piani.

"Rappresentatività" ed "autorevolezza" delle diverse organizzazioni e delle diverse sedi di partecipazione sono state poste come criticità sia in Toscana che in Lombardia, e sono concetti che si richiamano a vicenda. L'autorevolezza si articola in più direzioni: autorevolezza verso le realtà rappresentate, verso le istituzioni di governo, verso i cittadini e anche la pubblica opinione. L'autorevolezza ce la si dà, e ci viene data: ce la si dà con la serietà e qualità del proprio operare, dei pareri, delle proposte, dei rapporti, delle valutazioni espresse. Ce la

si da per la capacità di comunicare e di far comprendere la propria funzione e le proprie attività, le posizioni assunte. Il difetto di comunicazione viene più volte lamentato sia dall'interno che dall'esterno degli organismi istituiti per la partecipazione e contiene il rischio di leggere i processi partecipativi come fini a loro stessi.

L'autorevolezza viene data anche dai vari interlocutori esterni, e in *primis* quelli istituzionali, nella misura in cui nei loro comportamenti esprimono attenzione e considerazione per i prodotti del lavoro di partecipazione.

In questi anni infatti, complice la necessità di posizionare la sussidiarietà orizzontale e verticale nei diversi luoghi della politica (dall'istituzione regionale a quelle territoriali e locali), si sono moltiplicati i luoghi della partecipazione, i Forum del Terzo Settore, le consulte e i tavoli di concertazione. È allora importante che fra i vari luoghi e momenti di partecipazione e rappresentanza sociale, istituzionalizzata o autogestita si attivino rapporti di informazione e scambio per evitare di intralciarsi a vicenda e cercare piuttosto di trovare virtuose combinazioni di ruoli e di posizioni di merito.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2008), "Programmazione sociale e sistemi di governo regionali e locali", numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 15.
- Avanzini K., Ghetti V. (2010), "Accreditamento nel sociale. Quale strategia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 5.
- Cicoletti D. (2008a), "Il ruolo del volontariato lombardo nella programmazione sociale di zona", in Mosca A. (a cura di), *Il volontariato e il nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Cicoletti D. (2008b) "Volontariato e piani di zona in Lombardia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 10.
- Cicoletti D., Angiari B., Ghetti V. (2009), "Il senso e le regole della partecipazione del volontariato lombardo ai piani di zona. Riflessioni a latere di una ricerca in Lombardia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 18.
- De Ambrogio U., Avanzini K., Ghetti V. (2005), "Il piano di zona", in Gori C. (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma.
- Mosca A. (a cura di) (2008), *Il volontariato e il nuovo welfare. Partecipazione, legge 328/00, programmazione dei servizi in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Pesenti L., De Ambrogio U. (a cura di) (2009), *I piani di zona in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano.
- Ranci Ortigosa E., Lo Schiavo M. (2005), "I ruoli di governo", in Gori C. (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma.

I volontariati tra vecchie e nuove reti

Emmanuele Pavolini

Sommario

1. Introduzione - 2. Le attività e le funzioni svolte dal volontariato nel corso del tempo - 3. I limiti del volontariato: le associazioni fra azione organizzativa individuale e collettiva - 4. Una nuova forma di agire collettivo del volontariato italiano: i Centri di servizio per il volontariato - 5. Conclusioni

1. Introduzione

La domanda alla base del presente saggio è la seguente: che cosa sta accadendo alla capacità di azione del volontariato in Italia e al tipo di attività da esso svolte? Cercare di rispondere ad un tale quesito non è chiaramente facile e richiede un'articolazione abbastanza ampia di ciò che si intende per "attività".

In questa sede si è deciso di definire il concetto di attività, ricomprendendo, da un lato, vari tipi di interventi promossi dal vasto mondo del volontariato, dall'altro, considerando l'azione non solo delle associazioni, ma anche di quelle forme di azione collettiva del mondo del volontariato rappresentato dai Centri per il volontariato. Un elemento che merita attenzione prima di addentrarci nell'analisi è rappresentato da un fenomeno interessante che si sta verificando negli ultimi anni: alla crescita reale del volontariato sta corrispondendo una diminuzione di attenzione e di capacità di analisi da parte delle istituzioni (Università comprese), rispetto a quanto avveniva negli anni '90, in cui crescita del fenomeno volontariato ed analisi

su di esso andavano maggiormente di pari passo. Ciò comporta, ad esempio, una difficoltà a ricostruire un quadro sufficientemente ampio di tipo diacronico: mentre negli anni '90 e nei primi anni 2000 si producevano indagini a livello nazionale con una certa regolarità, quali quelle dell'Istat e della Fondazione italiana per il volontariato (Fivol), a partire dal 2006, dato dell'ultima rilevazione di questa ultima istituzione, vengono meno tali tipi di studi, in grado di offrire un quadro aggiornato sulla situazione. Un'unica informazione sulla situazione attuale si può desumere dalle stime effettuate dai Centri di servizio per il volontariato in merito alla presenza di organizzazioni di volontariato sul proprio territorio.

Il quadro più completo sulle caratteristiche delle organizzazioni di volontariato in Italia è, quindi, quello offerto dalle indagini condotte dalla Fivol e dall'Istat e pertanto buona parte dei dati riportati in queste pagine sono tratti da tali fonti, pur riferendosi a quanto avveniva a metà anni 2000. Anche se le rilevazioni della Fivol non sono state organizzate come un Censimento vero e proprio, esse hanno comunque individuato, fin dagli anni '90, le caratteristiche principali del fenomeno, sia di tipo numerico che di tipo qualitativo (Ranci, 1999). In egual misura i dati Istat sono utili alla nostra analisi: pur essendo focalizzata solo sulle associazioni iscritte ai registri, il fatto che negli ultimi anni sia fortemente aumentata l'incidenza delle realtà che si iscrivono (la Fivol stima che nel 2006 circa l'87% delle associazioni di volontariato si fosse iscritta), rende la rilevazione dell'Istat in grado di mostrarci quali caratteri assuma il fenomeno oggi.

Complessivamente il presente saggio cerca di offrire le seguenti indicazioni:

- quali sono i principali tipi di attività e funzioni svolte dal volontariato?;
- quali sono state nel tempo le evoluzioni di tali attività e funzioni?;
- quale ruolo giocano i Centri di servizi di volontariato all'interno dei processi di evoluzione delle associazioni nel tempo?

2. Le attività e le funzioni svolte dal volontariato nel corso del tempo

Ralph Kramer in uno studio molto rilevante ormai di oltre 20 anni fa (Kramer, 1987), proponeva una classificazione delle funzioni e delle attività di volontariato attorno a concetti quali: erogazione di servizi; tutela e promozione dei diritti; innovazione e costruzione di cittadinanza e partecipazione.

Spesso in molte organizzazioni è difficile distinguere una dimensione/funzione dall'altra: soprattutto in relazione alla capacità innovativa e quella del meccanismo di partecipazione, rispetto a quelle di tutela e gestione di servizi.

Analizziamo pertanto le principali modalità di intervento del volontariato in Italia.

La numerosità e la diffusione delle organizzazioni di volontariato

Un primo dato importante riguarda l'ampiezza del fenomeno volontariato: utilizzando i dati raccolti dai Centri di servizio per il volontariato, si può stimare a fine 2008 una presenza di circa 42.000 associazioni.¹ Se si compara tale dato con quello rilevato dalla Fivol nel 2006, pari a circa 35.000 associazioni, pur dovendo essere cauti nell'esercizio di comparazione, si nota come il fenomeno volontariato sia continuato a crescere anche nella seconda parte degli anni 2000, seguendo un *trend* di crescita sostenuta che si registra ormai a partire dalle prime rilevazioni fatte negli anni '90, quando si stimava la presenza di circa 15.000 associazioni.

Se quindi il volontariato in buona parte germoglia a partire dagli anni '70 e '80, come già molti studi indicavano in passato (Ascoli, Ranci, 2002), tale fenomeno si sviluppa e si diffonde a ritmi molto più intensi nell'ultimo quindicennio, quando praticamente triplica la propria presenza.

Tale diffusione non è avvenuta fino ad ora in maniera simile su tutto il territorio nazionale: secondo le rielaborazioni sui dati dei Centri servizio per il volontariato, il 54% delle associazioni risiede al Nord, il 20% al Centro e il 26% al Sud. Adottando un'ottica diacronica, tale sbilanciamento nella diffusione del volontariato sembra lentamente rientrare anche se rimangono forti differenziazioni territoriali. Ad esempio l'Istat nel 1995 stimava la seguente distribuzione del volontariato in Italia: il 60% circa al Nord, il 20% al Centro ed il 14% circa al Sud. Il Meridione appare in grado quindi di recuperare terreno, anche se la distribuzione relativa delle organizzazioni rispetto alla popolazione ci offre un quadro ancora molto polarizzato (tab. 1): a fine 2008 appare come in Italia ci sia un'associazione di volontariato ogni 1.360 residenti. Tale dato medio è però il risultato di un livello di radicamento molto differenziato fra Nord e Sud, con le regioni del

¹ I dati qui riportati sono rielaborazioni dell'autore a partire dalle banche dati fornite da ciascun Centro di servizio per il volontariato nell'ambito dello studio annuale compiuto da CSVnet sulle attività dei Centri stessi.

Centro-Nord, escluso il Lazio,² in cui il rapporto si attesta attorno a 1.100 residenti per organizzazione e con quelle del Sud e con il Lazio in cui tale rapporto è vicino a 2.000.

TABELLA 1 - IL LIVELLO DI DIFFUSIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO IN ITALIA (2008)

<i>Ripartizione</i>	<i>N. di persone per org. di volontariato</i>
Nord-Ovest	1.101
Nord-Est	1.169
Centro (escluso Lazio)	1.052
Sud e Lazio	1.975
<i>Totale complessivo</i>	<i>1.360</i>

Fonte: rielaborazione dati CSVnet (2009).

I settori di intervento

In merito alla ripartizione delle organizzazioni di volontariato in base al settore di intervento, purtroppo in assenza di dati più recenti, occorre impiegare quelli messi a disposizione da Istat e da Fivol per la prima parte/metà dell'attuale decennio.

Analizzando questi dati emerge come, all'interno dell'ampio e variegato mondo del volontariato italiano, accanto alle realtà operanti in settori quali, ad esempio, la protezione civile, l'ambiente e la tutela dei diritti, uno spazio molto ampio e maggioritario sia occupato dalle organizzazioni che intervengono nel "campo del *welfare*" ed in particolare nell'ambito socio-assistenziale ed in quello sanitario. Le realtà che operano in questi settori rappresentavano infatti circa il 59% del panorama del volontariato italiano secondo la rilevazione Fivol del 2006. Ciò che è interessante notare è comunque la pluralizzazione crescente dei settori di intervento e dei campi di attività del volontariato italiano: se infatti il volontariato nel *welfare* risulta ancora maggioritario, si registra comunque una diminuzione nel peso relativo rispetto ai primi anni '90, quando incideva per ben oltre il 70% (Ranci, Frisanco, 1999).

² Si è deciso di collocare il Lazio assieme alle regioni del Sud visto che presenta un profilo di diffusione relativa del volontariato molto più simile a queste ultime che non a quello delle restanti regioni del Centro-Nord.

Tale diminuzione rappresenta, però, un calo solo sotto il profilo relativo e non assoluto, visto che durante il decennio a cavallo fra gli anni '90 e metà anni 2000, si è registrato, ad esempio, un aumento di circa il 60% nel numero complessivo delle associazioni che si impegnano nel volontariato socio-assistenziale, a cui è corrisposto però un aumento ben più marcato (spesso superiore al 200%) delle organizzazioni attive primariamente in settori non di *welfare*. Il risultato è, quindi, una perdita di peso relativo derivante non da una diminuzione delle organizzazioni che si occupano del volontariato nel *welfare*, quanto da una crescita meno forte che in altri settori di intervento.

Le attività culturali, la protezione civile, le attività educative e la promozione dei diritti stanno, quindi, assumendo un ruolo sempre maggiore quali settori di attività per il volontariato italiano, interessando ormai, complessivamente, il 40% delle associazioni. Se si tiene, inoltre, presente il fenomeno della pluralità dei settori di intervento, e cioè il fatto che spesso molte realtà operano in più campi, si ricava un'immagine anche più composita: l'Istat indica, ad esempio, come nel 2003 il 35,5% delle organizzazioni di volontariato operasse in un solo settore di attività, il 24,4% in due settori, il 15,7% in tre settori e il 24,2% in quattro o più settori. Aumentavano, rispetto al 1995, le organizzazioni attive in due settori (dal 21,5% al 24,4%), quelle operanti in tre settori (dal 15,0% al 15,7%) e le attive in quattro o più settori (dal 14,1% al 24,2%).

Un'analisi più puntuale del settore di attività in cui sono maggiormente presenti le organizzazioni di volontariato: il welfare³

L'azione delle organizzazioni di volontariato nel campo del *welfare* assume molteplici forme sotto i profili dei beneficiari, delle modalità e delle aree di intervento. I modelli sviluppati dalle realtà occupate in sanità e da quelle che intervengono nel settore socio-assistenziale tendono parzialmente a differire. Vista la rilevanza qualitativa e quantitativa di tale tipo specifico di volontariato, qui di seguito vengono pertanto riportati i principali tratti caratterizzanti tali realtà.

Le organizzazioni di volontariato che prestano servizi di *welfare* tendono ad essere fortemente radicate sul territorio in cui operano. La scelta di focalizzare l'intervento e di plasmarlo a partire dai bisogni e dalle singole esigenze è abbracciata dalla maggioranza delle realtà: circa il 60% delle realtà opera a livello comunale o di quartiere, men-

³ I dati si riferiscono alla prima parte dell'attuale decennio.

tre solo circa un decimo delle organizzazioni svolge attività a livello sovra-provinciale.

Una distinzione che si può tracciare fra organizzazioni di volontariato è quella che si basa sul loro livello di specializzazione in merito alle attività svolte: le organizzazioni socio-assistenziali tendono in genere ad essere generaliste, mentre quelle sanitarie sono molto più focalizzate e specialistiche. Una caratteristica comune a molte realtà socio-assistenziali è la molteplicità delle utenze su cui esse intervengono: circa la metà delle organizzazioni è impegnata almeno su tre tipi di utenze, mentre solamente poco meno di un terzo concentra la propria azione su un unico tipo di soggetti. Esse prevedono pertanto interventi adattabili a fasce relativamente vaste della popolazione. All'opposto le realtà che operano in campo sanitario tendono a focalizzare la loro attenzione in maniera molto più specifica: circa sei organizzazioni su dieci mirano i loro interventi a favore di un'unica categoria di utenza, mentre è sensibilmente più contenuto il numero di realtà impegnate a far fronte ad una domanda molteplice (meno di un quinto).

In maniera relativamente simile si notano differenze in termini di prestazioni fornite: mentre infatti circa il 40% delle realtà sanitarie si limita ad un tipo di intervento, tale percentuale scende sotto il 7% nel caso delle organizzazioni socio-assistenziali. All'opposto l'operare tramite una molteplicità relativamente ampia di prestazioni caratterizza quasi i tre quarti delle realtà di quest'ultimo tipo, a fronte di una percentuale del 25% nel settore sanitario.

Se una caratteristica comune a molte realtà socio-assistenziali è la molteplicità delle utenze su cui intervengono, è possibile individuare quali siano le categorie più seguite. I disabili (sia di tipo fisico che di tipo psichico), gli anziani, i minori/adolescenti rappresentano le tre categorie che complessivamente ricevono più attenzioni: quasi la metà delle organizzazioni nei primi due casi e circa quattro su dieci nell'ultimo intervengono infatti in questi campi. Accanto a tali tipi di utenza, si vengono a trovare al secondo posto, in termini di attenzione ricevuta, due categorie che tradizionalmente sono state oggetto di interventi assistenziali: le persone in stato di povertà ed i malati, verso i quali si attivano circa un terzo di organizzazioni di volontariato. Una realtà su cinque interviene invece sui temi della famiglia e dell'immigrazione. Accanto a queste categorie ve ne sono infine numerose altre (quali, ad esempio, i nomadi, le persone senza fissa dimora, i detenuti, ecc.), che coinvolgono in genere una percentuale di realtà inferiore al 10%.

In campo sanitario invece l'intervento delle organizzazioni tende ad essere molto più focalizzato (chiaramente) sulla figura del malato (81%), mentre relativamente molto meno diffusa è l'azione verso altri tipi di utenti.

Le organizzazioni di volontariato di tipo socio-assistenziale tendono ad offrire servizi di "welfare leggero", basati su prestazioni di tipo relazionale di varia natura. Fra queste la più diffusa in assoluto risulta essere l'attività di ascolto (circa il 60% delle realtà). Accanto ad essa può essere individuata una serie di interventi, che interessano poco più del 40% delle organizzazioni, basati su forme di animazione e assistenza morale/relazionale. Va inoltre sottolineato come siano relativamente diffuse anche le forme di sostegno economico dirette a favore di famiglie ed individui in difficoltà (35%). Vanno infine ricordate le attività di tipo educativo/informativo e di prevenzione, rivolte ad una molteplicità di soggetti, che interessano circa un'organizzazione su quattro.

In campo sanitario gli interventi si concentrano attorno a quattro tipi di prestazioni. La più importante in termini relativi è quella legata alla raccolta del sangue, assicurata da una fitta e capillare rete di organizzazioni quali le Avis: oltre il 40% delle realtà è impegnata in tale attività. Altri due tipi di attività interessano rispettivamente poco meno di un terzo delle organizzazioni: si tratta, da un lato, del trasporto dei malati e delle attività di pronto soccorso, caratterizzanti, ad esempio, realtà quali le pubbliche assistenze e le Misericordie, dall'altro, di forme varie di assistenza sanitaria.

Va fatto notare come da sole la raccolta del sangue e le attività di trasporto di malati coprano circa i tre quarti dell'offerta del volontariato sanitario in Italia.

Un'ulteriore attività, che frequentemente viene associata dalle organizzazioni con una di quelle elencate in precedenza, è rappresentata dalla prevenzione, che interessa circa una realtà su sei.

Il volontariato come palestra di partecipazione e di azione volontaria

La relazione fra crescita nel numero di organizzazioni e crescita della presenza di volontari non può essere data per scontata. La Fivol e l'Istat infatti rilevano come negli ultimi anni, una parte del fenomeno di crescita del numero di realtà di volontariato sia legato alla presenza di organizzazioni di dimensioni sempre più ridotte: un'organizzazione su 4 non ha più di 5 volontari e 6 su 10 non superano le 10 unità. La rilevazione Fivol evidenzia come nascano sempre più

associazioni con non più di 5 volontari fondatori: dal 24% del '90-'95 al 41% del 2000-'05.

Tale dato, seppur importante, indica alcuni elementi di differenziazione crescenti dentro il volontariato, ma, come i dati mostrano, anche di crescita *tout court* della presenza volontaria.

Secondo i calcoli della Fivol, i volontari presenti nelle associazioni nel 2006 ammontavano a poco più di 1.123.000, di cui poco meno di 650.000 (il 57,4% del totale) svolgeva l'attività in maniera continuativa e sistematica. Tale dato appare in crescita rispetto agli anni '90 (Ranci, Frisanco, 1999).

Accanto a tali stime, in questa sede si propone una modalità differente di calcolo, basata sulle risposte date a *survey* dell'Istat, in vari anni, da residenti in Italia con più di 14 anni, così come sui dati relativi alla donazione del sangue raccolti dall'Istituto Superiore di Sanità. In particolare, due dati ci possono dare un'idea dell'aumento dell'azione volontaria: l'incidenza dei donatori di sangue rispetto alla popolazione che ha un'età in cui è possibile donare (18-64 anni); la percentuale di individui con più di 14 anni che affermano di svolgere attività gratuita per associazioni di volontariato.

Entrambi gli indicatori mostrano, innanzitutto, come in un periodo relativamente contenuto di tempo (1998-2005), si registri una variazione positiva robusta nell'impegno volontario: un aumento del 13,4% nel numero di donatori ed uno dell'1,4% in quello dei volontari in associazioni. A metà anni 2000, quindi, vi erano circa 4,5 donatori ogni 100 abitanti in età 18-64 anni e circa il 9% degli *over 14* partecipava gratuitamente ad associazioni nonprofit.⁴

Praticamente non vi è regione in Italia in cui non si sia registrato un aumento nella presenza relativa di donatori e volontari in associazioni. La tabella 2 conferma comunque come indicativamente vi sia una linea di divisione nel livello di impegno volontario fra, da un lato, il Centro-Nord, dove risulta più diffuso, dall'altro, il Sud ed il Lazio. Inoltre, le distanze fra queste due aree del paese non si sono ridotte, visto che la crescita nel periodo 1998-2005 le ha interessate in maniera simile nel caso dell'attività di volontariato in associazioni, mentre addirittura il numero di donatori è cresciuto di più al Centro-Nord (escludendo il Lazio) rispetto al Sud.

⁴ Naturalmente, mentre il numero di donatori è un dato collegabile direttamente al funzionamento delle associazioni di volontariato come l'Avis, lo stesso non si può affermare per la statistica Istat riferita alle persone che svolgono attività per associazioni non a scopo di lucro: all'interno di questo mondo, infatti, il volontariato gioca un ruolo chiave, ma esistono anche altri tipi di realtà quali, ad esempio, le associazioni di promozione sociale. Si può, però, ipotizzare che una parte consistente dell'azione volontaria sia svolta dentro le organizzazioni di volontariato.

TABELLA 2 - ALCUNI TIPI DI AZIONE VOLONTARIA IN ITALIA NEL TEMPO

Regione	N° donatori ogni 1.000 abitanti (in età 18-64 anni)			% over 14 che svolgono attività gratuita per associazioni		
	1998	2005	Var. 98-05	1998	2005	Var. 98-05
Abruzzo	30,2	34,1	3,9	5,3	7,2	1,9
Basilicata	18,2	31,3	13,1	4,9	7,3	2,4
Bolzano	42,5	46,3	3,8	19,9	21,2	1,3
Calabria	19,4	19,7	0,3	5,1	5,6	0,5
Campania	17,8	27,3	9,5	3,5	5,2	1,7
Emilia Romagna	47,6	53,9	6,3	9,1	10,3	1,2
Friuli V.G.	53,1	60,8	7,7	9,0	11,3	2,3
Lazio	26,7	33,5	6,8	4,7	6,7	2,0
Liguria	27,0	42,8	15,8	6,0	6,3	0,3
Lombardia	37,0	39,2	2,2	10,1	11,5	1,4
Marche	36,4	39,1	2,7	8,2	11,0	2,8
Molise	25,2	46,1	20,9	4,8	4,9	0,1
Piemonte	43,3	47,9	4,6	9,0	9,5	0,5
Puglia	35,4	37,4	2,0	5,4	6,2	0,8
Sardegna	39,9	41,1	1,2	6,6	7,8	1,2
Sicilia	29,8	35,6	5,8	4,5	5,4	0,9
Toscana	33,3	52,0	18,7	8,4	9,4	1,0
Trento	35,0	39,5	4,5	20,4	23,1	2,7
Umbria	33,3	48,9	15,6	7,1	7,2	0,1
Valle d'Aosta	28,8	33,3	4,5	9,3	11,6	2,3
Veneto	36,3	44,0	7,7	11,5	13,7	2,2
<i>Italia</i>	<i>32,5</i>	<i>45,6</i>	<i>13,4</i>	<i>7,5</i>	<i>8,9</i>	<i>1,4</i>
<i>Centro-Nord</i>	<i>39,6</i>	<i>46,7</i>	<i>7,1</i>	<i>10,1</i>	<i>11,5</i>	<i>1,4</i>
<i>Sud</i>	<i>27,2</i>	<i>33,4</i>	<i>6,1</i>	<i>4,6</i>	<i>5,9</i>	<i>1,3</i>

Il dato qui presentato fa riflettere in quanto si nota una leggera convergenza fra aree del paese nel livello di diffusione delle associazioni, ma non sotto il profilo degli individui che fanno azione volontaria, ad indicare, forse, come il fenomeno della diffusione di organizza-

zioni di più piccole dimensioni finisca per incidere maggiormente al Sud rispetto che al Centro-Nord e questo in parte spiega la differenza fra i due tipi di *trend* (quello sul volontariato organizzato e quello sull'azione volontaria individuale).

3. I limiti del volontariato: le associazioni fra azione organizzativa individuale e collettiva

A parere di chi scrive (ma non solo) vi sono due seri rischi, collegati fra loro, insiti nella maniera in cui, una buona parte del volontariato italiano promuove attività: l'efficienza e l'efficacia degli interventi. L'impiego di tali due termini in questa sede non è certo di tipo "economicistico" (l'associazione X spreca le risorse economiche a disposizione) né valutativo in senso stretto (l'associazione X svolge le proprie attività adottando alcune modalità di intervento con l'utenza invece che altre, considerabili professionalmente e tecnicamente più appropriate). Il riferimento ha carattere più generale e riguarda quello che il volontariato nel suo complesso, o nelle sue principali articolazioni (territoriali, per settore di intervento, per tipo di utenza seguita, per obiettivi posti), può raggiungere, quando spostiamo l'attenzione dai risultati dell'attività della singola organizzazione rispetto a quelli derivanti dalla capacità di agire collettivamente come soggetto unico "a rete".

Pertanto l'ipotesi qui formulata è quella che vi sia un forte rischio di "sprecare" parte del lavoro svolto dalle e nelle organizzazioni di volontariato, se in qualche maniera le organizzazioni non riescono a fare un salto dalla dimensione individuale a quella collettiva.

Vi è, infatti, una serie di buone ragioni che spingono a valutare favorevolmente forme di associazione e di modelli a rete - collaborativi fra organizzazioni di volontariato e insieme ad altri soggetti: la capacità e le modalità assunte dai legami interorganizzativi sono essenziali per comprendere la capacità delle organizzazioni di volontariato di portare avanti le proprie attività, sia che siano di servizio (anche innovativo), che di *advocacy*/tutela/partecipazione a tavoli pubblici di discussione delle politiche (Pavolini, 2003).

Spesso le retoriche argomentative da parte di alcune organizzazioni di volontariato in merito alle scelte da compiere si articolano attorno al concetto di autonomia. Come, però, notava alcuni anni fa Ranci (1997, p. 11): "Presupponendo ora un'autonomia 'sostanziale', ora una pressoché completa dipendenza nei confronti di chi controlla le

risorse cruciali, si ignora spesso come la necessità costitutiva delle organizzazioni di volontariato sia quella di disporre di canali aperti di comunicazione, scambio e reciproca influenza con l'ambiente circostante [...]. L'indipendenza totale piuttosto che la completa dipendenza da un attore esterno per il reperimento di risorse essenziali non costituiscono così due alternative reali per le organizzazioni. Esse rappresentano in realtà due patologie organizzative, la cui presenza indica con ogni probabilità la crisi definitiva delle organizzazioni che ne vengono colpite. Un dibattito [...] dovrebbe piuttosto partire dalla consapevolezza dell'interdipendenza ineludibile tra le organizzazioni e l'ambiente in cui esse operano". In questa ottica il concetto di interdipendenza diventa più saliente che quello di autonomia, intendendo con interdipendenza una situazione di autonomia limitata in presenza di vincoli ambientali, trasformabili però talvolta in risorse.

Se quindi l'efficacia dell'azione del volontariato dipende non solo dalle intenzioni e da quello che le singole organizzazioni fanno individualmente, ma anche dalla capacità di coordinarsi e sviluppare attività congiuntamente, il quadro italiano appare per molti versi preoccupante, con il rischio che l'azione di alcune realtà sia più un atto simbolico (una testimonianza) di impegno che una possibilità di migliorare la società italiana.

Per indagare tale aspetto è rilevante chiedersi quanto le organizzazioni di volontariato siano "radicate" nei contesti in cui operano, non solo in termini di attività, ma anche di "rete". Ambrosini (1999) ha proposto la distinzione, ancora tutt'oggi utile, fra due tipi di radicamento:

- il "radicamento socio-organizzativo" di un'organizzazione indica l'inserimento di tale attore all'interno di reti di relazioni con altre realtà per offrire e ricevere supporto logistico e finanziario;
- il "radicamento culturale" indica invece l'appartenenza e l'inserimento in ambienti caratterizzati da matrici culturali o ideologiche "capaci di mobilitare risorse, di attrarre volontariato, di infondere nei partecipanti omogeneità di visioni [...] di proporre norme etiche e valori condivisi, di favorire comportamenti cooperativi e rapporti di fiducia" in grado quindi di legittimare complessivamente l'organizzazione (p. 32).

Tali due dimensioni tendono a sovrapporsi, anche se non necessariamente la presenza di un tipo di radicamento comporta l'altra. In quest'ottica possiamo prendere in considerazione quattro tipi di le-

gami interorganizzativi che potenzialmente interessano il volontariato:

- le reti tradizionali di relazioni formalizzate fra organizzazioni di volontariato, fra cui in particolare i legami affiliativi e federativi;
- le reti, spesso informali e collegabili maggiormente a forme di radicamento culturale, assicurabili attraverso i rapporti con le istituzioni ecclesiali, attori storicamente fra i più rilevanti nell'impegno nel sociale;
- le reti di rapporti formalizzati con gli enti pubblici, volte alla partecipazione a tavoli di discussione e progettazione o alla realizzazione di attività/servizi;
- accanto a questi tre tipi di legami, ormai presenti nel panorama italiano da tempo, se ne sta aggiungendo, da meno di un decennio, un possibile quarto, e cioè le reti di organizzazioni di volontariato costituite attorno e dentro i Centri servizi per il volontariato, così come previsto dalla legge 266/91.

Per quanto riguarda il primo tipo di rete va notato come stia aumentando in Italia negli anni un profilo di volontariato non affiliato o federato ad organismi di volontariato nazionale: a metà anni 2000 risultava "indipendente" il 52,4% delle realtà di volontariato, fenomeno in crescita di quasi 8 punti percentuali rispetto al 2001. Sono soprattutto le nuove organizzazioni ad essere svincolate da sigle nazionali: le non affiliate infatti sono il 73,1% delle realtà di volontariato nate nella prima parte degli anni 2000 e la loro crescita si registra soprattutto nei settori della partecipazione civica, mentre le realtà di volontariato federate sono impegnate molto di più negli ambiti del *welfare*.

Anche se ancora fortemente presente, la capacità delle reti tradizionali (affiliative o federative) di agglomerare il volontariato italiano appare in diminuzione, lasciando scoperte numerose realtà.

Ugualmente appare diversificata la capacità del volontariato italiano di fare rete con uno degli attori sociali tradizionalmente più rilevanti in campo sociale: la Chiesa. In uno studio di alcuni anni fa emergeva come, ad esempio, circa i due terzi delle realtà di volontariato che erogavano servizi in campo socio-assistenziale aveva rapporti con la Chiesa, mentre all'opposto fra le organizzazioni operanti in altri campi (in *primis*, la promozione e la tutela di diritti), la gran parte non intesseva particolari tipi di legami con questo attore (Pavolini, 2003). Quindi le istituzioni ecclesiali sono ancora un punto di riferimento per molte realtà, soprattutto in campo socio-assistenziale e di *welfare*, ma relativamente meno che in passato, vista la crescita di

organizzazioni che operano in settori differenti e caratterizzate dalla presenza di piccoli gruppi di volontari.

Ugualmente i rapporti con l'attore pubblico sembrano indicare elementi crescenti di difficoltà. Sotto il profilo dei finanziamenti, ad esempio, l'Istat (2005) indica come, a cavallo fra gli anni '90 e la prima parte degli anni 2000, sia diminuita la percentuale di organizzazioni di volontariato che hanno entrate finanziarie prevalentemente o unicamente da fonte pubblica (da circa il 40% al 33%). Se il dato sulla presenza di finanziamenti pubblici può interpretarsi in varie maniere, ciò che appare preoccupare di più sono invece i crescenti disagi e difficoltà che le realtà di volontariato incontrano nell'interagire con le amministrazioni pubbliche in sede di scelte di *policy*. Negli ultimi 10-15 anni molti enti pubblici e organizzazioni di terzo settore, fra cui quelle di volontariato, hanno cercato modalità per collaborare nelle fasi di impostazione e di valutazione delle *policy* e dei relativi servizi. Più generalmente è cresciuta la richiesta da parte di ampi settori della società civile di partecipare più attivamente ai processi decisionali pubblici. Un maggiore coinvolgimento del terzo settore (e al suo interno del volontariato) incontra però numerose difficoltà, che solo in parte sono ricollegabili al livello più o meno alto di impermeabilità della macchina pubblica alle pressioni esterne. Spesso tale partecipazione è limitata dalle carenze, presenti all'interno del terzo settore, di risorse temporali, cognitive e di conoscenze, da un lato, di rappresentanza, dall'altro. Buona parte della società civile italiana si presenta spesso frammentata, divisa al suo interno, non sempre capace di mettere assieme risorse sufficienti per poter avere un impatto efficace sui processi decisionali pubblici (Pavolini, 2003). Tale elevata frammentazione ha infatti spesso impedito che forme di concertazione e discussione, come, ad esempio, le consulte comunali o i tavoli legati ai piani di zona della l. 328/00, avessero successo (Fazzi, 2009). Sta emergendo quindi in questi ultimi anni sempre più un problema di capacità di rappresentanza da parte del terzo settore, con l'individuazione di attori in grado di raggruppare e di rendere coesi più soggetti della società civile. All'interno del mondo del terzo settore, tale problema appare anche più accentuato dentro il volontariato, che appare in assoluto l'area in cui la frammentazione, la retorica dell'"indipendenza a tutti i costi" ha comportato spesso in questi anni un rischio di sostanziale marginalizzazione crescente delle associazioni di volontariato all'interno delle arene di discussione sulle politiche da sviluppare.

All'interno di questo allentamento (relativo) delle reti tradizionali in cui le organizzazioni di volontariato si sono mosse, merita attenzione riflettere su di un nuovo tipo di rete che si sta invece affermando e diffondendo, quella rappresentata dai Centri di servizio per il volontariato.

4. Una nuova forma di agire collettivo del volontariato italiano: i Centri di servizio per il volontariato

La legge 266/91 sul volontariato ha introdotto uno strumento specifico di supporto alle organizzazioni di volontariato, e cioè i Centri di servizio per il volontariato, gestiti dalle associazioni e finanziati con un fondo speciale da parte delle fondazioni di origine bancaria. Tale strumento ha avuto inizialmente notevoli difficoltà a realizzarsi, legate anche al *timing* con cui la legge nazionale è stata recepita nelle normative regionali. A partire dagli ultimi anni '90 sono iniziate, le prime vere esperienze in alcune regioni, e nel 2005 si è praticamente completato il processo di creazione dei Centri di servizio per il volontariato con l'attivazione di strutture praticamente in tutto il territorio nazionale.

All'interno dell'analisi fin qui svolta i Centri di servizio per il volontariato possono e spesso svolgono un ruolo strategico: se, infatti, una carenza tipica del volontariato italiano è in generale la costruzione di reti orizzontali, i Centri stanno rappresentando oggi un'occasione importante per molte realtà di volontariato di conoscersi e di collaborare assieme a partire da interessi comuni e dall'azione su medesimi territori.

Attualmente i Centri di servizio per il volontariato istituiti in Italia sono 77, un numero che sta ad indicare la copertura praticamente totale su tutto il paese: solo nel territorio dell'Alto Adige non si registra la presenza di Centri di servizio per il volontariato. I Centri servizio inoltre si organizzano sul territorio tramite una rete di punti di servizio diffusi, rete costituita da un insieme composito di strutture articolate in sedi centrali e sportelli, oltre 400 a fine 2007.

La copertura del territorio tramite differenti strutture dei Centri è ampia e si caratterizza per tassi di crescita sostenuti per tutta la prima parte degli anni 2000: rispetto ai primi anni duemila infatti i punti sono quasi raddoppiati.

Se il fenomeno della diffusione territoriale dei Centri è in forte crescita e copre ormai tutte le province italiane, esso presenta, inoltre,

un alto livello di radicamento in relazione alle caratteristiche dei territori in cui questa presenza si esercita:

- vi sono in media 4 sportelli per ogni provincia, mentre solo agli inizi degli anni 2000, tale rapporto si situava attorno ad uno;
- si sta procedendo molto velocemente verso un rapporto cento ad uno in termini di numero di organizzazioni di volontariato coperte da ogni sportello dei Centri (per l'esattezza nel 2007 il rapporto in Italia era di 105 realtà di volontariato ogni sportello);
- il bacino di popolazione coperto da ciascun sportello è stato di circa 143 mila abitanti per struttura; non vi sono praticamente centri di medie, medio-grandi e grandi dimensioni senza almeno uno sportello.

Per quanto riguarda il grado di coinvolgimento del volontariato locale all'interno della base associativa dei Centri di servizio per il volontariato, la struttura associativa dei Centri appare chiaramente centrata sulla presenza preponderante, ma non esclusiva, delle organizzazioni di volontariato che ne costituiscono il 92% della base sociale.⁵

Ciò che è anche più interessante notare è il fatto che i Centri servizio non sono solo una forma istituzionale di supporto e di aiuto al volontariato, ma ormai ne sono sempre più una diretta espressione: si è tentata una stima in tal senso ed il risultato è stato che, tenendo presente che molti soci dei Centri sono in realtà reti di organizzazioni e quindi rappresentano al loro interno una molteplicità di realtà, in Italia circa un'organizzazione di volontariato su due (50,6%) è socia, direttamente o indirettamente (tramite appunto l'appartenenza a reti), dei Centri (CSVnet, 2009). A livello territoriale vi sono ancora forti differenze fra il Centro-Nord, dove tale processo di capacità diretta ed indiretta di partecipazione alla base associativa è più forte (56,8%), ed il Sud, dove, pur in presenza di un discreto grado di radicamento, sono circa un terzo le organizzazioni di volontariato che fanno parte della base associativa (32,9%).

TABELLA 3 - STIMA DELLA PRESENZA DEL VOLONTARIATO NELLA BASE ASSOCIATIVA DEI CENTRI

	<i>Incidenza %</i>
Centro-Nord Italia	56,8%
Sud Italia	32,9%
<i>Totale</i>	<i>50,6%</i>

Fonte: rielaborazioni a partire da CSVnet (2009).

⁵ La restante percentuale è composta da realtà di vario tipo (associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, altre forme di nonprofit, e, in alcuni casi, enti pubblici).

Tali forme di radicamento sembrano essere favorite da una strutturazione dei Centri con la provincia quale unità territoriale di base per la gestione. Pur non essendo in presenza di un criterio univoco su tutto il territorio italiano per l'individuazione dell'ampiezza dei territori di competenza dei singoli Centri, oltre l'80% degli stessi è organizzato a livello provinciale, mentre solo un ristretto numero di casi (circa un decimo) ha optato per scelte organizzative di tipo regionale, in genere in quei casi in cui l'ampiezza demografica regionale è relativamente contenuta (Valle d'Aosta, Marche, ecc.).

Il dato sopra riportato in merito alla stima di quanto sia ampia la base associativa rispetto alle realtà appartenenti al mondo del volontariato ne è una conferma. In circa il 92% dei casi l'ente gestore è inoltre composto da una pluralità di associazioni di volontariato e solo in circa l'8% si è in presenza di una singola organizzazione.

Nel complesso nei Centri servizio risultavano attivi a fine 2007 circa 3.500 lavoratori. La maggior parte di essi ha però contratti a tempo parziale, ed è impiegata in maniera non continuativa o in progetti: a tale cifra corrisponde l'equivalente di circa 740 unità lavorative a tempo pieno.

Accanto a tali risorse retribuite, i Centri servizio si sono spesso avvalsi anche di volontari. Il ruolo e la rilevanza di questi soggetti non sono trascurabili, visto che si tratta di una molteplicità di persone che svolgono una mole di lavoro pari a circa 200.000 ore di impegno annuale, l'equivalente di 100 lavoratori retribuiti a tempo pieno.

Tali risorse umane, accompagnate da un'ingente presenza di finanziamenti (circa 108 milioni di euro nel 2007), legati a quanto previsto dalla legge 266/1991 per le fondazioni bancarie, permettono di sviluppare una capacità di azione considerevole.

Nel 2007 sono stati più di 90.000 gli utenti dei Centri. Ciò che è interessante notare è come i Centri stiano diventando sempre più una forma di supporto diretto sia alle organizzazioni di volontariato che all'azione volontaria in quanto tale: la metà degli utenti dei Centri sono infatti singole persone, in genere interessate ad ottenere informazioni su possibilità di impegno volontario e sul mondo del volontariato, destinatarie sia delle iniziative pubbliche di promozione del volontariato realizzate dai Centri, ma soprattutto di tutti i corsi di formazione organizzati direttamente o affidati alle stesse organizzazioni di volontariato e riservati ai volontari delle organizzazioni di volontariato, mentre quasi un terzo dei beneficiari sono organizzazioni di volontariato, sia iscritte che non ai registri. I restanti utenti

si suddividono fra associazioni di promozione sociale, gruppi informali, altre realtà della società civile.

TABELLA 4 - GLI UTENTI DEI CENTRI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO NEL 2007

<i>Tipologia utenti</i>	<i>Num. Utenti</i>	<i>Num. Utenti %</i>
Org. di volontariato iscritte al registro	15.936	17,7%
Org. di volontariato non iscritte al registro	8.822	9,8%
Gruppi informali/associazioni di fatto	2.667	3,0%
Altro (altre organizzazioni di terzo settore, enti pubblici, ecc.)	10.788	12,0%
Singoli cittadini	51.787	57,5%
<i>Totale</i>	<i>90.000</i>	<i>100,0%</i>

Fonte: rielaborazioni da CSVnet (2009).

Il dato sopra riportato sulle organizzazioni di volontariato indica come circa il 58% del volontariato presente in Italia ha usufruito nel 2007 direttamente di servizi da parte dei Centri, tralasciando gli effetti indiretti su queste ed altre realtà del volontariato grazie alla formazione e alla sensibilizzazione della cittadinanza, che poi si è rivolta a singole associazioni.

I Centri servizio tendono a fornire un insieme variegato di prestazioni:

- formazione: partendo dall'elaborazione di un concetto quale quello di promozione della cultura e delle attività di volontariato, molti Centri ormai stanno programmando attività che vanno verso il sostegno all'azione volontaria in sé. Tale impostazione, se continuerà e si rafforzerà, potrà dare molti frutti e avere ricadute rilevanti sia a livello di singoli individui che chiaramente dentro le organizzazioni, dove sarà più facile coinvolgere forze nuove. In particolare merita attenzione il lavoro svolto nelle scuole, sia per ragioni dirette (il reclutamento di volontari fra i giovani) sia per ragioni indirette (la promozione di una cultura di impegno civico e di crescita valoriale che vanno al di là del mondo del volontariato in senso stretto);
- consulenze ed attività di orientamento ed accompagnamento al volontariato;
- servizi logistici;

- servizi legati alla comunicazione;
- interventi di promozione.

Tra i settori maggiormente in crescita rispetto ai primi anni 2000 vi sono quelli della formazione, della promozione e della progettazione sociale.

Infine, rispetto a quanto verificatosi nella parte iniziale e centrale dell'attuale decennio, il *gap* di capacità di azione fra nuovi Centri servizio del Sud e i più strutturati e radicati di quelli del Centro-Nord sembra stia riducendosi. Ormai, sotto molti profili il processo si può definire in parte concluso, anche se mancano chiaramente alcuni passaggi ancora da compiere.

Complessivamente, ciò che è importante notare è come una struttura quale quella dei Centri sia ben adatta a sostenere un volontariato "molecolare" quale quello italiano caratterizzato da una crescente presenza di piccole organizzazioni, con pochi volontari, che si differenziano sempre più fra loro per tipo e settore di attività svolta, e che sempre meno sono coinvolte all'interno delle tradizionali "reti" e "culture" di relazioni. Questa moltiplicazione dei percorsi e delle scelte organizzative può essere chiaramente una ricchezza per il mondo del volontariato e del sociale in generale, se, però, riesce a risolvere i propri problemi di azione collettiva: i Centri possono essere in tal senso una modalità di supporto sia logistico (locali, spazi, ecc.) che promozionale (si pensi, ad esempio, ai fondi per progetti delle organizzazioni di volontariato, così come alle attività di formazione per gli aspiranti volontari), così come una base su cui costruire strategie di partecipazione ed *advocacy* più incisive nei tavoli locali di confronto con le istituzioni pubbliche. In particolare in merito a quest'ultimo aspetto va sottolineato come in molti contesti italiani si è realizzata negli ultimi anni una rete territoriale orizzontale di volontariato, centrata sui Centri, quali luoghi dove lavorare insieme per promuovere politiche locali più attente ai bisogni sociali.

5. Conclusioni

Anche se con alcune difficoltà di misurazione, legate alla minore produzione di statistiche e dati sul fenomeno rispetto al passato, emerge in maniera chiara come il volontariato oggi continui a crescere sotto una molteplicità di punti di vista. Aumenta il numero delle organizzazioni, così come quello dei volontari e si sta verificando un progressivo ampliamento dei settori e delle attività in cui il volontariato interviene.

Sembra, quindi, mantenersi nel tempo la capacità delle organizzazioni appartenenti a tale mondo di sviluppare attività, proporre di nuove, agire sia nel campo della fornitura di prestazioni e servizi che di tutela e promozione dei diritti.

Vista la crescita dimensionale e qualitativa registrata dal volontariato negli ultimi decenni in Italia, appaiono più rilevanti alcuni limiti che ne hanno caratterizzato e, in parte, ne caratterizzano la storia. Fra questi merita particolare attenzione la capacità di fare rete e di organizzarsi su base non solo individuale, ma anche collettiva.

Alcune delle principali reti che tradizionalmente hanno sostenuto molte organizzazioni funzionano ancora bene, ma appaiono meno in grado, rispetto al passato, ad assicurare integrazione fra le varie realtà di volontariato, soprattutto in quei campi, quali, ad esempio, la tutela e la promozione dei diritti, in cui invece si è registrato un aumento consistente di attività.

Il volontariato italiano sta, inoltre, operando in un contesto in cui le risorse appaiono sempre più scarse rispetto alla mole crescente di bisogni. Da un lato, lo stato di difficoltà della finanza pubblica, dall'altro, il moltiplicarsi ed il frantumarsi della domanda sociale (sempre nuovi gruppi stanno entrando nell'arena dei potenziali beneficiari di interventi, così come si stanno differenziando sempre più le loro esigenze singole) indicano come nei prossimi anni e, probabilmente, per un periodo di tempo non breve, si manterrà uno squilibrio fra bisogni e risposte. Uno degli strumenti con cui gli attori, sia istituzionali che provenienti dalla società civile, possono cercare di fronteggiare tale situazione è quello di creare un sistema integrato fra i vari soggetti (volontariato, cooperazione sociale, enti pubblici, ecc.), perlomeno sotto il profilo dell'impostazione e della progettazione degli interventi (si pensi ai piani di zona e, più in generale, alla filosofia della l. 328/00), che favorisca un uso più efficiente ed efficace delle risorse a disposizione. Dentro questa logica si può giocare e rafforzare un ulteriore ruolo per quelle nuove forme di rete del volontariato create "dal basso", quali i Centri servizio, quali modalità di sostegno e promozione fra le associazioni così sia nello sviluppare le proprie attività di intervento che nella partecipazione a tavoli e momenti di discussione/concertazione con altri attori (in *primis* pubblici) per quanto concerne lo sviluppo degli interventi e delle politiche pubbliche e comunitarie.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (1999), *Tra altruismo e professionalità*, Franco Angeli, Milano.
- Ascoli U., Ranci C. (a cura di) (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix*, Plenum, New York.
- CSVnet (2009), *Report 2007. Centri di Servizio per il volontariato in Italia*, CsvNet, Roma.
- Fazzi L. (2009), "The Democratization of Welfare between Rhetoric and Reality: Local Planning, Participation, and Third Sector in Italy", *Journal of Civil Society*, n. 3, pp. 187-203.
- Istat (2005), *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003*, Istat, Roma.
- Kramer R. (1987), *Volontariato e Stato Sociale*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (1997), "Autonomia", in Ranci C., Ascoli U. (a cura di), *La solidarietà organizzata*, Fivol, Roma.
- Ranci C. (1999), *Oltre il Welfare State*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C., Frisanco R. (1999), *Le dimensioni della solidarietà*, Fivol, Roma.

Fondazioni di origine bancaria, società civile e volontariato: verso nuove forme di interazione

Giuliana Gemelli, Ilaria Lucaroni

Sommario

1. Introduzione - 2. La natura delle fondazioni di origine bancaria tra autonomia, governance e riforme - 3. Governance, autonomia e legittimazione: quale riforma? - 4. Per un'adeguata riforma: la questione governance - 5. Governance e società civile - 6. Volontariato e fondazioni: quali forme di interazione? - 7. Conclusioni: quale riforma? Quale governance? Quale autonomia?

1. Introduzione

Nel giugno dello scorso anno si è tenuto a Siena il 21° Congresso dell'Acri - un incontro plenario delle fondazioni di origine bancaria che si ripete ogni tre anni e che rappresenta un momento di riflessione su tematiche ancora aperte. Indubbiamente il relativo assestamento del quadro normativo delle fondazioni di origine bancaria ha creato le premesse per un convegno dai toni molto più pacati rispetto ai precedenti incontri, quando ancora era aperta la spinosa questione del riconoscimento della personalità giuridica pubblica o privata. Restano tuttavia sul tavolo del dibattito questioni inerenti alle problematiche di questi enti-fondazioni che non hanno a che vedere solo con definizioni normative per il loro operare nella sfera della legalità, ma che ineriscono anche alla loro natura istituzionale, alla loro operatività al servizio della comunità. Si tratta di questio-

ni che vanno ben oltre l'ammodernamento della riforma del Codice Civile, o gli interventi in merito alle agevolazioni fiscali. Lo spinoso tema della legittimità delle fondazioni di origine bancaria è oggi particolarmente attuale e si innesta su altri ambiti tematici tutt'altro che risolti, quali, la loro reale autonomia nonché le forme d'organizzazione della *governance*. Non bastano certo autodichiarazioni di legittimità per capire se questi enti, soggetti delle libertà sociali, sono realmente parte di un sistema che pone al centro in modo prioritario tali libertà, rendendo attiva e produttiva, attraverso i processi interni di organizzazione della *governance*, una visione di autonomia da cui dipende la vera natura dell'ente-fondazione. Tali questioni hanno una valenza fondamentale per capire come sono evolute negli ultimi dieci anni le fondazioni di origine bancaria e quali questioni, in merito al consolidamento della loro autonomia, sono ancora aperte. Una di tali questioni è quella della loro reale equiparazione alle fondazioni regolate nel Titolo II Libro I Codice Civile a cui molte fondazioni di origine bancaria si appellano con determinazione. In merito è intervenuto, nella sessione dedicata appunto alle fondazioni di origine bancaria del 21° Congresso Acri, Gustavo Zagrebelsky (2009), il quale ha disegnato un quadro dell'agire istituzionale e dei modelli organizzativi e di *governance* delle fondazioni di origine bancaria molto lucido e concreto, mettendo in luce questioni ancora aperte che fanno sorgere molti dubbi sulla reale possibilità, e adeguatezza, del loro inserimento nell'alveo delle persone giuridiche private disciplinate dal Codice Civile. Partendo dalle questioni poste da Zagrebelsky, questo intervento intende contribuire ad allargare il campo d'indagine cercando di analizzare il nesso che lega legittimità, autonomia e *governance* degli enti-fondazioni.

2. La natura delle fondazioni di origine bancaria tra autonomia, *governance* e riforme

Qual è oggi l'immagine delle fondazioni di origine bancaria? Quale natura e quale tipo di riforma si auspica perché la loro aspettativa di ruolo divenga una realtà perfettamente legittimata e consolidata nella società italiana?

La relazione di Gustavo Zagrebelsky, profondo conoscitore della realtà delle fondazioni di origine bancaria, in una chiave interpretativa che li identifica come "soggetti delle libertà sociali", rappresenta una vera "sfida" nell'ambito di una serie di interventi piuttosto

sto neutri, tendenti a valorizzare il dover essere delle fondazioni di origine bancaria piuttosto che le loro concrete e fattive aspettative di ruolo - nel significato attribuito a questo concetto da Stein Rokkan. Tema ineludibile è capire quanto le fondazioni di origine bancaria possano essere ricomprese oggi nell'alveo delle persone giuridiche private del Titolo II Libro I del Codice Civile - in un'ottica di quasi-completamento della riforma.¹

Per poter rispondere è necessario fare riferimento ad alcuni passaggi fondamentali in un sistema che tenga in considerazione tre fattori importanti: autonomia, *governance* e riforme. In merito alla prima variabile questa viene sancita con la riforma Ciampi, la quale intervenne direttamente a sancire la natura privata di questi enti una volta che questi avessero rescisso il loro legame con il settore del credito e del risparmio: così il dettato all'articolo 2 del d.lgs. 153/99, in merito agli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, diventa essenza della natura di questi enti, Zagrebelsky parla di finalità "assorbenti" perché nulla residua al di fuori di esso visto che l'origine bancaria dovrebbe essere ormai solo un lontano ricordo. L'autonomia è quindi garanzia dell'operato delle fondazioni di origine bancaria e si esplica proprio in quel concetto di rappresentanza territoriale sancito dalla sentenza n. 301 della Corte Costituzionale in merito alla composizione degli organi di indirizzo che vede una scissione tra i rappresentanti e i soggetti che li hanno designati, nei confronti dei quali deve essere garantita una totale e assoluta indipendenza: questo il motivo alla base della dichiarazione di incostituzionalità della norma che imponeva all'organo di indirizzo la presenza prevalente di soggetti indicati dagli enti locali² (a questo si associ anche il dato della non approfondita conoscenza ad oggi del reale peso delle fondazioni in esame negli assetti partecipativi bancari). All'autonomia deve pertanto riflettersi una struttura organizzativa e funzionale del sistema di *governance* che sia, come la definisce Zagrebelsky, "allineata" agli scopi della fondazione e non uno schermo per scelte politico-amministrative e imprenditoriali sottratte alla responsabilità ora della politica, ora del mercato: da questo punto di vista il vituperato provvedimento Tremonti, cacciato dalla porta rientrerebbe - per lo meno "in modo semi-conscio" ovvero per

¹ È in corso d'esame alla Commissione Giustizia Camera il DDL 1090 (Vietti).

² Così Gustavo Zagrebelsky: "Con riferimento alla struttura di talune importanti fondazioni che quella presenza prevalente, anzi quasi totalizzante, prevedono nello Statuto: quel che è vietato alla legge imporre, può essere l'esito di un atto di autonomia, l'autonomia statutaria? Può l'autonomia statutaria ciò che non può la legge?".

induzioni di comportamenti reiterati - dalla finestra secondo il famoso *dictum*: *Parfois c'est le mort qui saisit le vif*.

La natura in concreto degli enti conferenti, facendo riferimento anche alle sentenze delle Sezioni Unite delle Corte di Cassazione,³ non è quindi data una volta per tutte esclusivamente e univocamente da una definizione legislativa, ma è doveroso porre l'accento sulla questione che riguarda il problema di quanto "le fondazioni di origine bancaria, quali sono venute configurandosi nella legislazione, siano protette nei confronti degli interventi legislativi alla stessa stregua - cioè in quanto espressione di autonomia privata - delle fondazioni persone giuridiche di cui tratta il Titolo II Libro I del Codice Civile?" Secondo Zagrebelski l'associazione alla tipologia è tutt'altro che data.

3. Governance, autonomia e legittimazione: quale riforma?

Nell'introduzione alla parte inerente il quadro istituzionale e normativo del XIII Rapporto Acri viene fatto riferimento alla necessità di arrivare il prima possibile alla riforma del Titolo II Libro I del Codice Civile. Tra le motivazioni dell'urgenza da parte delle fondazioni di origine bancaria: "La definizione dell'autorità preposta al controllo di legittimità sul loro operato ed essere ricomprese nella disciplina 'comune' delle persone giuridiche private", ma soprattutto perché, si legge nel Rapporto annuale: "L'attuale disciplina civilistica delle fondazioni ed associazioni è del tutto insufficiente e inadeguata allo sviluppo concreto che queste ultime hanno avuto, soprattutto negli ultimi anni". Sempre secondo l'Acri tale riforma sarebbe di particolare rilievo perché consentirebbe loro di avere un "quadro normativo che costituirebbe il naturale completamento del percorso iniziato con il riconoscimento della loro natura privata da parte della legge Ciampi e, allo stesso tempo, agevolerebbe una percezione più netta della realtà delle fondazioni di origine bancaria".⁴

Da tempo si discute della forma appropriata da dare alla riforma delle persone giuridiche disciplinate al Titolo II Libro I. In merito si

³ Sentenza Sezioni Unite Corte di Cassazione, sfavorevole alle fondazioni, in tema di privilegi fiscali (nel periodo di riferimento dalla Legge Amato alla Legge Ciampi): in linea di principio, quindi, gli enti conferenti non sono esclusi dalle agevolazioni fiscali, "sempre che offrano la prova che in concreto abbiano svolto attività che possano essere riportate ai modelli" previsti dalla legislazione tributaria di favore. Dunque: attività d'impresa e non esenzione, in via di principio; attività non d'impresa ed esenzione, in casi particolari, l'onere della prova della particolarità della situazione ricadendo sul soggetto interessato all'applicazione del beneficio.

⁴ Viene fatto riferimento al richiamo nella relazione annuale dell'Antitrust.

erano ipotizzate due possibilità: scegliere tra una disciplina organica e unitaria della forma giuridica degli enti nonprofit, destinata anche agli enti oggi regolati dalle leggi speciali, da attuare attraverso una modificazione del Titolo II Libro I o, al contrario, un riordino del settore attraverso l'emanazione di un "codice delle persone giuridiche" volto a portar fuori dal Codice Civile l'intera disciplina di diritto comune che confluirebbe nel nuovo testo, collocandosi accanto alle discipline particolari delle figure cosiddette speciali che rimarrebbero dunque in vita salvo gli opportuni coordinamenti e raccordi terminologici e sistematici (Nuzzo, 2006).

Quello che sicuramente è opportuno salvaguardare è una riscrittura che sia coerente con i principi costituzionali e che miri a conciliare in senso pluralista dando attenzione alle forme di organizzazione della società.

L'ultima proposta in esame, il DDL 1090 (Vietti), non opera propriamente una scelta come sopra citata, preferendo piuttosto una sorta di via di mezzo e dando priorità alla salvaguardia di determinati elementi che la mettono in linea con la riforma, già compiuta nel 2003 dallo stesso Vietti, del Titolo V del Codice Civile in materia di società. Alcuni tra gli elementi sui quali vengono posti gli accenti afferiscono in special modo a questioni quali: l'identificazione del carattere specifico delle associazioni e delle fondazioni nel carattere non lucrativo e nel vincolo di non distribuzione degli utili; la previsione, anche per le associazioni e fondazioni riconosciute, del sistema di riconoscimento normativo oggi previsto per società e cooperative; l'ampliamento dell'autonomia statutaria e individuazione di criteri in ordine al riconoscimento della stessa; il riconoscimento della possibilità dell'esercizio di attività d'impresa; la distinzione, nel sistema dei controlli, tra gli enti in relazione agli interessi perseguiti.

La riforma andrà veramente a riordinare la materia e sarà adeguata a raggiungere i risultati auspicati? Per rispondere è necessario tenere in considerazione due aspetti non marginali: anzitutto, come specificato dallo stesso Vietti,⁵ la legislazione speciale continuerà ad essere valida ed affiancata alle norme riformate del Codice Civile dopo eventuali azioni di coordinamento, il secondo aspetto attiene alla visione di una riforma che si pone come fine di un percorso cominciato con la riforma degli enti di cui al Libro V del Codice Civile e che risente ancora di una disciplina ispirata a principi più commerciali-

⁵ Convegno organizzato dalla Fondazione Perini - Bembo "Riforma del diritto di associazioni e fondazioni", 24 marzo 2009 Roma.

stici-economici del mondo profit piuttosto che del nonprofit (anche per l'urgenza di dare coerenza alla previsione della trasformazione eterogenea già prevista in sede di riforma del Libro V e della possibilità per una spa di trasformarsi in fondazione). Questo il senso ispiratore alla base della riforma che tradisce così l'inadeguatezza di armonizzare in maniera incisiva. Tematiche quali la *governance* (si prospetta la possibilità di fare riferimento alla legislazione delle fondazioni di origine bancaria) e controllo attraverso un'*authority* indipendente sono ancora poco chiare, rimandando di fatto ai decreti attuativi futuri.

Tutta l'impostazione della riforma sembra essere ancora lontana dai suoi presupposti, soprattutto perché si vuole "estrapolare da un contenitore vuoto" senza una previa analisi approfondita dello stato dell'arte, e questo sia in materia di associazioni che fondazioni, cui la riforma è principalmente rivolta, visto che per evitare veramente la "neutralizzazione delle forme giuridiche" bisognerebbe chiarire i termini della parola fondazione, di cui oggi si fa un uso smodato. Un'adeguata riforma dell'assetto legislativo deve tenere conto di questi fenomeni.

4. Per un'adeguata riforma: la questione *governance*

La questione della *governance* è sicuramente uno dei temi fondamentali, da sempre al centro delle discussioni sulle fondazioni di origine bancaria. In merito si è giunti a dei punti forti interpretativi definiti già nella legge Ciampi e confermati dalla sentenza n. 301 della Corte Costituzionale. Così recitava il d.lgs. 153/99 alla lett. c) prima dell'intervento costituzionale: "Previsione nell'ambito dell'organismo di indirizzo, di [una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'articolo 114 della Costituzione, idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione], fermo restando quanto stabilito per le fondazioni di origine associativa dalla lettera d), nonché dell'apporto di personalità che per professionalità, competenza ed esperienza, in particolare nei settori cui è rivolta l'attività della fondazione, possano efficacemente contribuire al perseguimento dei fini istituzionali, fissando un numero di componenti idoneo ad assicurare l'efficace esercizio dei relativi compiti e prevedendo modalità di designazione e di nomina dirette a consentire un'equilibrata, e comunque non maggioritaria, rappresentanza di ciascuno dei singoli soggetti che

partecipano alla formazione dell'organo. Salvo quanto previsto al periodo precedente, i soggetti ai quali è attribuito il potere di designare componenti dell'organo di indirizzo e i componenti stessi degli organi delle fondazioni non devono essere portatori di interessi riferibili ai destinatari degli interventi delle fondazioni." La Corte Costituzionale con sentenza n. 301 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma nella parte in cui in luogo della frase indicata fra le parentesi quadre non prevede una "prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali".

Zagrebel'sky, in un passaggio della sua relazione, mette in guardia sulla presenza prevalente, anzi quasi totalizzante, sancita dallo Statuto, degli enti locali negli organi di indirizzo di talune importanti fondazioni. Da una prima verifica statutaria degli organi di indirizzo delle prime dieci fondazioni di origine bancaria in Italia, nella maggior parte dei casi, attraverso sistemi di nomina diretta e cooptazioni, gli enti locali di cui all'art. 114 della Cost. continuano ad avere, nonostante le raccomandazioni derivanti dalla sentenza n. 301 della Corte Costituzionale un peso rilevante all'interno della *governance* delle fondazioni oggetto dell'indagine.

Eppure il tema della *governance* riveste un ruolo fondamentale per la natura di questi enti perché da essa discende la valutazione della reale autonomia e legittimità. Ma quale *governance* per l'autonomia?⁶ Dare risposta a questo quesito è sicuramente il fulcro centrale di tutta l'argomentazione che vuole portare avanti questo contributo e non può prescindere da tre importanti fenomeni di cambiamento sociale di grande rilievo verificatisi nella fine del secolo che sono:

- trasformazione dell'organizzazione dell'impresa da un modello centrato sulla gestione delle funzioni ad un modello basato sul coordinamento dei processi, cui ha fatto riscontro la riconfigurazione del sistema-impresa;
- crescita del ruolo delle fondazioni e delle organizzazioni non-profit e il potenziamento del loro ruolo di "generatori di giustizia distributiva e commutativa", cioè di potenziali elementi generativi di forze economiche sociali e culturali endogene, quali vettori dei processi di trasformazione in atto nella società civile (*empowerment*);
- ridimensionamento del ruolo dello Stato come erogatore di servizi.

⁶ Giuliana Gemelli "Vincoli e opportunità del cambiamento organizzativo: la *governance* delle fondazioni tra strategia e struttura", discussion paper DDS, paper soc. 4-06.

La *governance* delle fondazioni che - nelle loro diverse ed articolate coniugazioni statutarie e nei loro diversi modelli organizzativi - intervengono in questo ambito con una particolare *mission* che è quella di agire da potenziali leve del settore, è in allineamento rispetto a questi processi di trasformazione macrostrutturale? Il rischio sta nel fatto che i modelli di *governance* vincolano la propositività entro modelli centrati sull'amministrazione e sull'aggregazione in un organigramma dato dalla semplice sommatoria di funzioni e non sia, come dovrebbe essere, l'espressione di una progettualità evolutiva attraverso il concetto di crescita dell'*equal partnership* centrate sulle competenze e non sulle beneficenze, da un lato, ed i benefici, dall'altro.

I modelli organizzativi delle fondazioni di origine bancaria: adattamento senza evoluzione

Einsten affermava che non si possono risolvere i problemi con le stesse categorie che li hanno generati. Negli ultimi quindici anni le fondazioni in Europa, e specialmente in Italia, dove il loro tasso di crescita numerica ha un equivalente solo in Spagna, hanno esplicitato la loro aspettativa di ruolo sulla base di un assetto organizzativo basato, da un lato, sulla distinzione di tipo funzionale tra fondazioni *grant-making*, operative e miste, dall'altro, su organigrammi gestionali centrati prevalentemente sul modello amministrativo che spesso pongono al centro la figura del segretario generale e che, in molti casi, tendono alla de-responsabilizzazione del *board* - sottolineato anche da Zagrebelsky - salvo poi innescare processi di continuo aggiustamento nelle scelte di concreta operatività. Queste hanno fatto emergere, da un lato, in modo sempre più prevalente, modelli misti tra *operating* e *grant-making*, dall'altro, hanno generato nuovi tipi di fondazione, come le fondazioni di partecipazione - un ibrido che dopo un iniziale "entusiasmo" ha avuto una forte decelerazione nella scelta di questo modello, ovvero l'importazione "adattiva", ma tuttora scarsamente innovativa in termini di effettiva progettualità nei e per i territori di riferimento di modelli lungamente sperimentati oltreoceano, come le fondazioni comunitarie. Per ritornare alla metafora einsteniana le fondazioni sono caratterizzate da una complessità istituzionale ed evolutiva che le mette a confronto coi vincoli organizzativi ricevuti dal passato (i modelli delle organizzazioni burocratiche intrecciate alle *politics*) e con le sfide organizzative del presente che le spingono ad orientarsi verso modelli di *governance* finalizzati alle *policies*, in un

percorso a complessità crescente in cui la semplice adozione delle *managerial capabilities* sulla base dei modelli gestionali dell'impresa è riduttiva. Secondo Carver (1990) e Wood (1996) la *governance* è un processo irriducibile ai meccanismi del *management*: "It consists of decisions and action linked to defining an organization's mission to establishing its policies and to determining the control mechanism it will use to [...] establish decision-making process and set up procedures for performing specific tasks".⁷ A questa definizione va aggiunto il ruolo strategico del monitoraggio dell'organizzazione oltre le dimensioni del tempo breve, segnato dai rendiconti annuali dei progetti, e cioè la misurazione non solo quantitativa del concreto operare delle fondazioni, nell'inverarsi della loro cultura organizzativa come patrimonio dell'istituzione stessa. Le fondazioni non sono solo delle organizzazioni che gestiscono un *endowment*, ma delle organizzazioni che apprendono in un sistema di interazioni a complessità crescente. Necessitano dunque di sviluppare i propri processi decisionali attraverso percorsi di riflessività a flusso continuo e non attraverso meccanismi indotti dal calendario della rendicontazione di bilancio (sia esso un semplice conto economico o un più raffinato ed articolato bilancio sociale e/o di missione). Ciò che intendiamo dire è che la redazione del bilancio sociale o di missione come "secondo bilancio rispetto al bilancio contabile" è una condizione necessaria, ma non sufficiente alla costruzione di una configurazione organizzativa basata sull'allineamento tra *mission*, assetti organizzativi, economici e finanziari. È da tale allineamento infatti che può scaturire un modello originale di comunicazione integrata, che può esprimersi nel bilancio economico-sociale quale documento unico e come rivelatore dell'attivazione di un sistema di indicatori di performance sociali e non solo economiche. Da tale allineamento dipende infatti l'attuazione di un processo di *knowledge management* che integra i percorsi sopra indicati: innovazione e progettualità come risultato di un agire istituzionale basato sull'apprendimento, sulla riflessività e sull'interazione di aree decisionali orientate per problemi, secondo un percorso *bottom up* che faciliti l'orizzontalità delle relazioni tra lo staff e il *board* e, a seguire, la diffusione a cascata delle *best-practice* - secondo un processo continuo e circolare - e quindi non come ricette importate, ma come modi di operare e di generare risorse in termini di capitale relazionale e di patrimonio culturale ed organizzativo della *leadership*.

⁷ Cfr. anche Golenski (2002).

Nelle sue diverse aree di riferimento, la tassonomia della *governance* appare assai più complessa delle tradizionali funzioni manageriali o amministrative. La tabella che segue, senza pretesa di esaustività, illustra alcuni aspetti di tale complessità e gli effetti di rifocalizzazione organizzativa che ne possono derivare quando si tenga conto di tali tassonomie come fattori strategici di cambiamento strutturale.

TABELLA 1 - TASSONOMIA DELLA GOVERNANCE E CAMBIAMENTO CULTURALE

<i>Comunicazione</i>	<i>Finanza</i>	<i>Giuridico</i>	<i>Programmazione</i>	<i>Politiche</i>
Rendiconti annuali	<i>Audits</i>	Contratti	Valori missione visione	Responsabilità e trasparenza
Risoluzione dei conflitti	Rendiconti finanziari	Assicurazioni	Pianificazione strategica	Organizzazione e potenziamento del CdA
Organizzazione di riunioni	Piano di investimento	Vincoli legali	Affiliazioni collaborazioni <i>partnership</i>	Codici di condotta
Riconoscimenti accreditamenti	Responsabilità finanziaria	Archiviazione dati	Piano di investimento	Gestione delle vertenze e dei conflitti
Sviluppo dei siti web	Rendiconto finanziario	Gestione dei rischi	Processi decisionali	Gestione dei rischi
	Raccolta fondi		Valutazione	Trasparenza
			Efficacia	

Elaborazione a partire dal glossario redatto da Non-profit Good Practice Guide

Benché la classificazione *grant-making* e *operating* rimanga un parametro dominante nel delineare il profilo istituzionale delle fondazioni in Europa, occorre osservare che in modo più o meno strategicamente orientato, molte fondazioni hanno introdotto mutamenti procedurali (sviluppo di *best practices*, *consent agenda*, *financial reporting*, *international board recruitment*, *executive succession*), strutturali (introduzione dello *strategic planning*, con la creazione di *ad hoc committees*, di *board advocates* o di *board of goals*) o interpersonali (chiarificazione delle regole di comportamento del *board*, *nurturing the board*), che sembrano tenere conto delle tassonomie indicate nella tabella 1. Dal processo di internalizzazione adattiva e strategicamente orientata di tali tassonomie dipende la capacità delle fondazioni di assolvere ad uno dei principi fondamentali del loro ruolo di attori

dell'*empowerment*, quando esso emerge come componente del "processo d'incivilimento"; quando esso è vettore di creazione di un singolo tra un'azione sociale, volta alla creazione di una cittadinanza a *part entière*, e l'obbligazione giuridico-istituzionale, cementata dalla rivitalizzazione di basi antropologiche e, dunque, consapevolmente orientata alla valorizzazione di processi di socializzazione di patrimoni relazionali culturalmente densi. E ciò in virtù del fatto che tali processi sono basati su una pluri-appartenenza che è insieme locale, perché legata al territorio e alle comunità di riferimento, e globale, perché basata sulle risorse messe a disposizione da una *bildung* culturale a dimensione aperta, tecnologicamente e finanziariamente aggiornata ed agguerrita. Essa non confligge con le nuove dimensioni dell'organizzazione, che apprende e si responsabilizza nei confronti del sociale, ma con essa coopera in modo competitivo (Axelrod, 1984), in quanto la obbliga a riconfigurarsi in funzione degli obiettivi, trasformandola da organizzazione tendenzialmente burocratica e verticistica in *adhocrazia* che fonda la *leadership* sulle capacità organizzative, di gestione delle competenze e delle conoscenze e della loro disseminazione orizzontale in relazione agli scopi e agli obiettivi condivisi all'interno ed all'esterno della fondazione.

Resta da vedere se l'assetto organizzativo della maggior parte delle fondazioni italiane, in cui il modello della *leadership* rimane di tipo verticale, per non dire verticistico, con il persistere prevalente della delega del processo decisionale alla figura del segretario generale, risponda a tale istanza di cambiamento. Si pone, cioè, il problema dell'allineamento tra strategia e struttura nel passaggio da una configurazione statica di rispecchiamento della struttura nella strategia ad un allineamento che, definendosi in maniera processuale, non può essere il prodotto di un modello imposto dall'alto, ma di un processo orientato dalle finalità dell'agire istituzionale, in cui è la struttura che si modula in forma evolutiva in rapporto alle *policy* strategiche e non viceversa.

Come ha osservato giustamente Gabriele Cioccarelli (Cioccarelli, Previtali, 2002), la macrostruttura organizzativa della maggior parte delle fondazioni italiane, in particolare quelle di origine bancaria, risponde a: "Scelte di continuità con le strutture tradizionali [...]. Per quanto riguarda la microstruttura si focalizza l'attenzione sull'articolazione del processo erogativo e sulle criticità di quello di gestione del patrimonio". A conferma di quanto sostiene Cioccarelli va detto che, sino a tempi recenti, nella maggior parte delle fondazioni di

origine bancaria i sistemi operativi di comunicazione e di informazione, di coordinamento, di programmazione e di controllo, sono stati impostati "secondo un approccio burocratico e ancora poco manageriale". Aggiungerei poco orientato ad un *management* riflessivo che coinvolga simultaneamente e non solo per funzioni il concreto operare delle fondazioni non sulla base di ricette importate, ma di modi di operare e generare risorse in termini di capitale relazionale e di patrimonio culturale ed organizzativo di una *leadership* che apprende e si responsabilizza nei confronti del sociale, un *adhocrazia* non frammentata dalle funzioni, ma orientata ad accrescere le sue capacità organizzative, di gestione delle competenze e delle conoscenze e della loro disseminazione orizzontale in relazione agli scopi e agli obiettivi condivisi all'interno e all'esterno della fondazione.

5. Governance e società civile

Le fondazioni di origine bancaria non sembrano in linea di massima, seppure con eccezioni che stanno emergendo, seguire l'obiettivo di una *governance bottom up* che si conforma alle esigenze del territorio e degli attori sociali che vi prendono parte anche per la presenza prevalente degli enti locali negli organi di indirizzo. Ad oggi l'accento viene posto su tutt'altro tipo di questioni e obiettivi in capo alle fondazioni di origine bancaria che poco tengono in considerazione il superamento del binomio, già precedentemente citato, di beneficianti e beneficiati in un processo virtuoso decisionale che veda tutte le parti in cause attive nella programmazione dell'attività.

È sicuramente chiaro a tutti, ormai da tempo, il concetto dello spettro della *philantrocacy*, come lo definisce Maurizio Ferrera (2007), secondo il quale "il rischio paventato è che all'ombra dei flussi di erogazioni liberali e dei processi di *grant-making* delle fondazioni si possa sviluppare un vero e proprio '*business della beneficenza*' o possano consolidarsi nuovi gruppi di potere non adeguatamente 'controbilanciati'. Le fondazioni controllano ingenti risorse finanziarie, i loro proprietari e dirigenti stanno al centro di tutti i più importanti network socio-economici ed hanno strette connessioni con il mondo politico, su scala ormai globale: come assicurarsi che il loro operato resti su binari 'virtuosi'? Che esso contribuisca effettivamente al conseguimento di obiettivi autenticamente 'filantropici'? E che, nel conseguimento di questi obiettivi, vengano tenuti in adeguata considerazione i valori e gli interessi dei destinatari?".

L'autore fa riferimento a concetti già da tempo in uso nelle pratiche quali rappresentanza, rappresentatività, responsabilità (*accountability*), ricettività (*responsiveness*), trasparenza degli obiettivi, equità procedurale, misurabilità dei risultati, informazione e così via.

Tra le motivazioni alla base di soluzioni volte sostanzialmente a "dare il conto del proprio operato" si sottolinea un concetto fondamentale che, nella maniera in cui viene declinato, risulta essere inadeguato e pericoloso nella sua interpretazione. L'autore afferma infatti che "la questione della legittimazione appare particolarmente spinosa in Italia anche a causa della presenza di un clima culturale tradizionalmente diffidente nei confronti dei corpi intermedi e di una società civile 'poco vertebrata' (per usare la nota espressione di Giovanni Sartori), incline a delegare alla politica il delicato compito di definire norme di comportamento e *standard* di ammissibilità - e più in generale il compito di regolare economia e società". E ancora "nell'attuale assetto le fondazioni di origine bancaria sono state disciplinate da un atto legislativo ed è la legge a fissare i loro 'paletti' strutturali e funzionali: è da questi paletti che prende avvio il ragionamento sulla legittimazione delle fondazioni nel nostro paese", eppure, come richiamato dallo stesso Zagrebelsky, l'autonomia statutaria in molti casi va oltre i paletti posti dalle leggi.

Per Ferrera la questione dell'identificare i soggetti esterni che devono trovare espressione negli organi di governo delle fondazioni si pone secondo un'ottica di ricettività nei confronti degli *stakeholder* individuati negli enti pubblici e privati. A questo fa seguito, sempre nella lettura data dall'autore, che i fondamenti di legittimazione sono due: *accountability* e *responsiveness* che vengono declinate nell'accezione "di dar conto" del proprio operato e la capacità di "tenere in conto" interessi e preferenze dell'ambiente e degli *stakeholder* in particolare.⁸ Concetti che egli lega ad informazioni dettagliate sul sito internet, al perfezionamento delle fasi di monitoraggio e valutazione dei progetti finanziati, consultazione dei propri interlocutori a vari livelli territoriali. Si tratta indubbiamente di azioni importanti,

⁸ Cfr. Ferrera (2007): "Per quanto riguarda il versante della responsabilità (il dar conto) i segnali di consapevolezza, di intraprendenza e sperimentazione sono ancora più riconoscibili e numerosi. Innanzitutto, tutte le fondazioni oggetto della nostra esplorazione dispongono di un proprio sito internet, [...] su moltissimi siti è pubblicato lo Statuto che consente agli *stakeholder* di ottenere un gran numero di informazioni [...]; nella maggior parte dei casi, sui siti sono anche esplicitati i criteri e i principi che regolano l'erogazione dei contributi, nonché le procedure per potervi accedere. È infine particolarmente rilevante il fatto che molte fondazioni pubblichino il bilancio di missione sul proprio sito fornendo così ai propri *stakeholder* un importante strumento per valutare il grado di efficienza ed efficacia dell'attività della fondazione".

laddove eseguite al meglio, ma che, nell'opinione di chi scrive non sono sufficienti a fare quel passo evolutivo verso un sistema *ad hoc* di *governance*.

L'errore da superare è il credere, come riportato precedentemente, che la società civile, nelle sue forme di auto organizzazione, sia "poco vertebrata", comunque tendente a delegare al pubblico, che risulta essere affermazione troppo approssimata se confrontata agli sviluppi nonché alle tradizioni storiche di movimenti che da sempre si sono auto organizzati per il bene delle comunità di riferimento. Nello stesso errore sembra cadere anche l'intervento di Trigilia, "Fondazioni e identità territoriali", in occasione sempre del 21° Congresso Acri. Trigilia è puntuale nell'esplicitare che "le risorse finanziarie diventano invece più rilevanti se concepite come un seme capace di innescare processi di innovazione che né il settore delle imprese private che operano per il mercato, né quello dei soggetti pubblici, sono in grado da sole di far maturare. Le risorse delle fondazioni possono agire come seme di innovazione per lo sviluppo locale in quanto si collegano alla *governance* particolare di queste istituzioni." Egli richiama poi tre aspetti, che definisce positivi, da sottolineare proprio in materia di *governance*: l'ampia rappresentanza degli interessi territoriali negli organi di indirizzo, che favorisce il radicamento nei territori; la non contendibilità delle fondazioni, che mette a riparo gli amministratori dalle sanzioni del mercato; la disponibilità di un patrimonio che deve essere preservato, da cui originano le erogazioni, senza che vi sia la necessità di ricercare profitti a breve. Ma l'autonomia statutaria, come abbiamo avuto modo di dimostrare precedentemente, può alterare gli equilibri delle rappresentanze territoriali, quanto meno darne diverse interpretazioni su chi sia realmente espressione del territorio. Anche Trigilia, come Ferrera, vede i rischi dell'usare un soggetto privato per promuovere interessi collettivi: "L'isolamento degli amministratori dai circuiti e dalle sanzioni del mercato e del voto potrebbe attenuare gli stimoli verso interventi efficienti e efficaci", e anch'egli lega il concetto di trasparenza, responsabilità e legittimazione ad una conoscenza, da parte degli interessati, delle attività delle fondazioni, magari specificate attraverso pratiche "di *benchmarking*, di comparazione degli interventi e dei risultati. La maggiore disponibilità di queste informazioni per l'opinione pubblica può accrescere la responsabilità degli amministratori ancorandola alla possibilità di controllo e quindi alla legittimazione della società locale." E arriva poi alle stesse motiva-

zioni già messe in evidenza per Ferrera che vedono un vuoto in termini di società civile: "Proseguendo con determinazione su questa strada già avviata, le fondazioni giocherebbero un ruolo ancor più incisivo per lo sviluppo locale da due punti di vista: in una situazione di storica debolezza della società locale, potrebbero richiamare i soggetti privati e pubblici locali alla necessità di cooperazione per produrre beni e servizi collettivi; (...) usando le erogazioni come stimolo per promuovere la cooperazione tra soggetti diversi". Pertanto anche in questo caso il binomio erogatore-beneficiario non è superato, basandosi sul presupposto preso per certo che non ci sia una reale struttura di società civile da rappresentare semmai da crescere e guidare.

5. Volontariato e fondazioni: quali forme di interazione?

In questo contributo abbiamo voluto fare riferimento, in termini di società civile, ben consci che si tratta di una delle varie forme d'espressione, al mondo del volontariato disciplinato dalla legge 266/91 per capire attraverso quali forme questo interagisce con l'universo delle fondazioni di origine bancaria.

Indubbiamente la prima forma è nel meccanismo creato dall'art. 15 della l. 266/90 attraverso i Centri di servizio per il volontariato, come richiamato nell'ultimo rapporto Acri: "Venendo alla disamina dei sotto settori in cui si articola l'attività delle fondazioni troviamo al primo posto gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato (l. 266/91) con 55,3 milioni di euro pari al 32,5% del comparto".⁹ Essendo un calcolo legato ai proventi della gestione patrimoniale, questa risente delle oscillazioni del mercato nonché della crisi portando al risultato che, come riportato sempre nel Rapporto Acri: "Gli importi flettono del 39% passando da 92 a 55,3 milioni di euro, mentre il numero degli interventi diminuisce in misura meno significativa (-10,6%) passando a 109 progetti dai 122 del 2007." La variabilità quindi delle risorse, e

⁹ L'accantonamento ai fondi speciali per il volontariato rappresenta una forma di contribuzione obbligatoria prevista a carico delle fondazioni di origine bancaria dalla suddetta legge 266/91, in base alla quale una quota delle risorse annualmente prodotte (un quindicesimo dei proventi al netto dei costi di funzionamento, della riserva obbligatoria e della quota minima da destinare ai settori rilevanti) viene finalizzata al sostegno e alla qualificazione delle organizzazioni di volontariato per il tramite dei Centri di servizio, organismi specificamente istituiti in tutte le regioni a tale scopo. Il meccanismo della legge prevede che i fondi accantonati dalle fondazioni siano affidati in amministrazione, con cadenza biennale, ad appositi Comitati di gestione (uno per Regione), cui spetta il compito di ripartire le somme disponibili tra i Centri di servizio della Regione, sulla base dei loro programmi di attività, nonché quello di vigilare sul corretto utilizzo dei fondi.

la disomogeneità nel territorio nazionale, non consente una progettualità efficace da parte del mondo del volontariato basata su orizzonti temporali di lungo termine e legata alle scelte e ai risultati di gestione economica patrimoniale degli amministratori delle fondazioni di origine bancaria. Eppure l'importanza della valorizzazione delle organizzazioni di volontariato nelle forme di progettazione delle politiche di sviluppo territoriali ha avuto da tempo un riconoscimento, che purtroppo non corrisponde ad un'applicazione pratica, nelle forme di concertazione che riconoscono al volontariato il ruolo di intercettore dei bisogni locali esplicitati nella maniera ritenuta da tutti più opportuna nella legge sull'integrazione dei servizi socio-sanitari l. 328/2000, così come, non ultimo l'importante riconoscimento del ruolo del volontariato alla coesione sociale espresso dal Parlamento europeo, all'interno del quale vi sono importanti elementi che bisognerebbe tenere altamente in considerazione.¹⁰ Il volontariato italiano dovrebbe avere all'interno delle fondazioni quello stesso ruolo nella concertazione e progettazione, attraverso adeguate rappresentanze all'interno degli organi di indirizzo, che possano sempre più avvicinare i centri decisionali alla comunità di riferimento non unicamente attraverso un rapporto di chiamata su bando che rischia di alimentare un progettificio basato esclusivamente sulla forma, e sul rispetto dei requisiti che non sulla sostanza col rischio di non intercettare quelle reti orizzontali che contribuiscono, attraverso la produzione di beni materiali (il lavoro volontario) ed immateriali (la coesione sociale), a tenere ben salde le reti sociali di una comunità. Parlare di una società civile poco vertebrata e debole significa non tenere in considerazione l'esperienza storica di movimenti e reti che hanno spesso anticipato gli stessi diritti successivamente riconosciuti dallo Stato (vedi a titolo di esempio il diritto di voto per le donne) così come stanno cercando di compiere quel salto evolutivo da una forma polverizzata ad una rappresentanza unitaria ed adeguata (vedi le due giornate di autoconvocazione dell'Assemblea del volontariato italiano, tenutosi a Roma il 4 e 5 dicembre dove si è giunti ad un documento finale per dare la propria voce alla situazione del paese).

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 sul contributo del volontariato alla coesione economica e sociale (2207/2149(INI)).

7. Conclusioni: Quale riforma? Quale *governance*? Quale autonomia?

In questo nostro contributo abbiamo cercato di mettere in evidenza come la strada per la piena legittimazione delle fondazioni di origine bancaria, strettamente connessa al loro pieno riconoscimento nell'ambito delle persone giuridiche disciplinate nel Codice Civile, non sia ancora un percorso pienamente realizzato. E questo non solo per motivazioni, certo non trascurabili, che vertono sul reale peso negli assetti proprietari bancari post-privatizzazione, ma anche sulla capacità delle fondazioni di essere attori istituzionali di riferimento per il territorio. Si è cercato di dimostrare che termini quali legittimazione, autonomia e *governance* sono strettamente connessi nei processi evolutivi che contraddistinguono l'operato degli enti-fondazioni e che, seppur si condivida l'apertura all'autonomia sempre in evidenza nei vari progetti di riforma del Codice Civile, tale autonomia deve essere la naturale conclusione di un processo iniziato, nel caso delle fondazioni di origine bancaria, da ormai vent'anni; un processo che dovrebbe essere contrassegnato non solo dalle diverse disposizioni legislative che si sono succedute nel tempo, ma da un'effettiva evoluzione volta a rafforzare modelli di *governance* veramente rappresentativi degli interessi territoriali. Tutto questo dovrebbe portare al superamento del binomio beneficenza-beneficiario e alla capacità di vedere nelle reti sociali orizzontali, che da anni animano e sostengono i legami comunitari, un'opportunità d'interlocuzione e accrescimento e non una debole membrana a cui dare una parvenza di vitalità. Solo dopo aver compiuto questa evoluzione, si potrà realmente parlare di autonomia e legittimazione delle fondazioni di origine bancaria così ricomprese nell'ambito delle persone giuridiche disciplinate al Titolo II Libro I Codice Civile. L'essere delle "case di vetro" non è condizione sufficiente per una valutazione reale della capacità di promuovere utilità sociale e sviluppo economico: è necessario anche creare forme e strumenti affinché questa "casa di vetro sia aperta" e realmente "luminosa", trasparente ed efficace. Conoscere nel dettaglio le procedure di allocazione delle risorse: non è sufficiente alla partecipazione e, riprendendo ancora Zagrebelsky, occorre sottolineare che: "La strada per consolidare l'autonomia delle fondazioni è stabilire nessi e collegamenti circolari di affidabilità e ricettività con l'ambiente in cui esse operano, dove circolino informazioni, si esprimano bisogni, si formulino progetti

e domande, entro un sistema di 'libertà sociali' accompagnate a 'responsabilità sociale'".

A partire dal *momentoin* cui tutti gli attori del territorio coinvolti avranno una loro reale rappresentanza all'interno delle fondazioni di origine bancaria nella progettazione delle loro attività, secondo un processo di arricchimento della loro cultura organizzativa e di conseguenza di ampliamento del potenziale strategico del loro *endowment*, gli enti-fondazioni potranno esprimere pienamente e realizzare la loro "aspettativa di ruolo" (Rokkan, Allardt, 1970), superando la specificità ormai riduttiva della tipologia loro assegnata e godere quindi di quell'autonomia che le qualifica e le legittima come espressione istituzionale e progettuale delle "libertà sociali".

Riferimenti bibliografici

- Axelrod A. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.
- Carver J. (1990), *Boards that Made a Difference*, Jossey Bass, San Francisco.
- Cioccarelli G., Previtali P. (2002), *Le fondazioni ex bancarie: orientamento strategico, assetto organizzativo e competenze manageriali*, Giuffrè, Milano.
- Ferrera M. (2007), "A chi rispondono le fondazioni? La sfida della legittimazione", *Il Risparmio*, n. 2.
- Golenski M. (2002), *Best Practice in Board Governance: Implementing Changes that Make a Difference*, Grand Valley State University, September.
- Nuzzo M. (2006), *La riforma del Titolo II Libro I del Codice Civile e un'unica autorità di vigilanza per le Fondazioni*, Relazione tenuta al 20° Congresso Acri, Bolzano.
- Rokkan S., Allardt E. (a cura di) (1970), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, The Free Press, New York.
- Wood M.M. (a cura di) (1996), *Non Profit Boards and Leadership. Cases on Governance, Change and Board-staff Dynamics*, Jossey Bass, San Francisco.
- Zagrebelsky G. (2009), *Fondazioni di origine bancaria e democrazia partecipativa*, relazione tenuta al 21° Congresso Nazionale delle Fondazioni di Origine Bancaria e delle Casse di Risparmio Spa, Siena.

Appunti per uno studio su volontariato e istituzioni

Giuseppe Cotturri

Sommario

1. Le tematizzazioni possibili - 2. Tendenze della legislazione - 3. L'applicazione pratica in Italia della legislazione promozionale e le tendenze di riforma - 4. Un quadro articolato. Rinvio

1. Le tematizzazioni possibili

L'argomento può essere sviluppato da diversi angoli di osservazione. Anzitutto occorre ricordare che siamo inseriti in un sistema di *governance* multilivello. Quindi si deve tener conto almeno di quel che Unione europea, Stati nazionali e governi del territorio dispongono contestualmente in materia, e non si tratta dei soli riferimenti istituzionali: ad esempio anche Onu e Consiglio d'Europa hanno dato indicazioni circa le politiche per il volontariato. Nelle pieghe di un sistema così complesso si fanno spazio facilmente contraddizioni e ambiguità: ad esempio, indirizzi di promozione e favore per il volontariato si rovesciano talvolta in pratiche di controllo e soggezione di esso a poteri locali e a figure politiche aduse a rapporti di tipo clientelare. Questo è particolarmente evidente nella vicenda italiana. Dunque una tematizzazione potrebbe essere: il volontariato tra politiche istituzionali e formazione del capitale sociale. Ma si intuisce che sarebbero possibili contributi su aspetti più limitati, circa le "pratiche manipolative" della copiosa legislazione di settore e i "comportamenti adattivi" di soggetti sociali non sufficientemente

sviluppati ed autonomi (Costabile, 2009). Una recente ricerca nel Mezzogiorno d'Italia, ad esempio, mette in evidenza entrambi i profili (progetto FQTS 2009-10).

In secondo luogo si deve tener conto dell'inserimento della tematica del volontariato in un ambito più largo, comunemente detto di "terzo settore", e così il discorso incrocia la tematica del *welfare*, che sta cambiando e ripiegando ovunque dal prevalente impegno pubblico a soluzioni di *mix* pubblico-privato (Ascoli, Ranci, 2003). Ciò ha determinato un duplice movimento: tensioni interne all'universo del nonprofit, e contrarietà o diffidenza nelle organizzazioni tradizionali del lavoro circa le aperture al terzo settore in materia di cura e assistenza. Questo secondo aspetto è subito chiarito: si teme e anzi si denuncia che le politiche neoliberiste, con i tagli alla spesa pubblica e l'erosione delle tutele previdenziali e occupazionali conquistate negli Stati sociali, possano servirsi degli interventi generosi e "caritativi" del volontariato per ritirarsi dalla responsabilità pubblica per il *welfare*. Il tema in questo caso andrebbe declinato per rapporto ad interrogativi su "coesione sociale e politiche di solidarietà", che riguardano il "progetto sociale" e quindi, se esiste, il "modello sociale europeo": il titolo di uno studio potrebbe essere "volontariato e *governance* europea".

Le tensioni interne al terzo settore, invece, riguardano il fatto che le organizzazioni di "volontariato puro", assai spesso di ispirazione religiosa, temono le contaminazioni e i compromessi che discendono da motivazioni e aspettative individuali dei partecipanti (come trovare semi-occupazione, maturare esperienze e riconoscimenti per successivi ingressi nel mercato del lavoro, ecc.). Interessi di questo tipo sono però in qualche modo incentivati da impegni stabili delle associazioni di appartenenza, collegati ad obiettivi di integrazione dei sistemi locali di *welfare*, cui governi del territorio destinano risorse finanziarie limitate (ma crescenti nella misura che crescono i tagli per spesa pubblica sociale: è il discorso di prima sulle politiche neoliberiste). In particolare, l'evoluzione del terzo settore verso forme di impresa sociale, favorita legislativamente in Italia in consonanza con queste tendenze, ha acuito spinte "separatiste" del volontariato, che serpeggiavano da anni. Uno dei padri del movimento italiano di volontariato s'è chiesto se tale movimento non abbia esaurito il suo progetto e il suo spazio nella società (Nervo, 2007), mentre diverse sue associazioni sono tentate dall'idea di costituire un cartello separato e parallelo di "quarto settore", rispetto

al Forum nato nel 1994 con l'idea di raccogliere una rappresentanza generale. È evidente che le ragioni identitarie degli aggregati sociali sono in sofferenza e che, sotto questo profilo, la tematizzazione potrebbe essere: politiche di *welfare* locale e mutamenti ideali e culturali del volontariato.

Infine il tema volontariato-istituzioni potrebbe essere affrontato in una prospettiva più generale. Non dal lato dell'implementazione delle politiche istituzionali quindi, né da quello dei mutamenti culturali e ideologici degli attori sociali per se stessi. Ma dal punto di vista del sistema, anzi delle "tensioni sistemiche" che la sua presenza induce e dalle relative tendenze evolutive o di riforma. Sotto questo profilo più generale la pratica di volontariato incrocia due tematizzazioni molto discusse circa gli sviluppi delle democrazie: da un lato, l'accostamento è con quel che si chiama ormai "democrazia partecipativa", dall'altro lato, c'è l'attrazione esercitata dal nuovo principio costituzionale della "sussidiarietà" riferito alla "cittadinanza attiva". In discussione viene così un interrogativo circa la "strategia politica" del volontariato, se esiste, o comunque circa il suo impatto sulle "tendenze di riforma".

Personalmente sono interessato soprattutto a quest'ultima tematizzazione, ma - come cercherò di mostrare nei paragrafi successivi - in qualche modo si devono esplorare gli altri temi individuati, per arrivare ad intenderne pienamente le implicazioni sul mutamento istituzionale.

2. Tendenze della legislazione

Negli anni Ottanta dello scorso secolo le istituzioni comunitarie europee cominciarono a dare rilievo alle attività volontarie dei cittadini, soprattutto per promuoverle e diffonderle tra i giovani. Ben presto fu sollevata la questione connessa: che aiuto avrebbe dato la Comunità alle organizzazioni sociali basate sul volontariato? La Commissione europea nel 1987 chiarì: avrebbe finanziato qualche progetto, non intendeva certo dare contributi a pioggia alle varie organizzazioni. La distinzione è molto rilevante: sostegno ad un'attività determinata e sostegno (occasionale o permanente) ad organizzazioni sociali sono cose distinte. La distinzione delinea altresì una combinazione, tra politiche di sostegno alle organizzazioni, che competono agli Stati nazionali nell'ambito della libertà del principio associativo, e potere di indirizzo dello sviluppo comunitario, cui le istituzioni europee

provvedono a mezzo del finanziamento a progetti meritevoli. Le attività giovanili, gli scambi culturali e il "servizio all'estero" furono quindi sostenuti dall'Europa, mentre il volontariato intraprese un difficile cammino di inquadramento e inserimento nel multiforme universo di organizzazioni non governative e nonprofit che premevano sulle istituzioni europee.

Nel 1997 il Comitato Economico Sociale (CES, n. 1398) aprì ad una preferenziale "cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale come *partner* socio-economico" dell'Unione (Mancini, 2007). Fu quella una diretta applicazione di quanto era nel Trattato di Maastricht del 1992, che per tale cooperazione consentiva stanziamenti in bilancio e da cui è disceso anche che le associazioni "di interesse generale" e le "organizzazioni rappresentative" debbano essere consultate in merito a varie questioni sociali. Si vede qui un accostamento di nozioni (interesse generale, rappresentatività) destinate ad alimentare distinte sfere di operatività, quella della sussidiarietà e quella della partecipazione alle decisioni istituzionali: vedremo che queste nozioni nell'esperienza pratica sono destinate a divaricare i loro ambiti.

In realtà il Trattato aveva introdotto per la prima volta l'idea della sussidiarietà, ma solo come giustificazione dell'intervento dell'Unione dall'alto rispetto agli Stati (sussidiarietà verticale quindi). L'idea della sussidiarietà "orizzontale" (aiuto delle istituzioni ai cittadini e dei cittadini alle istituzioni) maturerà da lì a breve nell'esperienza italiana (Commissione Bicamerale per la riforma costituzionale, 1997, poi revisione costituzionale del 2001, art. 118.4; Cotturri, 2001). Tra criteri di rappresentatività e criteri di rilevanza generale, quindi, l'Unione ha mantenuto margini di confusione ed ambiguità, che tuttora non aiutano a portare più avanti la questione (Moro, 2009a). La politica dell'Unione quindi ha luci ed ombre: sostegno ad attività di solidarietà sociale, ad un certo punto anche partenariato con associazioni che si muovono a questi fini, apertura ad esperienze di consultazione di soggetti sociali diffusi nella prospettiva di una non meglio definita idea "partecipativa", che l'Unione richiama genericamente, ma cui non dedica alcun istituto, alcun potere di cittadinanza. Possiamo concludere sul punto che il processo è ancora immaturo, anche se tenuto sotto monitoraggio e accompagnato da embrionali politiche dell'Unione europea.

È nel quadro di un indirizzo di questo tipo - di favore e di apertura, ma anche con limiti - che s'è mossa la normativa italiana, la quale

all'inizio del decennio Novanta fu segnata da leggi promozionali. Tra il 2000 e il 2001 tre leggi ordinarie definirono e sostennero rispettivamente il volontariato, la cooperazione sociale e l'associazionismo di "promozione sociale". Qualche anno più tardi, con la legge per le Onlus (organizzazioni non lucrative di utilità sociale), sono state introdotte misure fiscali di favore per l'intero gruppo. Sono intervenute poi misure specifiche per le associazioni di consumatori e utenti, e più tardi (2005) per le cosiddette imprese sociali. L'applicazione del nuovo sistema che così ha preso forma non è affatto semplice.

3. L'applicazione pratica in Italia della legislazione promozionale e le tendenze di riforma

Le "famiglie" di soggetti associativi interessate, che hanno voluto ciascuna una "propria" legge, sono entrate in competizione tra loro, ciascuna è gelosa delle risorse a sé destinate e tutte concorrono direttamente alla gestione di esse tramite organismi nazionali (come l'Osservatorio del volontariato, e quello dell'associazionismo, e poi il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, l'Agenzia delle Onlus, ecc.) in cui siedono rappresentanze esclusive di ciascuna tipologia associativa. Esse ovviamente si preoccupano di delimitare gelosamente i propri confini, limitare l'accesso a forme non ben definite, riservare il sostegno di ciascun settore ai propri simili (senza dire delle lotte intestine in ciascun ambito, per assicurare alle organizzazioni maggiori il controllo dell'indirizzo, o per escludere alcuni soggetti dalla rappresentanza: ad esempio la prospettiva dell'incremento di potere collegato all'introduzione della *class action* ha scatenato conflitti e faide di questo tipo nel mondo del consumerismo). Il complesso della legislazione nazionale di promozione appare alla fine simile ad un sistema a "canne d'organo", non comunicanti tra loro. La progettualità e lo sviluppo di capacità di intervento delle varie associazioni in campi via via diversi e più ampi, rispetto a quelli di esordio, ne risultano limitati. Nessuno dei soggetti associativi di terzo settore corrisponde nella pratica ad un "tipo puro": solo volontariato, o solo impresa sociale, o cooperazione, ecc. Molti gruppi hanno indicato negli atti costitutivi una pluralità di obiettivi, con la speranza di crescere in forze ed esperienze, fino a poter assumere iniziative in campi, all'inizio, non immediatamente accessibili con le loro forze. Il senso della politica promozionale dovrebbe essere quello di stimolare progetti di sviluppo di questo tipo e accompa-

gnarne la pratica di formazione di capitale umano adeguato all'ambizione. Tuttavia la certezza dell'accesso esclusivo a risorse e tutele dedicate favoriscono piuttosto l'accartocciarsi delle spinte più generose, l'acquietarsi della quasi totalità delle associazioni e dei gruppi a modalità e ambiti sperimentati e garantiti di intervento.

L'innovazione progettuale non è stimolata e premiata. Anzi, nella gestione burocratica dei meccanismi di riconoscimento e accreditamento delle associazioni la pluralità di fini sociali è scoraggiata, contrastata. Occhiute e, a volte, invadenti burocrazie ministeriali e regionali, dedite alla tenuta di albi o registri di iscrizione delle varie forme e all'implementazione delle politiche regionali, talvolta esigono correzioni o integrazioni degli Statuti, affinché vi siano ripetute le esatte parole delle leggi, e perché siano delimitati e chiaramente indicati obiettivi sociali "conformi" al disegno normativo. La tipizzazione legislativa, anziché essere indicativa di settori di esperienza sociale in espansione e - appunto - sostenuti con intento promozionale, diviene casella di inquadramento, soglia di accesso molto selettivo. Dal punto di vista delle responsabilità amministrative di gestione di risorse pubbliche si può capire che la burocrazia eserciti i suoi compiti con rigore formalistico, soprattutto in relazione all'enorme sviluppo delle leggi in materia. Le leggi nazionali di settore, infatti, hanno trovato leggi regionali di recepimento e attuazione nel giro di pochi anni. Ma l'assegnazione delle politiche promozionali ai sistemi territoriali, regionali e locali, ha accentuato la parabola di rovesciamento della logica della legislazione di favore.

Si può dire con un certo schematismo che, quando la crisi dei sistemi politici di rappresentanza ha segnato il suo punto più alto - in Italia appunto negli anni Novanta (tangentopoli, referendum antipartitocratici) - le forze politiche hanno ceduto potere e risorse nei confronti del multiforme mondo del volontariato e dell'associazionismo sociale. Ma con l'avvio della concreta "istituzionalizzazione" di pratiche sociali diffuse e sostenute dalla politica pubblica, si sono manifestate due controtendenze. Da un lato, la possibilità di ridare fiato all'autorità pubblica della politica, dall'altro lato, la concreta attrazione di queste risorse di capitale sociale e umano nonprofit in un rilanciato disegno pubblico di *welfare*, non più sorretto solo dalle istituzioni, ma "integrato" con apporti di privato sociale (questa denominazione è particolarmente cara alle componenti cattoliche del volontariato).

Per la prima tendenza, il ruolo della gestione burocratico-formalista delle leggi di sostegno si è rivelato complementare alla ripresa di po-

tere del ceto politico. La mappatura delle organizzazioni sociali rilevanti nel territorio si presta ad assegnazioni (spesso: spartizioni) tra gli assessorati di competenza. Talvolta l'intervento delle burocrazie di controllo è giunto fino all'invasività, rispetto all'autonomia statutaria delle associazioni, per "consigliare" certe correzioni di Statuto che avrebbero consentito l'accesso ad albi di nuova costituzione (come, ad esempio, quelli sulle associazioni di promozione sociale) per "riequilibrare" la ripartizione rispetto ad altri aggregati ove troppe forze si concentravano (albi del volontariato). È evidente poi che vicende di questo tipo si prestano alla riproduzione di modalità clientelari di rapporto tra cittadini e governanti, e quindi a prassi di passivizzazione della società, piuttosto che a politiche di promozione e attivizzazione partecipativa.

La seconda tendenza manifesta preoccupazioni di progettazione sociale più generali. Essa si collega ad una spinta di riforma dei sistemi statali di *welfare*, pesanti e costosi, che in Europa come s'è detto ha prodotto linee di un nuovo sistema detto di *welfare mix*. A questo disegno si collegano leggi di riforma, che alla fine degli anni Novanta in Italia hanno riguardato la pubblica amministrazione (leggi Bassanini, soprattutto la 59/1997) e l'assistenza (legge Turco 328/2001). In queste leggi circola un'idea federativo-cooperativa dei ruoli dei governi territoriali tra loro e anche in rapporto alle iniziative autonome di organizzazioni della cittadinanza impegnate per i beni comuni, per la tutela di eguali diritti e per quel che si intende per "interesse generale". Il principio che ispira questo nuovo modo di vedere il rapporto pubblico-privato si richiama all'idea di mutuoaiuto, sussidiarietà reciproca. Alle spalle c'è soprattutto la cultura del solidarismo cattolico, ma anche tradizioni mutualistiche del movimento socialista e perfino antiche spinte federaliste europee, anteriori all'affermazione dei pesanti modelli statal-nazionali.

Nel principio di sussidiarietà combinata pubblico-privata, verticale e orizzontale, si manifesta un'idea ancora poco raccolta, di "circolarità" virtuosa nella sfera pubblica, di "amministrazione condivisa" (Arena, 2006) tra responsabilità dei governanti e capacità di iniziative sociali minoritarie, ma dirette e incisive per la realizzazione dell'interesse generale. Le leggi citate hanno fatto appello a questi concetti e li hanno utilizzati per un nuovo disegno normativo-istituzionale, anticipando una conforme formulazione di principio in termini costituzionali. Questo poi è avvenuto con la revisione del 2001, cosicché - dal punto di vista dei principi di inquadramento -

c'è ora un quadro più coerente, che potrebbe essere utilizzato per uscire dalle maglie formalistico-burocratiche della costruzione e implementazione a canne d'organo della legislazione di favore. Ma cultura e pratiche della sussidiarietà sono ancora assai circoscritte e poco conosciute. E invece l'indicazione costituzionale è qualcosa di più che l'introduzione di un principio giuridico adatto a garantire situazioni d'eccezione e spazi "di nicchia". Si tratta in realtà della possibilità di affermare uno "spirito pubblico" capace di determinare le convergenze tra parti delle classi politiche di governo e parti dei cittadini più sensibili ai vincoli di solidarietà. Se la politica della sussidiarietà diventa tratto comune della sfera pubblica si potranno avere sviluppo e trasformazione di sistemi democratici, altrimenti bloccati come vediamo da incrostazioni di interessi corporativi e giochi di veti incrociati.

Il volontariato, che storicamente è stato la forza trainante dello sviluppo di un "settore" di attività sociali non rimesse allo Stato e neppure al mercato, ha innescato un percorso di trasformazione complessiva centrato sull'irriducibile diversità di queste esperienze (terzo settore appunto), non promosse né governate da poteri pubblici e non dominate dall'intento di profitto economico dei partecipanti. La cultura cattolica, che ha nutrito, accompagnato e orientato questo percorso in Italia, ha fornito alle forze in movimento un proprio segno identificativo, un nome riassuntivo, che a lungo ha prevalso e ne ha segnato l'identità: privato sociale. Inutilmente chi scrive ha proposto in passato di considerare più appropriato il nome di "pubblico sociale" (Cotturri, 1992). Ora però, a seguito del successo della scommessa sulle potenzialità dell'autonomia sociale nella produzione e cura di beni comuni, si è avuto un "completamento costituzionale" del progetto di trasformazione che, con la definizione dell'intervento civico in termini di sussidiarietà rispetto alla realizzazione dell'interesse generale, rende chiaro come si stia parlando in senso proprio di "sfera pubblica". E si tratta del ruolo "giuridicamente rilevante" dell'iniziativa di cittadini attivi nella determinazione di questa sfera: obiettivo neppure immaginato all'origine di questa avventura. Al di là degli intenti e della consapevolezza dei "padri fondatori" dunque c'è stata un'effettiva crescita del peso di tali esperienze sul funzionamento delle istituzioni, le quali ora sono segnate da un "obbligo di favorire" l'intervento sociale. Con una metafora, possiamo dire che il volontariato, ben lungi dall'aver esaurito la sua "forza propulsiva", è divenuto adulto. Ha preso infatti responsabilità, cui neppure

pensava: responsabilità sussidiarie. L'autodefinizione in termini di privato sociale ora mostra maggiormente i suoi limiti, la sua inadeguatezza. C'è chi ha parlato di "sovranità pratica" della cittadinanza attiva (Arena, 2006), e in sostanza di una vera e propria rivoluzione nella concezione del diritto pubblico.

In conclusione il nome di cittadinanza attiva non è alternativo a quello di volontariato, ma ne è la traduzione resa necessaria da sviluppi reali, in particolare sotto il profilo del riconoscimento costituzionale raggiunto e dei poteri autonomi di cui ha responsabilità. La cultura e la politica della sussidiarietà si prospettano pertanto come campo naturale di azione e sviluppo del volontariato. Altre esperienze associative possono certo concretare esercizio di potere sussidiario, ma a differenza del volontariato esse possono anche restare al di qua della soglia da cui si accede ad un interesse generale. L'associazionismo infatti, anche se nonprofit, può limitarsi comunque alla soddisfazione dei partecipanti o degli associati: in tal caso è espressione di libertà, ma non attinge al rilievo di "sovranità pratica" che impegna le istituzioni pubbliche a sostenere e allargare gli effetti delle iniziative civiche. Il volontariato invece, in tutte le sue espressioni, si manifesta come cura dell'altro, azione di solidarietà non corporativa.

4. Un quadro articolato. Rinvio

L'accento alla contiguità di forme diverse di intervento dei cittadini consente di porre al termine di questo scritto qualche annotazione circa l'incrocio della tematica della cittadinanza attiva (ivi compreso il volontariato) con le pratiche di "democrazia partecipativa", che anche nel nostro paese stanno attirando attenzione ed esperimenti. Tali pratiche in genere concorrono a migliorare i processi deliberativi dei governi locali e quindi sono rilevanti per le performance istituzionali e per una valutazione circa la "qualità democratica" (Gelli, Morlino, 2008). Ma bisogna ricordare che l'intervento dei cittadini può riguardare altri momenti o fasi necessarie al dispiegamento di politiche pubbliche (dalla progettazione, all'implementazione, alla valutazione). Sotto questo profilo il costituirsi di "arene deliberative" (come ama chiamarle Luigi Bobbio) è solo una parte del problema. Il principio di sussidiarietà va oltre, segna la possibilità di allargare "a tutto tondo" e sistematicamente il campo dell'intervento autonomo dei cittadini. Quanto alle forme, la riconosciuta autonomia del sociale implica che l'iniziativa civica possa incrociare forme

di partecipazione offerte dalle *élites* politiche, ma possa anche sottrarsi, senza che per questo le forze governanti siano autorizzate ad ignorare o eludere i temi posti dai cittadini con le loro attività.

Per tutte queste considerazioni, gli studiosi più attenti convergono sull'esigenza di tenere concettualmente distinte le due "materie", democrazia partecipativa e sussidiarietà-cittadinanza attiva (Moro, 2009b; Bobbio, 2002). Anche se, pur nella loro diversità, tutti questi fenomeni segnalano che si sta determinando un superamento dei sistemi istituzionali centrati sul potere delle rappresentanze e sul principio maggioritario come criterio esclusivo dell'indirizzo di governo.

È necessario dunque pervenire ad un'analisi più ampia, che collochi volontariato e cittadinanza attiva nel quadro dei fenomeni che concorrono ad una riforma di sistema. Il travaglio identitario e i coinvolgimenti nella *governance*, cui abbiamo dato fin qui attenzione, sono parte di questo più ampio tema del cambiamento istituzionale in atto. In proposito non ci sono solo dibattiti decennali, parole, retorica. C'è una trasformazione concreta, molecolare e misconosciuta, ma nondimeno reale. È evidente che non ve ne sia ancora adeguata consapevolezza, e che le relative elaborazioni teoriche siano alquanto carenti. Ma la variegata fenomenologia sociale che s'è dispiegata, gli avanzamenti nella costituzione materiale e formale, le tendenze legislative e amministrative: tutto ci dice che un processo di tal natura è in corso.

Come prima approssimazione credo si debba dire che i sistemi democratici, a seguito di tutte le innovazioni indicate, stanno assumendo un doppio criterio di legittimazione dell'agire pubblico: accanto al criterio rappresentativo-maggioritario, che non può essere abbandonato, ma deve trovare bilanciamenti e contrappesi, si stanno delineando possibilità e modi di agire per l'interesse generale da parte di gruppi minoritari di cittadini e al limite anche di singoli. Potremmo chiamare "democrazia mista" questo esito, per la necessaria combinazione di poteri delegati e poteri autonomi di iniziativa diretta di cittadini. Il volontariato, con la sua stessa esistenza e con lo sviluppo che ha avuto nei decenni di fine secolo, ha illustrato una possibilità diversa dal "farsi Stato" dell'*homo totus politicus* che ha dominato il Novecento: il volontariato ha configurato un "fare società" capace di trascinarsi nel proprio indirizzo l'agire delle istituzioni di qualunque livello. È chiaro che queste formulazioni delineano soprattutto una prospettiva di ricerca. Ma possiamo ritenere che la ricognizione di fatti ed esperienze connessi al tema - pur nei limiti di primi appunti - incoraggi a procedere nell'impresa.

Riferimenti bibliografici

- Arena G. (2006), *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Ascoli U., Ranci C. (a cura di) (2003), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Bobbio L. (2002), "Le arene deliberative", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 5-29.
- Costabile A. (2009), *Legalità manipolazione democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Carocci, Roma.
- Cotturri G. (1992), *Mutamenti. Culture e soggetti di un pubblico sociale*, La Meridiana, Molfetta.
- Cotturri G. (2001), *Potere sussidiario. Federalismo e sussidiarietà in Europa e in Italia*, Carocci, Roma.
- Gelli F., Morlino L. (2008), *Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie*, Paper SISP, XXII Convegno, settembre.
- Mancini S. (2007), "Il volontariato e le istituzioni comunitarie", *Volontariato Europeo e Internazionale a Confronto*, Quaderno dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, Roma, pp. 19-38.
- Moro G. (2009a), *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma.
- Moro G. (2009b), *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Paper SISP, XXIII Convegno, settembre.
- Nervo G. (2007), *Ha un futuro il volontariato?* Edizioni Dehoniane, Bologna.

Volontariato, *advocacy* e cittadinanza attiva

Giovanni Moro

Sommario

1. Introduzione: puzzle ed enigmi - 2. Volontariato e advocacy: ambiguità, confusioni, incertezze - 3. Oltre ai paradigmi del nonprofit e della società civile - 4. Conclusioni: per un'agenda di ricerca sulle attività di advocacy delle organizzazioni di volontariato

1. Introduzione: puzzle ed enigmi

Accade spesso nella ricerca scientifica, non solo nel campo delle scienze sociali, che vi siano situazioni in cui il compito del ricercatore è quello di produrre una rappresentazione significativa della realtà utilizzando i materiali e le informazioni disponibili. Si tratta della situazione riconducibile alla metafora del puzzle: i pezzi ci sono tutti e bisogna metterli insieme nel modo giusto. Opposta a questa c'è la situazione in cui i pezzi invece mancano e quindi il compito è quello di scoprirli generando conoscenza attendibile: la si potrebbe definire una situazione di enigmi da risolvere. Così, il lavoro di ricerca tende a muoversi tra le due metafore del puzzle e dell'enigma, a seconda delle circostanze, dei vincoli e delle opportunità.

Il tema oggetto di questo articolo rientra, purtroppo, nella categoria dell'enigma. Il ruolo di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato, infatti, non è di facile trattazione proprio perché mancano nei materiali esistenti informazioni sufficienti. Ciò è dovuto principalmente all'esistenza di nodi tecnici, metodologici e teorici non risolti che riguardano non solo le organizzazioni di volontariato,

ma il fenomeno dell'attivismo organizzato dei cittadini in generale. Nel caso specifico essi costituiscono un ostacolo al momento difficilmente superabile, specialmente con riferimento alla situazione italiana.

Ho deciso pertanto di dedicare lo spazio di questo articolo alla tematizzazione di tale situazione di distretta, non solo allo scopo di documentarla, ma anche per proporre qualche elemento di spiegazione e infine nell'auspicio che ciò possa essere utile per superarla.

2. Volontariato e *advocacy*: ambiguità, confusioni, incertezze

In che cosa consiste l'enigma che rende difficile se non impossibile trattare adeguatamente dell'attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato? Si tratta di un insieme di definizioni generiche o ambigue o ancora eccessive o riduttive, di assunzioni aprioristiche circa la natura delle organizzazioni di volontariato, di metodologie e tecniche di raccolta e di organizzazione di dati. Gli elementi principali di questo insieme sono presentati sinteticamente nei prossimi paragrafi.

Quali sono le organizzazioni di volontariato?

Un primo fattore di ostacolo alle possibilità di una trattazione adeguata del ruolo di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato risiede nella difficoltà di definizione delle organizzazioni stesse. Ci sono diversi aspetti di questo problema che vanno considerati.

Uno di questi aspetti è l'uso generico del termine "volontariato", utilizzato non solo dai media e nell'ordinario discorso pubblico, ma anche dai *policy maker* e dagli addetti ai lavori (ad esempio, Spes, s.d.; ma si consideri anche la prassi di organismi come il Forum del Terzo Settore di presentarsi come espressione del "volontariato"). La tendenza, in questo caso, è quella di chiamare volontariato tutto quello che non è sindacati e partiti (Barbetta, 1996, pp. 51-52). Ci si può lamentare di questa tendenza, ma essa riempie un vuoto lasciato dalla comunità scientifica.

Un altro aspetto è quello della confusione tra definizioni legislative e definizioni sociologiche (per queste ultime si veda Rossi, Boccaccin, 1996; Colozzi, 1997; Colozzi, Bassi, 2003; Frisanco, 2004). Si può essere un'organizzazione di volontariato "secondo la legge" ed esserlo invece "secondo la scienza"; e si può anche esserlo secondo proprie autodefinizioni che non hanno minore plausibilità

delle altre in mancanza di un *consensus omnium* sull'argomento. In ogni caso, accade che i tre insiemi non siano facilmente sovrapponibili.

Va considerato inoltre che l'universo delle organizzazioni di volontariato iscritte ai registri delle amministrazioni locali o di settore e utilizzato per le rilevazioni ufficiali (Istat, 2006), non comprende né tutte le organizzazioni di volontariato, né solo organizzazioni di volontariato. Il lavoro condotto in questo senso dalla Fivol è di estrema importanza. Esso dice, da un lato, che circa il 25% delle organizzazioni di volontariato non è iscritta agli albi (Frisanco, 2004); e, dall'altro lato, che tra quelle iscritte il 26,3% è costituito da organizzazioni che non rispettano requisiti di idoneità derivanti dalla legge in quanto presentano una quota di lavoro remunerato superiore all'impegno gratuito dei volontari, prevedono rimborsi spese forfettari, fanno pagare agli utenti le prestazioni ricevute (Frisanco, 2007).

È necessario sottolineare che questa difficoltà di identificare in modo netto le organizzazioni di cui si parla quando si tratta del volontariato "di *advocacy*", o anche del volontariato *tout-court*, è radicata nella realtà. Tutto il fenomeno dell'attivismo organizzato dei cittadini ha infatti le caratteristiche della pluralità, della mutevolezza, dei confini incerti e porosi e della difficoltà ad adattarsi senza scarti a ciò che la legge e la scienza ritengono che esso dovrebbe essere. In questo senso, la difficoltà di definizione dello specifico fenomeno del volontariato è una figura di un più generale deficit, che è prima di tutto di capacità della teoria di cogliere i fatti.

Che cos'è l'advocacy?

Lo stesso concetto di *advocacy*, lì dove si tratti di utilizzarlo a fini di rilevazione di materiale empirico, sembra soffrire di ambiguità e confusioni. In generale, sul significato del concetto c'è consenso: si tratta del conseguimento di "effetti di influenza" sui sistemi e le istituzioni politiche, economiche e sociali con riferimento alle politiche pubbliche e all'allocazione di risorse che riguardano direttamente la vita delle persone (Cohen, De La Vega, Watson, 2001; Moro, 2005, p. 145).

Tuttavia, quando si cerca di verificare quali tipi di attività in concreto questo concetto incorpori, si nota un'oscillazione tra una visione ristretta alla sola azione legale (Nocera, 2009) e una visione insieme olistico e residuale, in forza della quale tutto ciò che non è erogazione di servizi è *advocacy*.

In altri casi le attività di *advocacy* vengono riassunte nella raccolta di fondi, nell'organizzazione di conferenze tematiche e nelle campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (Colozzi, Bassi, 2003, p. 128); o nelle attività di protesta, *lobbying* e comunicazione (Rubin, Rubin, 1992, p. 415); o nel "rappresentare i bisogni, affrontare i problemi, fare opinione pubblica" (Spes, s.d., p. 265); o in un insieme di *lobbying*, attività mediatica, campagne di educazione pubblica, azioni di protesta e altre forme di azione diretta, boicottaggi, testimonianze davanti al Parlamento, partecipazione a, o avvio di azioni legali, campagne per colpire la reputazione, teatri di strada, ecc. (Clark, 2009); mentre l'anonimo autore della voce *Advocacy* di Wikipedia presenta una tipologia che comprende il lancio di idee, la mobilitazione di massa, la formazione di gruppi di interesse, la pressione sui burocrati, quella sui legislatori, l'uso dei media, l'intervento sui budget pubblici (Wikipedia, 2009).

È superfluo sottolineare che tutti questi contributi sono plausibili e che in un modo o nell'altro le funzioni e le attività indicate potrebbero essere ricondotte alla definizione generale del concetto di *advocacy* (agire su una questione rilevante esercitando influenza sul modo di considerarla e di trattarla). Resta il fatto che, con ogni evidenza, non c'è un accordo su un preciso repertorio di azioni che consenta, nel caso oggetto di questo articolo, di identificare le attività di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato.

Advocacy e servizio, due nature o due strategie?

Pesano inoltre sulla possibilità di trattare adeguatamente il tema dell'attività di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato tematicizzazioni della comunità scientifica che tendono a considerare le organizzazioni di cittadini (non solo quelle di volontariato) come entità che per loro natura sono o "di servizio" oppure "di *advocacy*" (Colozzi, Bassi, 2003, p. 150). Questa distinzione, che allude quasi a due diverse nature, oltre a misconoscere l'evidente carattere di strategie che *advocacy* e servizio hanno, riflette scarsamente la realtà, nella quale esiste, sì, una prevalenza di attività di servizio o di *advocacy* nelle organizzazioni di volontariato, ma, nel caso in cui esse funzionino, c'è usualmente una componente significativa anche dell'attività non prevalente.

Esemplificando, un'associazione che si occupi di supporto ai carcerati in termini di assistenza materiale, legale, ecc., non potrà evitare di prendere la parola, assumere posizioni e avanzare proposte sulla

condizione dei carcerati e sulla qualità dei servizi carcerari; all'opposto, un'organizzazione che si occupi di promuovere il riconoscimento delle esigenze di una categoria di malati cronici di fronte ai poteri costituiti non potrà evitare di rispondere anche attraverso servizi di informazione, di accompagnamento o di *counseling* a tali esigenze (Clark, 2009).

La distinzione ontologica tra *advocacy* e servizio, invece, tende a presentare come normale una situazione - quella dell'attività esclusiva o di *advocacy* o di servizio - che è invece patologica, nel senso che caratterizza le organizzazioni che sono ad uno stadio inferiore di sviluppo organizzativo e culturale, o ancora che portano il peso di distorsioni legate all'ambiente in cui operano (ad esempio, nei rapporti contrattuali con il settore pubblico).

Va aggiunto che l'idea di una differenziazione delle organizzazioni civiche sulla base delle funzioni di *advocacy* o di servizio è presente anche nella dimensione politica. In diversi paesi (come gli Stati Uniti ad esempio) i regimi di supporto fiscale sono differenziati proprio in base al tipo di attività svolta, di cui si richiede l'esercizio esclusivo (Santuari, 1997). Ovviamente, il fatto che un principio sbagliato sia sancito da una legge non lo rende meno sbagliato. Questa circostanza, anzi, aggrava la situazione perché orienta o costringe le organizzazioni di cittadini tra cui quelle di volontariato a pratiche e modelli organizzativi che ostacolano un loro processo di sviluppo coerente con elementi essenziali della loro identità.

Quali sono i numeri dell'Italia?

Un'ulteriore, macroscopica, difficoltà deriva dalla disponibilità di dati sulle organizzazioni di volontariato con riguardo alle attività riconducibili al concetto di *advocacy*. Il riferimento, qui, è soprattutto al lavoro dell'Istat. L'Istituto che presiede alle statistiche ufficiali nel nostro paese, infatti, ha una specifica attenzione alle organizzazioni di volontariato (Istat, 2006), ma essa si basa sulle tassonomie internazionali riguardanti le organizzazioni nonprofit (Istat, 2001, pp. 17-22), che sono largamente carenti sotto l'aspetto che qui interessa. Un esempio chiarificatore è quello della classificazione degli ambiti di attività delle organizzazioni di volontariato. Essa è presentata nella tabella che segue.

TABELLA 1 - ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER SETTORE DI ATTIVITÀ PREVALENTE, ANNO 2003

Settore di attività	%
Sanità	28,0
Assistenza sociale	27,8
Ricreazione e cultura	14,6
Protezione civile	9,6
Istruzione	3,2
Protezione dell'ambiente	4,4
Tutela e protezione dei diritti	2,8
Attività sportive	2,0
Altri settori	7,6

Fonte: adattato da Istat 2003, Tavola 4; grassetto mio.

Come è facile constatare, questa classificazione ha il limite insuperabile di accostare un "tipo" di attività - la tutela e la protezione di diritti - ad una serie di "ambiti" di attività, come la sanità, l'assistenza sociale, la protezione dell'ambiente, ecc. La tutela e la protezione dei diritti è ciò che assomiglia di più, in questa classificazione, al concetto di *advocacy*. Ma l'*advocacy* è per definizione una strategia che viene impiegata in una moltitudine di campi di *policy*, come, appunto, la sanità, l'assistenza sociale o la protezione dell'ambiente.

È lecito, in altre parole, aspettarsi che chi si occupa di tutela e protezione di diritti lo faccia in diversi campi di *policy* a seconda della propria *mission* e delle proprie scelte organizzative. D'altra parte, chi opera in settori come la sanità, ecc., lo farà adottando, tra le altre strategie, anche quella dell'*advocacy* in dipendenza da una quantità di fattori contingenti o legati all'identità dell'organizzazione.

Del resto, chiunque abbia una conoscenza anche superficiale delle associazioni di volontariato avrebbe difficoltà a credere che solo il 2,8% di esse svolga prevalentemente attività riconducibili al concetto di *advocacy* definito sopra. Ma questo non è il problema, è solo una delle sue conseguenze.

Per queste ragioni le informazioni offerte dall'Istat sono purtroppo di scarsa utilità per approfondire il tema del profilo di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato.

In questo caso, peraltro, nemmeno le rilevazioni della Fivol, usualmente della massima importanza, sono di aiuto, sia per il fatto che tendono ad utilizzare la tipologia generale utilizzata per l'Italia dall'Istat (Frisanco, 2003, pp. 39 ss.), sia perché sono focalizzate più sulla struttura organizzativa e sul sistema di relazioni delle organizzazioni di volontariato tra loro e con i propri interlocutori che sulla loro attività.

3. Oltre i paradigmi del nonprofit e della società civile

I dati presentati sopra non sembrano lasciare grandi speranze di una soluzione agevole del problema di disegnare il profilo delle attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato italiane. Prima di indicare, concludendo, quali sono a mio parere le priorità di un'agenda di ricerca su questo argomento, mi sembra necessario mettere in rilievo alcuni aspetti problematici più generali di cui quello delle attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato è solo un caso particolare anche se fortemente emblematico. Questi aspetti più generali costituiscono a mio parere un elemento di spiegazione dell'enigma di fronte a cui si trova il ricercatore che si occupi dell'attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato. Quanto segue, pertanto, non va considerato una digressione, ma piuttosto il tentativo di arricchire la tematizzazione della questione oggetto di questo articolo con elementi ad essa intrinseci.

Intendo riferirmi qui alle tematizzazioni correnti di realtà di autoorganizzazione dei cittadini come le associazioni di volontariato. Tali tematizzazioni costituiscono dei paradigmi, nel senso di insiemi chiusi di teorie e assunzioni che orientano tanto la ricerca quanto l'ordinamento della realtà ad essa legata.

La *Standard View* della comunità scientifica circa i cittadini organizzati ha prodotto e utilizza due di questi paradigmi, entrambi, a mio modo di vedere, deficitari e che comunque sono correlati con il problema illustrato sopra. Questi possono essere rispettivamente definiti come paradigma del nonprofit (o del terzo settore) e paradigma della società civile.

Il paradigma del nonprofit

La scarsa utilizzabilità dei dati Istat o da essi mutuati per indagare le attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato deriva, a mio avviso, dal fatto che le classificazioni utilizzate dall'Istituto italiano

di statistica provengono in generale dalle classificazioni internazionali ampiamente utilizzate anche nel lavoro di ricerca comparativa sulle istituzioni nonprofit realizzato dalla Johns Hopkins University e diretto da Lester Salamon (Salamon, Anheier, 1996), che è il principale punto di riferimento per gli studi sul settore nonprofit.

Quale sia l'approccio dei responsabili della ricerca che è alla base di questo paradigma è chiarito senza alcun dubbio: "Collocare in modo permanente il settore 'nonprofit' o 'volontario' nella mappa economica del mondo" (Salamon, Anheier, 1996, p. 7, traduzione mia). La focalizzazione della ricerca è coerente con questa *mission*: presenza delle organizzazioni nonprofit nell'erogazione di servizi di *welfare*; numero di persone impiegate e sviluppo della capacità occupazionale (Salamon, Anheier, 1996). Ed è coerente anche la definizione di organizzazione nonprofit: istituita in modo formale, separata dal governo, che non prevede la distribuzione di utili, dotata di forme di autogoverno, con un grado significativo di partecipazione volontaria, non impegnata in materie religiose, non coinvolta nel processo politico (Salamon, Anheier, 1996, pp. 14-15).

Non c'è da stupirsi che, utilizzando una definizione analoga ("Tutte quelle realtà istituzionali produttive di beni e servizi [...] che non distribuiscono i profitti ai soggetti costituenti", Istat, 2001, p. 19), in Italia si ricomprendano nel settore nonprofit anche le fondazioni bancarie, gli enti lirici, le parrocchie, gli ospedali e gli altri servizi sanitari non pubblici, i fondi pensionistici privati, le università e le scuole private, le associazioni di militari o di ex combattenti, le associazioni e le federazioni professionali sportive, le palestre (Moro, Vannini, 2008, p. 55). È evidente che si è qui di fronte, non ad un fenomeno di carattere sociologico, ma piuttosto ad un aggregato privo di significativi elementi comuni, salvo, forse, quelli di carattere fiscale. Non è un caso che la maggioranza (4 su 7) degli elementi definatori della ricerca della Johns Hopkins University richiamati sopra siano di carattere negativo: il settore nonprofit è, appunto, un "non-qualcosa".

Per tornare al tema oggetto di questo articolo, la questione che si pone al riguardo è che le scelte metodologiche che sono alla base del progetto di ricerca della Johns Hopkins University e il paradigma che in riferimento ad esse si è formato soffrono di tre specifici *bias*, o distorsioni.

La prima distorsione è il primato di un approccio economico rispetto a tutti gli altri che sarebbero egualmente, se non più, necessari, a

trattare il fenomeno del volontariato: in particolare quelli derivanti dalla sociologia, dalle scienze dell'organizzazione, dalla scienza politica, dalla psicologia sociale. Il cittadino che si impegna in un'organizzazione come quella di volontariato non è prima di tutto un *homo economicus*, e considerarlo tale significa dimenticarlo o marginalizzarne la parte più importante. In questa parte negletta, va da sé, c'è anche l'attività di *advocacy*.

La seconda distorsione è la considerazione quasi esclusiva delle organizzazioni nonprofit quali erogatori di servizi nel sistema del *welfare* (che vengono chiamate spesso terzo settore, cfr., ad esempio, Ranci, 1999). Questa focalizzazione può forse valere nel caso, ad esempio, delle cooperative sociali di tipo A, ma utilizzarla per studiare nel loro complesso organizzazioni come quelle di volontariato è un non-senso, perchè una parte maggioritaria di essa non eroga servizi nel *welfare*.

La terza distorsione sta nel fatto che nel settore nonprofit vengono aggregate nelle stesse categorie realtà totalmente diverse tra loro, con risultati abnormi. Per esemplificare, le cliniche di ispirazione religiosa sono classificate insieme alle associazioni di volontariato che fanno assistenza domiciliare; le università private insieme ai gruppi parrocchiali che organizzano doposcuola per i ragazzi a rischio di dispersione; le fondazioni bancarie insieme alle mutue per l'auto-gestione; le palestre e i centri fitness insieme alle organizzazioni che promuovono attività sportive per i disabili.

Queste distorsioni, forse è utile sottolinearlo, rispecchiano la realtà di sistemi di *welfare*, come quello statunitense, che sono *community-based*, in cui cioè il sistema di protezione sociale in senso lato è largamente affidato ad organizzazioni non pubbliche sia in termini di investimento di risorse che in termini di erogazione di servizi. Si tratta di una situazione completamente diversa da quella europea ed italiana, dove, malgrado il passaggio a sistemi di mercato interno, è il soggetto pubblico che resta il riferimento e il responsabile ultimo dei servizi sociali.

Tutto ciò significa che tali distorsioni possono non essere tali in contesti diversi da quello italiano ed europeo, ma nel caso oggetto di questo articolo lo sono senz'altro.

Stupisce, piuttosto, come la comunità scientifica abbia colto scarsamente questo punto e si sia accomodata su una visione delle organizzazioni di cittadini schiacciata sulla dimensione economica e in particolare sulla produzione di servizi nel sistema del *welfare*. Gli

stessi protagonisti dell'attivismo civico, e specialmente coloro che aspirano ad esserne i rappresentanti "generali", non sembrano avere considerato questi aspetti, come è testimoniato dall'assunzione acritica dell'espressione "terzo settore" per autodefinirsi.

Il paradigma della società civile

Un secondo paradigma che ha specifici effetti di pregiudizio sulla possibilità di produrre conoscenze significative sulle attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato è quello della società civile. Il concetto di società civile è uno di quelli maggiormente utilizzati nel linguaggio comune e insieme - o forse proprio per questo - tra i più ambigui e incerti. Talvolta la società civile è un luogo o uno spazio, ma talaltra è un soggetto ("La società civile insorge"); qualche volta "civile" indica una differenza (ciò che non è statale, ad esempio), ma, qualche altra volta, invece indica una qualità morale (la società civile si distingue da qualcosa di "incivile"); qualche volta la società civile ricomprende tutto ciò che non è lo Stato, ma qualche altra volta indica tutto ciò che non appartiene al settore pubblico né a quello privato.

La letteratura scientifica, benché si sia applicata a questo tema con estrema energia e con la produzione di una mole di testi e ricerche, non sembra essere giunta ad un soddisfacente punto di conclusione. La focalizzazione di questo articolo, tuttavia, non è di carattere teorico, ma piuttosto operativo. Da questo punto di vista, si può richiamare la definizione che è alla base della prima edizione (2004-2007) del progetto internazionale di ricerca sulle società civili promosso da Civicus, il *Civil Society Index*: "L'arena, fuori dalla famiglia, dallo Stato e dal mercato, dove le persone si associano per promuovere interessi comuni" (Moro, Vannini, 2008, p. 40; Civicus, 2007, 2008). La definizione ha consentito di realizzare una ricerca comparativa in circa 65 paesi, mettendo a fuoco dinamiche caratterizzanti un insieme relativamente più ristretto e soprattutto omogeneo di quello delle istituzioni nonprofit.

Anche in questa definizione e nel suo utilizzo, tuttavia, sono contenuti elementi di confusione e ambiguità che vanno a discapito della possibilità di cogliere il fenomeno dell'attività di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato nella sua profondità ed estensione. Gli elementi da annotare al riguardo sono tre.

Il primo è il concetto di "interesse comune". Si tratta, com'è noto, di una categorizzazione tipica della cultura anglosassone, in cui non è

presente il concetto di "interesse generale", e che si riferisce agli interessi che un gruppo di persone, o una comunità più o meno grande, condividono (Moro, 2009, pp. 17-19). Ma il fatto che questi interessi siano comuni non significa automaticamente che essi abbiano un rilievo pubblico. Possono, al contrario, essere interessi del tutto privati, come quelli di un club di scacchi o di un coro polifonico. È evidente che l'esperienza del volontariato rientra con grande fatica in questa categorizzazione, perché, anche quando le organizzazioni di volontariato danno voce a gruppi come i portatori di una malattia cronica o di una specifica disabilità, lo fanno nel quadro di previsioni di rango costituzionale o di diritti riconosciuti dalle leggi. Inoltre, l'idea, sottesa al concetto di interesse comune, che questo si identifichi tendenzialmente con quello della maggioranza, è in evidente contraddizione con una caratteristica ricorrente delle attività di *advocacy* del volontariato, che è proprio quella di essere, tocquevillianamente, un baluardo contro la dittatura delle maggioranze.

Il secondo elemento è implicito nella definizione di società civile riportata sopra. A ben vedere, ciò che accomuna le organizzazioni che ricadono sotto il concetto di società civile, è la produzione di capitale sociale, ossia di quell'insieme di legami di fiducia e reciprocità che compongono e tengono insieme il tessuto sociale (Putnam, 1999). In questo senso, si può affermare che, a differenza del settore nonprofit, la società civile non è un "non-qualcosa", ma un insieme significativo, seppure molte delle sue definizioni correnti presentino un rischio di residualità (tutto ciò che non è né Stato né mercato). Ma, ancora una volta, se un coro polifonico o un club di bowling sono indiscutibilmente luoghi in cui tali legami si possono creare e consolidare, ricondurre l'azione del volontariato al solo capitale sociale significa non cogliere lo specifico ruolo di attori della scena pubblica che tali organizzazioni hanno. Il volontariato è sicuramente un produttore (e un fruitore) di capitale sociale, ma non è solo o principalmente questo.

Il terzo elemento è a suo modo il più importante. Nella prima edizione del *Civil Society Index* in Italia, il concetto di società civile la cui definizione è stata richiamata sopra è stato utilizzato per costruire una mappa delle forze operanti nel nostro paese. Il risultato - per quanto utile - è stato un insieme molto ampio, nel quale oltre ad organizzazioni come quelle di volontariato compaiono le associazioni imprenditoriali e i sindacati, le organizzazioni di ispirazione religiosa, le istituzioni che si occupano di arte. Anche dal punto di vista

empirico, cioè, il concetto di società civile non consente di cogliere l'obiettivo di identificare nella loro specificità realtà come quelle di volontariato.

Distinguere

Nella seconda edizione della ricerca, attualmente in corso e avente sempre per oggetto la società civile, si è cercato di porre rimedio a questo problema distinguendo tre categorie di organizzazioni:¹

- infrastrutture sociali e culturali, che comprende Chiesa cattolica, movimenti religiosi, associazioni di promozione sociale, associazioni sportive, *social network*, università della terza età, associazioni giovanili, organizzazioni di immigrati, associazioni culturali, associazioni scientifiche, istituti culturali, di ricerca e formazione, altre confessioni religiose, associazioni di ex combattenti e partigiani;
- attivismo civico, che comprende associazioni di utenti/consumatori, organizzazioni di volontariato, comitati locali, movimenti sociali, associazioni di malati cronici, associazioni di disabili, associazioni ambientaliste, organizzazioni ombrello e coalizioni, imprese sociali, organizzazioni per la legalità e la lotta alla criminalità, movimenti per la casa, gruppi di acquisto solidale, organizzazioni di cooperazione allo sviluppo, centri di servizio, agenzie di *fund raising*, centri sociali, media nonprofit, gruppi del commercio alternativo, associazioni per la tutela dei diritti di anziani, studenti, bambini, omosessuali e transgender, immigrati, detenuti, associazioni di donne, blogger e attivisti su internet, società mutualistiche, gruppi di finanza etica, *food bank*, gruppi di *self help*, centri di ricerca;
- associazionismo professionale e parti sociali, che comprende sindacati, associazioni imprenditoriali, ordini professionali, associazioni professionali, istituti previdenziali e fondi pensione, associazioni di avviamento al lavoro, associazioni di lavoratori ed ex lavoratori.

È utile focalizzare l'attenzione sulla seconda categoria di organizzazioni della società civile, quella dell'attivismo civico. Ciò che accomuna queste organizzazioni e nello stesso tempo le distingue all'interno del più ampio insieme della società civile, è il fatto che esse hanno in comune non le forme o lo *status* giuridico o fiscale, ma il tipo di ruolo e di attività svolti: un ruolo di attori della formazione,

¹ Traggio quanto segue dai materiali di lavoro di Fondaca.

dell'implementazione e/o della valutazione delle politiche pubbliche, con attività che riguardano variamente la tutela di diritti, la cura di beni comuni, l'*empowerment* di soggetti in condizioni di debolezza. Questa distinzione, malgrado i suoi limiti e tenendo conto della sua finalizzazione essenzialmente operativa, può tuttavia consentire di ritagliare, nell'ampio fenomeno della società civile, uno spazio in cui le associazioni di volontariato trovino un posto adeguato insieme ad altre realtà organizzate con le quali sono usualmente connesse e spesso mescolate e le loro attività di *advocacy* siano identificabili e osservabili insieme ad altri tipi di strategie e approcci operativi.

Questo insieme di organizzazioni di cittadini che, pur non essendo riconducibili allo Stato, svolgono funzioni e ruoli di rilevanza pubblica, pur nella molteplicità di forme, motivazioni e campi di azione, hanno un'unità, evidente nel fatto di essere attive nelle *policy* e non nella *politics*; di operare per la tutela dei diritti, la cura di beni comuni e l'*empowerment* di soggetti in difficoltà; di esercitare poteri originali e non derivati; di mobilitare in proprio risorse umane, tecniche e finanziarie. Esse possono essere definite "cittadinanza attiva" nel senso di essere forze di rinnovamento e di pratica effettiva della cittadinanza (Moro, 2005, pp. 116-118).

Una stima per difetto porta a valutarne la consistenza quantitativa in circa 85.000 unità in Italia (Moro, Vannini, 2008, pp. 58-59). Tra di esse trovano posto anche le 35.000 organizzazioni di volontariato di cui parlano le ricerche e i dati esistenti, ma non come un'isola a sé stante, quanto piuttosto come una parte variamente mescolata con il tutto. La cittadinanza attiva come fenomeno sociale, politico e naturalmente anche economico, è infatti da identificare con le pratiche molto più che con le forme (Cotturri, 2001; Arena, 2006). Questa disattenzione per le pratiche e la correlata ossessione per le forme è, a mio parere, l'elemento strutturale dei paradigmi del nonprofit e della società civile che rende invisibile il fenomeno oggetto di questo articolo.

4. Conclusioni: per un'agenda di ricerca sulle attività di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato

In questo articolo spero di avere illustrato le ragioni che rendono, allo stato delle cose, estremamente problematico fare una trattazione dell'oggetto dell'articolo stesso. In effetti, le questioni di definizione, di raccolta e organizzazione dei dati e di informazioni disponibili

rendono questo compito più che arduo. Esso non è facilitato - al contrario! - dai paradigmi utilizzati per ritagliare la realtà sociale di cui le organizzazioni di volontariato sono parte, siano questi paradigmi quello del nonprofit o quello della società civile.

Una chiave che è stata proposta per cercare di superare i limiti delle due *Standard View* è stata quella di considerare le associazioni di volontariato come parte di un insieme più ristretto rispetto al nonprofit e appartenente a quello della società civile, ossia l'attivismo civico o cittadinanza attiva, dove sono presenti e prendono significato forme di auto organizzazione dei cittadini che operano come attori del *policy making* e che si distinguono per il fatto di svolgere ruoli di rilievo pubblico attraverso strategie non esclusive come quella dell'*advocacy*.

Si tratta, naturalmente, di un'ipotesi di lavoro, e oltretutto di carattere molto generale. Quali passi potrebbero essere compiuti per andare verso il concreto? Ritengo che un'agenda per la ricerca sulle attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato dovrebbe contenere almeno quattro elementi prioritari.

Il primo è quello di chiare definizioni operazionali di organizzazione di volontariato e di attività di *advocacy*, che tengano conto di quelle generali e di carattere teorico, ma mirino a rendere osservabili questi fenomeni.

Il secondo elemento è la compilazione di due tipi di repertorio: un primo dovrebbe essere dedicato alle azioni di *advocacy* che vengono svolte dalle associazioni di volontariato, mentre il secondo dovrebbe riguardare gli ambiti o i campi di *policy* in cui tali azioni vengono svolte.

Il terzo elemento è l'identificazione di una tipologia di *output*, o prodotti, a cui l'attività di *advocacy* delle associazioni di volontariato dà luogo. I prodotti, a loro volta, possono costituire un utile punto di osservazione degli effetti, o *outcome*, che tramite queste attività vengono realizzate.

Infine, andrebbe privilegiato lo studio di un caso con valore euristico, in grado di dare informazioni che possano avere un valore generale. Ritengo che il migliore possibile sia quello dell'azionismo volontario per i diritti dei disabili: per la sua storia, per la molteplicità di linee di sviluppo, per i risultati tangibili a cui ha portato, nonché per la possibilità di comparare l'esperienza italiana con altre (ad esempio, quella degli Stati Uniti, cfr. Zames Fleischer, Zames, 2001).

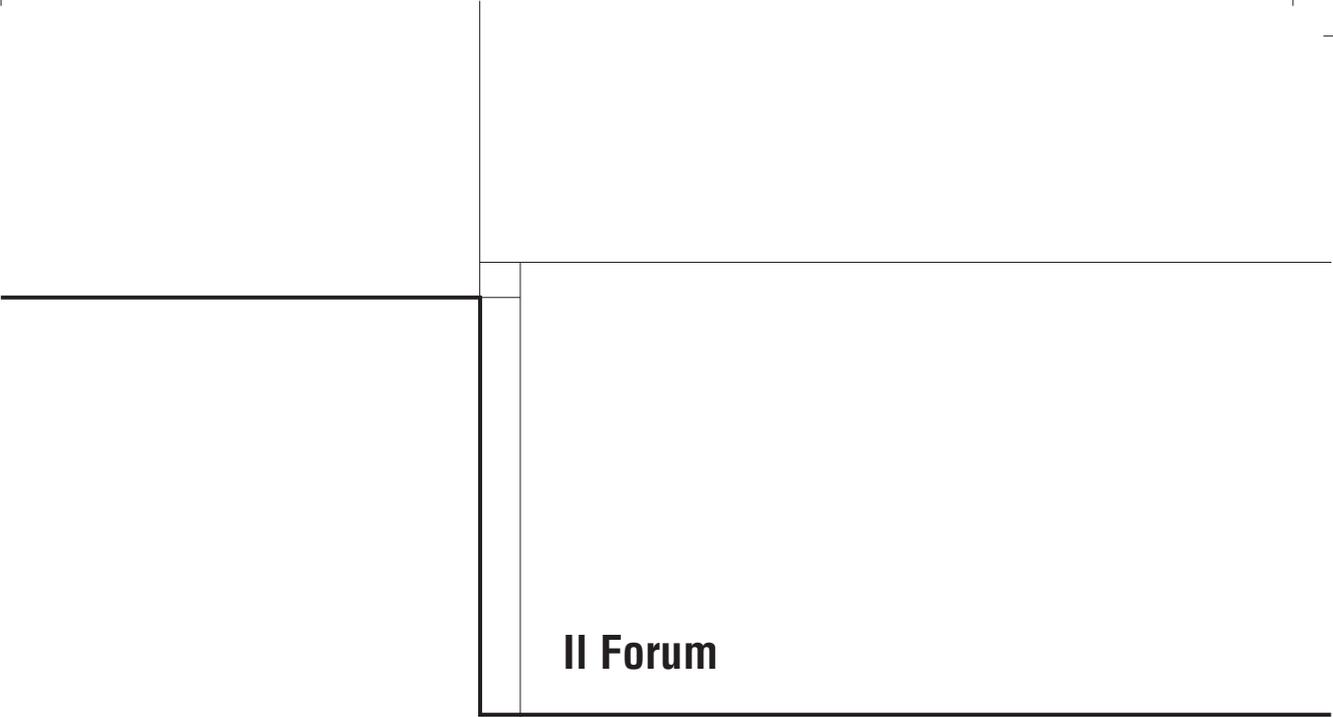
Tutti e quattro i punti qui elencati hanno un carattere elementare o di base. Ma è proprio di punti di partenza che il tema oggetto di questo articolo ha bisogno per poter essere sviluppato senza cadere nella tentazione di imboccare scorciatoie che rischiano di rilevarsi vicoli ciechi.

Riferimenti bibliografici

- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Bari.
- Barbetta G.P. (1996), "Il settore non profit in Italia: una definizione", in Barbetta G.P. (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore non profit in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Civicus (2007), *Global Survey of the State of Civil Society, Volume 1, Country Profiles*, a cura di Finn Heinrich V., Kumarian Press, Bloomfield.
- Civicus (2008), *Global Survey of the State of Civil Society, Volume 2, Comparative Perspectives*, a cura di Finn Heinrich V., Fioramonti L., Kumarian Press, Bloomfield.
- Clark J.D. (2009), "Advocacy", in Anheier H., List R., Toepler S. (a cura di), *International Encyclopedia of Civil Society*, www.springerlink.com.
- Cohen D., De La Vega R., Watson G. (2001), *Advocacy for Social Justice: A Global Action*, Kumarian Press, Bloomfield.
- Colozzi I. (1997), "Società civile e terzo settore", in Donati P. (a cura di), *La società civile in Italia*, Mondadori, Milano.
- Colozzi I., Bassi A. (2003), *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma.
- Cotturri G. (2001), *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma.
- Frisanco R. (2003), *Il volontariato nel Lazio. Rilevazione Fivol 2001*, Regione Lazio, Fivol, Roma.
- Frisanco R. (2004), "Il volto del volontariato oggi", 11 settembre 2004, paper.
- Frisanco R. (2007), *Chi siamo: una fotografia del volontariato. Lo scenario del volontariato organizzato oggi. Primi dati della quarta rilevazione Fivol 2006*, paper presentato alla V Conferenza Nazionale del Volontariato, Napoli, 13-15 aprile 2007.
- Istat (2001), *Istituzioni non profit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 1999*, Istat, Roma.
- Istat (2003), "Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003", *Statistiche in Breve*, 14 ottobre.
- Istat (2006), "Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2001", *Istat Informazioni*, n. 27.
- Moro G. (2005), *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma.
- Moro G. (2009), *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma.

- Moro G., Vannini I. (2008), *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Nocera S. (2009), *Cenni sulla normativa relativa al volontariato di advocacy in Italia*, <http://www.edscuola.it/archivio/handicap/advocacy.htm>.
- Putnam R. (1999), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Ranci C. (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuova solidarietà e trasformazioni nel welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Rossi G., Boccaccin L. (1996), "Il volontariato", in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Rubin H.J., Rubin I.S. (1992), *Community Organizing and Development*, Macmillan, New York.
- Salamon L.M., Anheier H.K. (1996), *The Emerging Nonprofit Sector. An Overview*, Manchester University Press, Manchester e New York.
- Santuari A. (1997), "Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere", in Vittadini G. (a cura), *Il non profit dimezzato*, Etas Libri, Milano.
- Spes (s.d.), *Il volontariato in Europa. Organizzazioni, promozione, partecipazione*, Spes, Roma.
- Wikipedia (2009), "Advocacy", <http://en.wikipedia.org/wiki/Advocacy>.
- Zames Fleischer D., Zames F. (2001), *The Disability Rights Movement. From Charity to Confrontation*, Temple University Press, Philadelphia.





Il Forum





Volontariato e impresa sociale

a cura di Luca Fazzi

Dove sta andando il volontariato oggi? Quali sono le sfide che tale soggetto è chiamato ad affrontare? Con quali risorse? E con quali esigenze di strutturazione e confronto con gli altri soggetti del terzo settore e con le imprese sociali in particolare?

Il Forum di questo numero monografico di *Impresa Sociale* si propone di fornire delle preliminari risposte a queste domande presentando le opinioni di alcune delle più importanti voci del mondo del volontariato e dell'impresa sociale nazionali: Lucio Babolin, presidente del Cnca - Coordinamento nazionale della comunità di accoglienza; Maria Pia Bertolucci, vicepresidente del Centro nazionale del volontariato di Lucca; Gabriele Brunini, presidente della Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia; Fausto Casini, presidente dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze; Marco Granelli, presidente di CSVnet il Coordinamento nazionale dei Centri servizi per il volontariato.

Dai diversi punti di osservazione da cui si guarda al fenomeno del volontariato e al rapporto tra volontariato e impresa sociale emergono caratterizzazioni ed elementi di necessario distinguo e specificità. L'elemento comune che prende forma dalle risposte dei partecipanti al Forum è che oggi il volontariato sta vivendo una stagione di nuova centralità originata dalle profonde trasformazioni della società e dell'economia e che il suo ruolo necessita di un rilancio costruttivo e propositivo a cui tutti devono contribuire: il volontariato in prima persona, le istituzioni, i cittadini. Secondo alcuni questo cambiamento necessariamente avvicina l'azione volontaria ad alcune problematiche tipiche delle imprese sociali. Altri

segnalano invece l'esigenza di mantenere netto il confine tra le due forme organizzative per evitare il rischio di utilizzo strumentale del volontariato e la perdita delle sue istanze riformatrici. Queste legittime preoccupazioni non offuscano tuttavia un aumento di attenzione nei confronti della collaborazione e dello scambio virtuoso tra i valori, le risorse e gli obiettivi di questi due mondi dell'azione sociale. Fare impresa sociale non esclude svolgere attività compatibili con il fine dell'azione volontaria e, allo stesso tempo, fare volontariato comporta assumersi oggi una responsabilità maggiore rispetto a problemi di natura gestionale, strategica e operativa che possono essere affrontati in modo più efficace imparando anche qualcosa dal mondo delle imprese sociali. È probabilmente giusto non dimenticare mai di sottolineare come sia l'incontro tra distinti elementi di specificità che può generare un migliore risultato per tutti piuttosto che non una contaminazione indistinta inevitabilmente portata a snaturare funzioni e finalità in parte sovrapponibili, ma in parte anche specifiche.

1. QUALI COMPITI STRATEGICI OGGI ATTRIBUIREBBE ALLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO NEL NOSTRO PAESE?

BABOLIN

Credo che in questo nostro tempo, caratterizzato da un processo di grandi trasformazioni e cambiamenti, che rischia, ancora una volta, di produrre come esito finale una riorganizzazione della società, della politica e dell'economia che conferma il dominio dei pochi sui molti, l'espandersi di aree vaste di povertà assoluta, la perdita dei diritti minimi di cittadinanza per molti uomini e donne, l'aumentare di quelle che Bauman chiama le "discariche umane", il ruolo profetico, di denuncia, di anticipazione di risposte, di impegno gratuito del volontariato necessari di un rilancio, di una riaffermazione della sua importanza. Un'azione volontaria che faccia riferimento al principio della responsabilità di ogni cittadino e cittadina nei confronti dell'altro escluso, abbandonato, dimenticato. Si tratta di riaffermare il principio di una cittadinanza volontaria che si organizza diventando soggetto collettivo capace di farsi carico, di non tacere, di assumere su di sé le fatiche delle persone più fragili e deboli. Ribadisco: assunzione di responsabilità individuale che si organizza per tentare un'azione collettiva per affermare il diritto ai diritti per tutti.

BERTOLUCCI

Le organizzazioni di volontariato sono soggetti credibili, attivi e in genere anche responsabili sul territorio del nostro paese, pur con qualche differenza tra le diverse zone d'Italia. Quindi attribuirei alle organizzazioni di volontariato un ruolo di protagonisti attivi nei diversi settori di cui ciascuna si occupa, impostando i servizi all'interno di una comunità, partendo dalle organizzazioni di volontariato secondo il principio di sussidiarietà e organizzando quello che manca, senza fare troppe duplicazioni. Molte organizzazioni di volontariato stanno attraversando in questo momento una fase di stabilizzazione. Una tappa necessaria, utile per poterci riappropriare della nostra nuova identità all'interno di un processo sociale ed economico che sta vivendo una gravissima crisi. Il volontariato non si è perso, ma deve adeguarsi ai cambiamenti. Non viene meno la generosità del singolo volontario perché fortunatamente il concetto di solidarietà è qualcosa che ci è sempre appartenuto. Ma col tempo cambiano anche i bisogni, le richieste e, di conseguenza, anche le risposte. I modelli si trasformano ed è quindi importante definire la linea d'azione del volontariato. Questa fase difficile sta mettendo in crisi i diritti, le relazioni, la reciprocità. In un contesto come questo, il volontariato deve recuperare la sua funzione originale: quella di promotore culturale, di anticipatore dei bisogni, di soggetto capace di pensare e innovare. Perché laddove non arrivano i pubblici poteri, lì c'è il volontariato: che si spende per la lotta contro la povertà, per la tutela delle fasce più deboli, per la difesa dei diritti e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Questa è la dimensione che ci appartiene e che rivendichiamo: un volontariato che è dapprima "azione"; ma che è anche capace di interloquire con le istituzioni che devono riconoscergli un maggiore ruolo adeguato all'autorevolezza che ha. In questo senso, nella ridefinizione del ruolo del volontariato per la costruzione di un *welfare* migliore, adeguato e più efficiente, è importante che le istituzioni riconoscano anche la necessità di rapportarsi con il volontariato - ai vari livelli - come soggetto e non certo come la "Cenerentola" della situazione: perché in questo mondo complesso le associazioni e le organizzazioni di volontariato sono certamente uno dei soggetti più autorevoli che ci sono, credibili e concrete nel territorio per le persone e per la rimozione delle loro emergenze e bisogni.

BRUNINI

C'è un'opera nuova, eppure sempre viva per il volontariato: è quella di essere dalla parte degli ultimi. Di scovare, leggere, capire i problemi che ci stanno di fronte, che interpellano le nostre coscienze e le nostre associazioni. Oggi ci sono tanti nuovi problemi da affrontare, frutto di una società che si sente incerta e insicura, prima ancora che povera e vittima della crisi. C'è insomma una povertà morale prima ancora che economica che il volontariato deve saper cogliere. C'è un deficit di relazionalità nelle nostre comunità locali, sempre più atomizzate. In questo il volontariato, quello solidale, gratuito, libero, spontaneo, può ancora dire molto, forse può dire cose nuove. A patto che voglia giocare questo ruolo, magari rimettendo in discussione le proprie certezze, le proprie consuetudini di servizio, facendo quindi innovazione a partire dalla propria missione. Ci sono tanti problemi sociali emergenti, frutto a mio avviso di una trasformazione profonda della composizione della nostra società e anche dei caratteri culturali e antropologici: i fenomeni migratori, la diversa composizione e struttura della famiglia, i problemi che stanno in un'area non ancora precisamente definita di disagio sociale, sono solo alcuni dei fenomeni che devono interrogarci e ai quali dobbiamo dare risposte, da subito, senza esitazioni, ricercando nuove risposte. I vecchi modelli di intervento forse oggi non sono più adeguati. Dobbiamo essere più rapidi, ad esempio. Si pensi alla velocità (e alla frenesia) della nostra vita quotidiana. Questo carattere investe anche i problemi sociali delle persone e dei gruppi. Così, non possiamo certo permetterci di affrontare i problemi, dando risposte "istituzionalizzate" che richiedono tempi lunghi, mediazioni. C'è insomma, a mio avviso, un'emergenza del fare che si ripresenta come estremamente attuale e alla quale il volontariato, con la sua dinamicità, può dare efficace risposta. Per compiere questi passi ci sono due nodi critici: da un lato, la capacità del volontariato di rinnovarsi nella continuità. Di stare cioè, a partire dal proprio vissuto, dalle proprie pratiche, sui nuovi bisogni, sulle nuove emergenze sociali, per svolgere ancora il proprio ruolo di scoperta delle necessità e, d'altro lato, di risposta in termini di solidarietà. Il secondo aspetto attiene invece alle politiche pubbliche che ineriscono al volontariato. Negli ultimi anni stiamo assistendo ad una vera e propria offensiva normativa verso il volontariato: tutti i problemi legati alla fiscalità de-

gli ultimi mesi, le nuove norme inerenti la sicurezza nei luoghi di lavoro sono solo degli esempi che, per chi è tutti i giorni in trincea, rappresentano una maggiore complessità nella gestione. Con questo il volontariato non intende sottrarsi alla legislazione, non vuole cercare cioè una protezione speciale, vuole però essere messo in grado di operare efficacemente, senza che elementi di natura aziendalistica o gli eccessi della burocrazia interrompano quella immediatezza dell'azione volontaria che è, in fondo, la sua caratteristica saliente, la sua capacità di dare risposte.

CASINI

Il compito educativo, formativo e comunicativo, al cui interno metto le strategie che dovrebbero promuovere il cambiamento sociale partendo dal "movimento" dei volontari; il metodo educativo "dell'insegnare facendo assieme" sottrae il confronto fra gli individui alla predica del *leader*, cambia le dinamiche di relazione e rigenera la responsabilità di cittadinanza. Il volontariato deve rivendicare con forza questa sua particolarità, per quanto riguarda i giovani, chiedendo di essere attore protagonista nel servizio civile nazionale e di potere accedere con azioni esemplari agli ambiti educativi, ma l'altra partita rilevante è quella che le organizzazioni di volontariato siano al loro interno luoghi di formazione permanente e nodi della vita partecipativa per tutte le generazioni. La strategia consiste nell'innovare il linguaggio e la politica e non scimmiettare i comportamenti dei *leader* di partito che comunemente giudichiamo negativi. Sicuramente è importante l'accesso ai media generalisti; anche qui dobbiamo essere capaci di evitare la presenza in spazi che ci rinchiudono in ambientazioni "buoniste" e strumentali a questo o quel potere e che ci considerano questuanti di spazi di visibilità; dobbiamo essere antagonisti rispetto all'idea che una cosa esiste se appare sulla Rai o su Mediaset, a questo dobbiamo richiamare il servizio pubblico radiotelevisivo. Il compito di agire e responsabilizzare verso l'utilizzo responsabile dei beni comuni, partendo dal mantenere e dal riappropriarsi degli spazi comuni, in questo senso l'idea di sostituire il vivere sul territorio con azioni di presidio (ad esempio, le cosiddette "ronde") va in direzione diametralmente opposta. La strategia dell'agire si unisce, in questo contesto, alla promozione sociale, promuovere partecipazione e democrazia non è strumentale ma è il fine stesso. Nelle grandi emergenze poi c'è una grandissima quantità di energia di volontariato che deve essere

usata in modo strategico. Esemplare, in negativo, è l'utilizzo di dinamiche emergenziali, come è accaduto nella protezione civile negli ultimi tempi. Facendo esondare il dirigismo funzionale alla gestione di emergenze anche su attività che richiedendo mobilitazioni eccezionali di risorse devono essere bilanciate da dinamiche di democrazia e partecipazione collettiva. Il volontariato italiano è anche costituito da grandi reti nazionali che si trovano spesso spiazzate nella relazione con le istituzioni nel conflitto di competenze che inevitabilmente si sta creando fra Stato e Regioni nell'ambito di un processo federalista che si sta sviluppando in modo abbastanza confuso. Questa situazione critica però vede anche il volontariato e il terzo settore in alleanza con il resto delle parti sociali come soggetto autorevole per la difesa dell'esigibilità dei diritti costituzionali per tutti i cittadini e nella denuncia di inefficienze e sovrapposizioni tra le diverse istituzioni della Repubblica. Il volontariato e il terzo settore italiani possono sfruttare l'occasione del 2011, anno europeo del volontariato, per chiedere il ripartire del processo che porta alla Costituzione Europea e chiedendo che la Carta contenga il riconoscimento dei "corpi intermedi" come già previsto nella Costituzione Italiana. Credo che alla base di tutto per il futuro del volontariato ci sia comunque il passaggio di consapevolezza che non si conta solo in ragione di quanto si riescano ad influenzare le politiche pubbliche agendo su azioni di rappresentanza, ma da quanto il radicamento nei territori e la coesione delle reti delle organizzazioni di volontariato le renda protagoniste nel processo di cambiamento sociale e nel rinnovo delle dinamiche democratiche. I nodi critici, ma anche le potenzialità maggiori sono sia nelle crisi dei modelli di sviluppo che nelle dinamiche di globalizzazione. In Italia c'è in più una grande difficoltà dovuta alla fragilità della sponda istituzionale al fine di costruire dinamiche di fiducia in un futuro basato su legalità/equità e sostenibilità. Esistono oggi molti attori in campo: l'Agenzia per le Onlus, le Università, le istituzioni pubbliche statali regionali e locali, i Centri di servizio, ecc. Il volontariato oggi gode ancora di una fortissima credibilità rilevata da molti sondaggi. Entrambi questi fattori possono essere alleati o nemici per la crescita del volontariato adulto in questo paese. In questo periodo il problema maggiore è la scarsa propensione a stare nei propri ruoli e spesso mi capita di sentire Ministri o professori/ricercatori parlare come se fossero presidenti di associazioni di

volontariato e non studiosi o servitori dello Stato, spesso i burocrati con logiche di autosufficienza tendono ad esautorare il ruolo politico, ecc. Il nodo critico quindi come sempre sarà la selezione delle nuove classi dirigenti del volontariato e la loro formazione, nonché la capacità di costruire climi associativi che sviluppino capitale sociale evitando la continua rivendicazione del “modello unico”, che corrisponde quasi sempre con il proprio, rispetto alla disponibilità al confronto fra diversi.

GRANELLI

Oggi viviamo in un periodo di crisi che oltre a cambiare l'economia sta mutando alcuni aspetti del nostro essere, del nostro pensare, rivedendo e mutando le priorità delle istituzioni, delle imprese, delle famiglie, dei lavoratori. In questo contesto di crisi, aumentano le necessità di intervento sociale. Ma dobbiamo anche osservare che se diminuiscono le risorse per i servizi sociali, per i meccanismi di protezione sociale, per i beni comuni in generale, parallelamente aumentano i rischi della disgregazione sociale, della frammentazione. Dobbiamo anche chiederci le ragioni di questa crisi, e non solo le ragioni economiche, ma anche quelle culturali e antropologiche, o meglio come il sistema dell'economia eccessivamente finanziaria e le sue degenerazioni abbiano mutato la cultura, il pensare, le priorità delle persone, delle famiglie e delle comunità. Un certo modo di intendere l'economia, quella dei prestiti e della finanza derivata, ha spinto le persone a consumare più di quanto possedevano, a preferire l'utilizzo privato di risorse senza domandarsi l'origine di esse e ancor prima di averle guadagnate e sostanzialmente scaricando sulle generazioni future la responsabilità della raccolta delle risorse stesse. Questo contesto culturale ha provocato l'oblio del bene comune e del suo stesso senso, l'oblio del capitale sociale, della necessità della coesione sociale. L'enciclica *Caritas in Veritate* è molto chiara al proposito. “§39[...] Quando la logica del mercato e quella dello Stato si accordano tra loro per continuare nel monopolio dei rispettivi ambiti di influenza, alla lunga vengono meno la solidarietà nelle relazioni tra i cittadini, la partecipazione e l'adesione, l'agire gratuito, che sono altra cosa rispetto al “dare per avere”, proprio della logica dello scambio, e al “dare per dovere”, proprio della logica dei comportamenti pubblici, imposti per legge dallo Stato. § 32 [...] Va poi ricordato che l'appiattimento delle culture sulla dimensione tecnologica, se nel breve periodo può

favorire l'ottenimento di profitti, nel lungo periodo ostacola l'arricchimento reciproco e le dinamiche collaborative. È importante distinguere tra considerazioni economiche o sociologiche di breve e di lungo termine. L'abbassamento del livello di tutela dei diritti dei lavoratori o la rinuncia a meccanismi di redistribuzione del reddito per far acquisire al paese maggiore competitività internazionale impediscono l'affermarsi di uno sviluppo di lunga durata. Vanno, allora, attentamente valutate le conseguenze sulle persone delle tendenze attuali verso un'economia del breve, talvolta brevissimo termine. Ciò richiede una nuova e approfondita riflessione sul senso dell'economia e dei suoi fini [84], nonché una revisione profonda e lungimirante del modello di sviluppo, per correggerne le disfunzioni e le distorsioni. Lo esige, in realtà, lo stato di salute ecologica del pianeta; soprattutto lo richiede la crisi culturale e morale dell'uomo, i cui sintomi da tempo sono evidenti in ogni parte del mondo". La crisi quindi ci chiede qualcosa di più: non solo un maggiore impegno per contrastarne gli effetti, ma l'occasione per un cambiamento culturale e di conseguenza organizzativo, programmatico, operativo, per riorganizzare e riorientare la nostra azione e il compito principale del volontariato di questi anni. Emerge la necessità di una risposta alla crisi economica che sia antropologica-culturale-di senso, cioè in ordine ai valori e ai principi ispiratori del nostro vivere, del nostro essere persona, del nostro essere comunità cristiana, del nostro essere società civile. In questo contesto il volontariato diviene determinante e più importante: non solo perché è da sempre capace di rispondere ai bisogni delle persone con la concretezza e immediatezza della solidarietà e della gratuità, ma soprattutto perché può lavorare per rinforzare le relazioni fra le persone e aumentare la coesione sociale. Il volontariato è un'esperienza che permette a tutti, alle persone comuni di sperimentare che oltre al bene privato esiste un interesse generale, esistono dei beni che sono di tutti, della comunità, beni pubblici. Oggi il valore dei beni comuni, della solidarietà, si evidenzia e si trasmette attraverso il "fare esperienza di volontariato": più gente vedrà e farà volontariato qualche volta nella vita, più gente crederà nell'interesse generale e nei beni comuni e orienterà le sue scelte fondamentali ad esso. Queste riflessioni ci fanno capire come sia importante oggi, in un quadro di crisi economica e di frammentazione sociale, sostenere il volontariato e soprattutto promuovere e diffondere le esperien-

ze di volontariato fra tutti i cittadini, per far crescere la dimensione culturale e di senso dell'interesse generale, ma soprattutto far cogliere a tutte le persone, i cittadini quanto sia importante e doveroso farsi carico dell'interesse generale. Sempre la nostra Costituzione afferma con molta chiarezza che come si riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo si chiede ai cittadini non solo di rispettare le regole, ma di adempiere ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", ed ancora all'art. 4 il dovere di ogni cittadino di "svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società." Quindi ritengo che oggi il ruolo principale delle organizzazioni di volontariato sia quello di rappresentare (nel senso di evidenziare, rendere concreto, raffigurare) l'interesse generale e i beni comuni e rappresentare il dovere del cittadino (qualsiasi e non per compito istituzionale, per professione, per delega, per missione personale/ideologica) di contribuire ad essi per la coesione e la giustizia sociale. Un ruolo, quindi, di divenire nei contesti territoriali luogo ed esperienza di volontariato come comprensione del bene comune, dell'interesse generale e del dovere di responsabilità e solidarietà, fondamentale per aumentare la coesione sociale e contrastare la frammentazione e la disgregazione. Un ruolo che per sua natura non è mai disgiunto dalla concretezza delle azioni di solidarietà, anzi l'azione culturale, simbolica e pedagogica trova la sua forza proprio nel trasmettersi attraverso le azioni concrete, i gesti quotidiani, le relazioni di fraternità. A questi due ruoli, quello dell'azione solidale e fraterna concreta, e quello educativo della promozione e diffusione della cultura della solidarietà si aggiunge quello politico e di promozione del cambiamento a partire dalla tutela dei diritti, così come indicato ancora attualmente nella Carta dei valori.

2. RITIENE PRATICABILI PER LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO IL MODELLO DELLA "CONCERTAZIONE" E DELLA "COPROGETTAZIONE" CONTENUTO NELLA L. 328 DEL 2000 E SUCCESSIVAMENTE SVILUPPATO NEI PIANI DI ZONA DI ALCUNE REGIONI? E CON QUALI MODALITÀ?

BABOLIN

È del tutto evidente che l'azione volontaria assume quella che noi chiamiamo "funzione pubblica" se chiaramente orientata al benessere della comunità e, in forza di questo, titolata per stare ai tavoli della rappresentanza delle organizzazioni della società ci-

vile, lì dove si esercita il ruolo programmatico e di verifica della congruità delle azioni di tutela e dei servizi resi ai cittadini.

Quello che forse merita di essere chiarito è il fatto che, a quei tavoli, le organizzazioni di volontariato non siedono in quanto organizzazioni che stanno nell'area della gestione dei servizi sociali e assistenziali. Questo è un equivoco che andrebbe definitivamente chiarito. E si tratterebbe di un chiarimento che potrebbe rafforzare la funzione di garanzia e di tutela dell'esigibilità dei diritti sociali che le organizzazioni di volontariato sono chiamate ad esercitare.

BERTOLUCCI

Già nella risposta precedente ho auspicato il modello della concertazione tra le diverse organizzazioni di volontariato e le istituzioni e ritengo che possa essere una delle chiavi di volta per migliorare i servizi - dal punto di vista degli utilizzatori finali - ma soprattutto serve per dare senso all'impegno delle organizzazioni, prendendo consapevolezza che possono essere dei validi interlocutori e non solo esecutori. D'altra parte il fatto che molte organizzazioni di volontariato gestiscano direttamente pezzi di stato sociale, le rende autorevolmente soggetto e non oggetto, come mi piace dire "alla pari tra diversi" con le istituzioni, perché ciascuno ha una specifica *mission* da compiere.

BRUNINI

Siamo a dieci anni dall'emanazione della legge quadro sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Una riforma ormai da tutti ritenuta storica e strategica. E lo è stata, anche se i processi di regionalizzazione promossi dalla riforma costituzionale del Titolo V, promossi appena un anno dopo dalla L. Cost. 3/2001, hanno senz'altro ridisegnato in maniera completamente diversa quanto si poneva come obiettivi la legge 328/2000. Non mi sento su questo di dare un giudizio di valore, se cioè questo processo abbia o meno, ridotto la portata della riforma sui servizi sociali, anche perché il processo di decentramento istituzionale delle competenze è sotto molti aspetti condivisibile, a condizione naturalmente che si fissino i livelli essenziali delle prestazioni e che si attui, nella pratica, una solidarietà tra le aree più ricche del paese e quelle più povere. Il rischio che vedo, proprio guardando all'esperienza dell'applicazione nelle diverse Regioni della l. 328/2000 è che si produca un *welfare* a più velocità, in cui qualcuno resta indietro. E anche i modelli di programmazione e pro-

gettazione degli interventi e dei servizi, subisce questo fattore di diversificazione a livello territoriale. Vi sono esperienze senz'altro positive e particolarmente interessanti di concertazione e di co-progettazione. Vi sono anche modelli ed esperienze che nascono - come, ad esempio, le Società della Salute in Toscana - per avvicinare i servizi ai cittadini, assicurando una partecipazione attiva del terzo settore e del volontariato ai percorsi di programmazione e di gestione dei servizi. Non dappertutto è così, però. Anzi, proprio rispetto alle esperienze di co-progettazione e di autentica concertazione degli interventi, credo ci sia molto da lavorare ancora, trovando anche su queste linee di azione comuni, capaci di stimolare anche la crescita e la formazione di una struttura associativa sui territori attenta ai nuovi bisogni di cui si parlava in precedenza.

CASINI

Visto quanto abbiamo lottato per ottenere questa legge e per difenderne i contenuti sarebbe politicamente corretto che io argomentassi la risposta affermativa. Ma oggi se parlo delle organizzazioni di volontariato vincolandole alle definizioni della 266/91 la risposta è dubitativa. Quello che è accaduto è sotto gli occhi di tutti (rimando anche alle pubblicazioni dell'osservatorio sulla legge 328) ma le cause sono molto più difficili da determinare. Questa legge come altre dell'inizio degli anni '90 ha nel suo spirito processi importanti di evoluzione della pubblica amministrazione, come sempre non adeguatamente accompagnati da processi formativi per chi poi l'avrebbe dovuta gestire. Come è accaduto in tutte le pubbliche amministrazioni si sono innescate dinamiche di resistenza al cambiamento che in alcune Regioni hanno bloccato l'attuazione, ma che in altre ne hanno resi vani gli obiettivi. Dopo la stagione che io definisco "collettivistica" oggi i contesti di partecipazione risentono di una forte disillusione e anzi spesso (basti guardare i processi di partecipazione alla costruzione dei piani regolatori o le giustificazioni che il "cittadino medio" dà alla scelta di scorciatoie utilizzata dalla protezione civile) la sensazione è che i luoghi di approfondimento siano in realtà luoghi di recitazione necessari per continuare a mantenere le dinamiche autoreferenziali e di clientela della pubblica amministrazione. Ritengo quindi praticabili la concertazione e la co-progettazione, ma il volontariato sa che deve assumersi prima di tutto la responsabilità di partecipare solamente in virtù della propria rappresen-

tatività e non per attivare ulteriori dinamiche di spartizione, su questo sarà determinante la costruzione di sistemi per misurare la rappresentatività e la rilevanza. Il vero ruolo del volontariato è quindi dimostrare che "è possibile" con partecipazioni di testimonianza ricostruire un rapporto con le istituzioni sulle politiche pubbliche. Per fare questo lo sforzo e le risorse necessarie sono importanti, quindi è chiaro che se non si comincerà a spostare risorse da erogazioni dirette verso interventi strutturati ed integrati con al centro la persona, difficilmente la fatica troverà il giusto riconoscimento e questo per il volontariato può essere assolutamente debilitante.

GRANELLI

La scelta della legge 328/00 in particolare nell'art. 1 e 19 evidenzia questo ruolo del volontariato come collaboratore necessario delle istituzioni pubbliche non solo nel gestire, ma ancor prima nell'individuazione delle priorità, nel programmare, progettare e valutare. È stata una conquista normativa che suggella un percorso iniziato con il movimento del volontariato moderno degli anni '70 e con l'approvazione stessa della legge 266/91. Ma proprio oggi il volontariato corre un grave rischio: quello della non consapevolezza nella propria base di questo ruolo, della sua necessità e del suo riconoscimento legislativo. L'entusiasmo iniziale si è scontrato, da una parte, con la cultura della concentrazione nella gestione e nel tecnicismo e, dall'altra, nella sudditanza ideologica ai poteri. Di fatto ritengo che sia opportuno e necessario oggi concentrarsi sulle condizioni necessarie per rendere praticabile questo ruolo, condizioni troppo spesso oggi intermittenti e in qualche caso misconosciute. La prima condizione è l'individuazione e la realizzazione concreta e continuata di: processi reali, luoghi e strumenti per permettere al volontariato di esercitare questi ruoli e per far influire effettivamente questo esercizio con i sistemi politici e tecnici della programmazione delle politiche pubbliche. Qui la Repubblica e cioè lo Stato, le Regioni e gli enti locali sia nelle loro componenti politiche e sia in quelle tecniche hanno una grande responsabilità. Troppo spesso le grandi dichiarazioni lasciano spazio a processi di mera consultazione occasionale, di impraticabilità oggettiva per limitatezza dei tempi e delle forme, aspetti che negano di fatto l'esercizio del ruolo previsto dalla legge. A questo proposito alcuni studi realizzati sull'esperienza evidenziano le difficoltà del volontariato nell'esercitare tale ruolo.

lo. Parallelamente però ritengo che ci siano grandi responsabilità del mondo del volontariato e del terzo settore nelle difficoltà reali dell'esercizio del ruolo e della sua effettività. In particolare spesso vi è scarsa consapevolezza del ruolo e difficoltà ad esercitare conseguenti atteggiamenti e azioni da parte del volontariato. A questo si aggiunge la difficoltà delle organizzazioni di volontariato di realizzare sistemi di coordinamento tra di esse e del volontariato con gli altri soggetti del terzo settore, processi di rete estremamente necessari per svolgere pienamente questo ruolo con regole, comportamenti, suddivisione del lavoro, acquisizione di competenze. Il deficit maggiore in questo ambito è la difficoltà a costruire sistemi corretti, efficienti ed efficaci di rappresentanza. La Carta della rappresentanza promossa da CSVnet e dalla Convol è uno strumento che intende proprio promuovere questi percorsi. A questo proposito mi pare significativo l'invito chiaro del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel discorso pronunciato il 4 dicembre scorso al mondo del volontariato, dove afferma: "E il capitale sociale - come si è sottolineato anche oggi - costituisce un fattore essenziale dello sviluppo economico. Esso si forma anche attraverso la costruzione di reti, perciò dobbiamo apprezzare lo stimolo a costituire, e la capacità di costruire, vere e proprie reti di associazioni volontarie. Anzi, sulla strada della cooperazione tra associazioni bisognerebbe fare ulteriori passi avanti. Infatti, il nostro non è solo un paese di piccole imprese, è anche un paese di piccole associazioni di volontariato, perciò ancora più utile e meritoria è l'attività di coordinamento e prestazione di servizi svolta dai gruppi promotori di questo incontro (Forum Terzo Settore, Consulta Volontariato, Convol, CSVnet)". Si tenga presente come la crescita di forme e strutture di rete e rappresentanza è fondamentale per differenziare i differenti ruoli che il volontariato e, più in generale, il terzo settore si trova ad esercitare nel contesto della 328/00: da una parte, il ruolo di collaboratore nelle decisioni riguardanti l'individuazione delle priorità, delle risorse, delle modalità di relazione tra ente locale e terzo settore; dall'altra, quella di gestore di azioni di politiche sociali per conto dell'ente locale e da esso finanziate. Una suddivisione di compiti tra forme di rappresentanza e soggetti singoli attori di intervento può favorire un corretto svolgimento di entrambi i ruoli, superando i conflitti di interesse sulla gestione, ma mantenendo il ruolo politico e di *advocacy* del volontariato.

3. ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO E FINANZIAMENTI PUBBLICI: QUALI CONSEGUENZE PER LE AZIONI DI *ADVOCACY* E PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI?

BABOLIN

Non è da ora che sosteniamo - come Cnca (Coordinamento nazionale della comunità di accoglienza) - la necessità che si eviti di affidare alle organizzazioni di volontariato servizi che sono strutturalmente collocati nell'area della rete formale di servizi di *welfare*. Può essere al massimo comprensibile che vengano loro riconosciuti i costi necessari al mantenimento di una struttura organizzativa minima centrata sulle prestazioni volontarie non retribuite, non sostitutive delle professionalità sociali oggi richieste da quasi tutti gli *standard* dei servizi alla persona codificati in molte regioni del paese. L'azione volontaria non può più essere tale quando fosse chiamata a gestire direttamente un servizio inserito nella programmazione territoriale con carattere di continuità e facente riferimento a quelli che vengono definiti come servizi essenziali. Può al massimo essere comprensibile che un'organizzazione di volontariato si faccia carico di un bisogno emergente, di azioni e funzioni sperimentali e transitorie, di gravi stati di abbandono e di povertà grave per le quali non si è ancora attivata una chiara presa di responsabilità da parte dello Stato nelle sue articolazioni nazionali e/o territoriali.

BERTOLUCCI

Lo sviluppo e il rafforzamento del "volontariato dei diritti" non passa attraverso i finanziamenti pubblici, perché il concetto di *advocacy* è sostenuto da quelle realtà associative che svolgono le loro funzioni tenendo ben presenti alcuni principi cardine. Non solo la sussidiarietà, ma anche la reciprocità, la sensibilità e la responsabilità civile, l'interesse per l'altro. In sostanza i bisogni condivisi e la difesa dei diritti - collettivi e individuali - devono trovare nel volontariato sostegno e tutela. Il volontariato può quindi farsi portavoce, dialogare con le istituzioni, premere affinché tali diritti siano rispettati, anche utilizzando i propri canali di comunicazione in modo critico e consapevole. I finanziamenti pubblici, necessari al mantenimento di servizi utili alla collettività, non devono trasformare il ruolo delle organizzazioni in una mera supplenza. Le organizzazioni di volontariato non possono e non devono essere riconosciute come "sostitute" dei ruoli e delle funzioni pubbliche; e neppure un "erogatore" di servizi più economico. Al contrario esiste un valore aggiunto che è impossibile ritrovare altrove. Quindi, nel riconoscere la nostra funzione, dob-

biamo mantenere quella autonomia politica e di pensiero che non deve essere condizionata dai rapporti economici fra associazioni e istituzioni. Nessuna sudditanza, ma una reciprocità che deve trovare il punto d'unione nel fine comune.

BRUNINI

Su questo aspetto, il mondo del volontariato strutturato dedito al soccorso socio-sanitario, come le nostre Misericordie, sta vivendo una stagione di incertezza e di difficoltà, anche a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea sul trasporto sanitario che, nel 2007, ha messo in crisi il modello delle convenzioni quadro per servizi che oltrepassano la soglia comunitaria. E su questo problema da tempo stiamo, insieme alle istituzioni, cercando soluzioni operative che consentano di affrontare la problematica nel rigore delle norme, assicurando tuttavia anche la possibilità di svolgere quei servizi che tradizionalmente il nostro volontariato ha offerto alla cittadinanza e che, una mera logica di mercato, non può cancellare. Ma al di là di questo, credo che dobbiamo fare una riflessione profonda, a quasi vent'anni dalla legge quadro sul volontariato, rispetto agli effetti, positivi e negativi, che il sistema delle convenzioni ha prodotto sulle organizzazioni di volontariato in termini identitari e praticamente anche a livello organizzativo e gestionale. Questo ha senz'altro prodotto delle modificazioni sulle missioni associative dedite propriamente ad azioni di *advocacy*, talora anche generando dei fenomeni di "dipendenza" dal finanziamento pubblico non certo positivi per lo sviluppo coerente con l'idea di volontariato delle organizzazioni. Su questo tuttavia ritengo che non dobbiamo, per converso, neanche rifiutare in toto il modello, dobbiamo apprezzarne anzi la potenzialità espressa in termini di capacità di integrare l'azione volontaria alle politiche pubbliche, generando *welfare* comunitario caratterizzato da forme positive di collaborazione tra pubblico e privato sociale. Su questo importante tema dobbiamo avere la capacità di individuare anche nuove soluzioni, di abbandonare laddove necessario modelli sclerotizzati, valorizzando invece la possibilità di fare innovazione sociale insieme, sia all'atto della programmazione territoriale, sia all'atto della realizzazione degli interventi, senza con questo vedere nella gestione dei servizi necessariamente un rischio per la tenuta del ruolo di *advocacy*, ancora necessario. In fondo, le nostre associazioni hanno una doppia anima che rappresenta il loro vero valore aggiunto e le fa

essere ancora attuali sebbene alcune di esse abbiano alcuni secoli di storia. C'è l'anima associativa, quella che è parte della comunità locale, dedita alla carità, all'aiuto disinteressato al prossimo. A questa anima, nei secoli, se n'è aggiunta un'altra, capace anche di supplire alle carenze sociali e istituzionali. Questo ci ha portati ad essere interlocutori a tutto tondo con le istituzioni pubbliche. Per questo oggi è necessario anche attingere a risorse ingenti per assicurare la continuità di queste opere e di questi servizi e non dobbiamo vedere nel rapporto con la pubblica amministrazione un pericolo di inquinamento dei nostri valori.

CASINI

I flussi di denaro pubblico verso il volontariato possono essere divisi in due categorie: contributi o elargizioni che derivano (come del resto è per il 5/1000 su scala nazionale) dalla credibilità dell'associazione e dal riconoscimento della pubblica utilità e rimborsi spese per attività sostenute in affidamento diretto. Nel primo caso è necessario un forte senso di responsabilità visto che stiamo parlando di risorse strategiche per lo sviluppo; in questo senso il ruolo delle associazioni di volontariato nel futuro è quello di svolgere un'azione moralizzatrice: "Se accetto soldi pubblici, al pubblico devo dimostrare che me li merito"; le organizzazioni di volontariato hanno più possibilità di invertire la deriva nazionale in cui i protagonisti dell'attività di erogazione in ambito pubblico tendono a far pesare le donazioni come favori; se l'attuale sistema normativo evolverà in modo da rendere più facile l'accesso anche a donazioni private che liberino le associazioni dalla sudditanza verso il finanziamento pubblico questo sistema produrrà anticorpi. Nell'affidamento la convenzione è ancora l'unico strumento in cui ciascuno dei due soggetti si assume le proprie responsabilità, oggi però vista la scarsa cultura nell'ambito della pubblica amministrazione si tende a vedere la convenzione come un sistema per proteggersi dall'appalto. In questo senso la partecipazione del volontariato tende a schiacciarsi sul servizio inibendo spesso anche l'importante funzione di controllo sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione dell'utenza. Su questo visto che ormai la consapevolezza c'è il ruolo decisivo lo giocherà la capacità di consolidare classi dirigenti e aumentare la formazione di chi esercita la *leadership* delle organizzazioni di volontariato certo che sfuggire alla sfida significherebbe rinchiudersi nel vecchio ruolo filantropico rinunciando alla propria soggettività politica.

GRANELLI

Gli ultimi dati Istat sulle organizzazioni di volontariato (bilanci consuntivi 2003 delle organizzazioni di volontariato) affermano che ad oggi la prevalenza delle risorse economiche utilizzate dalle organizzazioni di volontariato è di natura privata. Nel 2003 il 29,8% delle unità si finanzia esclusivamente con entrate di fonte privata, il 35,1% con risorse di origine prevalentemente privata, mentre solo il 35,1% con entrate prevalentemente o esclusivamente pubbliche (era il 41,6% nel 1997). Certamente nei casi di prevalenza o totalità di finanziamento del pubblico e soprattutto dove e se concentrato in un unico o pochi attori, la funzione politica, di cambiamento e di *advocacy* viene messa in seria difficoltà per l'oggettiva difficoltà di vera autonomia politica indotta dalla dipendenza economica. In tema di affidamento dei servizi, sono necessari e urgenti a mio giudizio due processi. Il primo è quello di approfondimento e ammodernamento del sistema delle convenzioni, ancora fondamentale in questo campo per evitare processi di concorrenza sleale tra diversi soggetti del nonprofit, soprattutto fra quelli con maggiori dimensioni dell'intervento volontario e gratuito e quelli a maggiore caratteristica imprenditoriale e gestionale. Questo primo aspetto deve oggi però necessariamente confrontarsi con la normativa più generale dell'affidamento dei servizi e con le relative normative regionali, nazionali e comunitarie. Il secondo processo riguarda la necessità di prevedere per alcuni servizi come essenziale la componente dei beni relazionali e in qualche modo la specificità del volontariato nel fornire un valore aggiunto ai servizi e alla loro connessione e appartenenza alla comunità locale, che esercita con essi la propria responsabilità sociale superando la delega, condizione indispensabile per il raggiungimento di risultati adeguati sia in ambito di politiche sociali e sanitarie e sia in politiche di altri beni comuni come l'ambiente, l'arte, la cultura. Ad esempio una comunità alloggio o una RSA che offre nelle sue attività una presenza di volontariato organizzato dove persone del contesto locale intrattengono e tessono relazioni ordinarie anche affettive ed amicali con gli ospiti, aumentano decisamente e in maniera esclusiva la qualità della risposta del servizio e della vita delle persone, ed in oltre in caso di servizi più difficili come comunità psichiatriche o centri per stranieri ne facilitano la loro permanenza nel territorio prevenendo e contrastando processi di etichettamento, istituzionalizzazio-

ne ed espulsione. Parallelamente un servizio di gestione di spazi verdi o di beni artistici che preveda non in termini strumentali la presenza del volontariato organizzato aiuta concretamente l'appartenenza di questi beni alla comunità locale e per essa e per i cittadini rende i beni realmente comuni e quindi nella sfera di una loro ordinaria responsabilità come cittadini, comportando così una maggiore tutela di essi e promozione.

4. ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO E GESTIONE "AZIENDALE": COME E DOVE REPERIRE COMPETENZE E RISORSE PER UNA GESTIONE ECONOMICAMENTE EFFICIENTE DELL'ORGANIZZAZIONE ?

BABOLIN

La domanda presenta un livello alto di ambiguità. Sembrerebbe affermare l'esigenza di un assetto organizzativo imprenditoriale, con una forte competenza amministrativa che è tipica di organizzazioni che gestiscono servizi formali, partecipano a gare di appalto, concorrono alla selezione dei soggetti accreditati per l'affidamento di servizi in convenzione. Le organizzazioni di volontariato non si configurano come imprese sociali e quindi l'esigenza di elevata competenza gestionale può riguardare l'aspetto delle risorse umane, ma non può fare riferimento alcuno alla gestione economica in quanto l'attività economica deve assolutamente essere marginale e residuale rispetto all'azione culturale, formativa, di denuncia, di presa in carico gratuita.

BERTOLUCCI

Le organizzazioni di volontariato sono troppo spesso gestite con lo spontaneismo e con l'intuizione dei dirigenti associativi, che via via acquisiscono competenze, idee, stimoli per raccogliere risorse: non solo soldi, ma anche persone e volontari nuovi, spazi ed opportunità di impegno aggiuntivi. I mezzi che vedo ad oggi sono principalmente il passaparola (se sono convinta della mia esperienza, non posso non coinvolgere tutti coloro che incontro nella stessa esperienza), la testimonianza diretta e vivente del progetto (il metterci la faccia rende credibile la proposta), oltre ai canali di contatto diretto attraverso la stampa, le lettere mirate ai cittadini che vanno in pensione (proponendo l'impegno concreto a favore del prossimo), ma anche raccolte di fondi attraverso il *marketing* mirato alle aziende o enti della zona. Per la mia esperienza comunque, è importante mettere in collegamento tutte le idee, i rapporti, le iniziative che si vedono in giro in modo da raf-

forzare continuamente l'organizzazione di volontariato che deve essere flessibile e pronta a recepire suggerimenti, intuizioni, proposte evitando di fossilizzarsi sulla quotidianità e sulle *routine*.

BRUNINI

Porto l'esempio delle nostre Misericordie, molte delle quali sono strutturate, assicurano alla popolazione tanti servizi, alcuni dei quali anche dalla gestione complessa. Spesso le risorse per gestire questa complessità organizzativa si sono formate internamente, assorbendo - se così si può dire - anche gli elementi di appartenenza associativa, i valori fondanti da riportare poi anche nelle pratiche gestionali. Oggi abbiamo sempre più bisogno di competenze, anche di natura specialistica, capaci di aiutarci nella gestione di pratiche complesse, di aspetti e adempimenti normativi di non facile soluzione per chi svolge la propria opera volontariamente. Riguardo ad una gestione economica ottimale, ad esempio, vedo senz'altro utile il contributo di esperti di raccolta fondi, ma anche di esperti nel controllo di gestione. Competenze che, al crescere dell'organizzazione, al suo farsi più complessa, diventano delle competenze che necessitano anche di una professionalità. E questo non è in contrasto con il volontariato, almeno nella misura in cui è strumentale a vedere realizzate in trasparenza ed efficienza le missioni associative e la solidarietà all'interno della comunità di appartenenza.

CASINI

Il rapporto tra fondazioni di origine bancaria e le organizzazioni di volontariato derivante dall'art. 15 della l. 266/91 si è dimostrato un interessante laboratorio per costruire autonomie reali e sostenibilità economiche. Il volontariato deve privilegiare la richiesta di maggiori libertà nell'azione di *fund raising* rispetto a richieste di privilegi che rischiano di collocarlo in antagonismo rispetto alla libera concorrenza. In pratica le azioni sono due: ricercare più sinergie e gradi di libertà per lavorare anche con la parte privata dell'economia e spingere le dinamiche di spesa pubblica del *welfare* verso un sistema maggiormente integrato fra erogazioni dirette e attività di sostegno.

GRANELLI

Oggi serve molto investire in queste competenze, soprattutto in una formazione per i dirigenti delle organizzazioni di volontariato, al ruolo, alla capacità di organizzare le risorse umane, a partire

da quelle volontarie, alla capacità di utilizzare al meglio le risorse e di ricercarne di nuove. In questi ambiti i luoghi dove cercare competenze sono anche quelli degli altri soggetti del terzo settore e dei soggetti profit, senza snaturare il proprio ruolo, ma anche senza autoreferenzialità.

5. ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO E IMPRESA SOCIALE: UN'OPPORTUNITÀ DI CRESCITA O UN MODELLO ALTERNATIVO DI PRESENZA NEL TERZO SETTORE?

BABOLIN

Organizzazioni di volontariato e impresa sociale sono due dei soggetti del mondo vasto di quello che viene normalmente definito come terzo settore. Con compiti e ruoli assolutamente distinti, non concorrenziali, sinergici e cooperativi in relazione alla costruzione di un sistema di *welfare* che sia effettivamente comunitario, solidale, garante dei diritti di cittadinanza di tutti. Per questo credo vada riconosciuta anche la possibilità che le stesse imprese sociali si avvalgano della presenza di soci volontari che mantengano alto il profilo etico, disinteressato, di condivisione che dovrebbe caratterizzare anche l'attività dell'impresa sociale. Ciò richiede estrema chiarezza e l'assoluta esclusione della possibilità di poter utilizzare volontari in ruoli formalmente normati negli *standard* dei servizi. È in forza di questa cooperazione e vicinanza che recentemente come Cnca abbiamo pubblicato un opuscolo nel quale ragioniamo e riflettiamo sul ruolo del volontariato e del lavoro sociale letti come tra loro interdipendenti e necessari l'uno all'altro.

BERTOLUCCI

Le organizzazioni di volontariato sono certamente un sottotipo così originale ed unico, che non è facile per il legislatore contenerle in una denominazione o una coniugazione, pur intelligente e positiva come l'impresa sociale. Voglio dire che, a mio parere, sono due soggetti, due esperienze diverse: contigue, forse, ma assolutamente diverse. Le organizzazioni di volontariato spesso sono diventate come imprese nel senso che hanno generato servizi e risposte innovative ed anche occupazione; ma non sono imprese, anche se sociali. La componente dell'apporto volontario, libero e non strutturato di tante energie - diverse e che vengono armonizzate nell'organizzazione le rende soggetti che sono, in una comunità, opportunità sociali, ma non imprese

sociali. In questo senso, l'impresa sociale rappresenta un modello alternativo all'interno del terzo settore. Qualcosa che si avvicina alla cooperazione ma che non va confuso col volontariato. L'affidamento di certi servizi ha in qualche modo cambiato gli aspetti organizzativi delle nostre associazioni. L'ingresso di denaro ha condizionato il sistema. Ma non i volontari, che continuano a riconoscersi nei valori come gratuità, altruismo, solidarietà. Tutti beni immateriali, questi, che sarà difficile ritrovare nell'impresa sociale.

BRUNINI

L'impresa sociale finora non ha avuto un grande successo. Questo va detto, per riconoscere in modo sincero i limiti della normativa che è stata approvata. Una normativa che in senso stretto poteva interessare l'intero terzo settore per promuovere una nuova stagione di ulteriore sviluppo nella società italiana e che invece fino a questo momento non ha suscitato interessi né ha prodotto una sua ampia diffusione. Il principale limite sta sicuramente nel non aver previsto un sistema agevolativo e invece, al contrario, una serie di obblighi ulteriori, che certo non spingono verso una sua adozione. Non è da escludere che anche con alcuni interventi di natura agevolativa, ovvero rispetto a specifiche politiche di sviluppo dei settori nei quali l'impresa sociale può operare, questo strumento non possa decollare, inserendosi come strumento nuovo e funzionale ad una crescita organica del terzo settore. Il tutto, a mio avviso, va oggi visto alla luce di una riforma complessiva della legislazione civilistica in *primis*, del nonprofit in Italia, capace non solo di armonizzare ruoli e funzioni dei vari soggetti associativi e/o imprenditoriali, ma anche di aprire ad una nuova fase di sviluppo degli stessi.

CASINI

Stante l'attuale testo normativo la risposta non può che essere la seconda, e in questo senso credo proprio che non se ne sentisse il bisogno di ulteriori suddivisioni. Diverso sarebbe stato il permettere ad organizzazioni di esercitare con strumenti consoni attività imprenditoriali senza dover essere costrette a mutare la propria collocazione all'interno delle leggi speciali. Molte associazioni di volontariato hanno gemmato cooperative sociali, spesso dimenticando che si stava costituendo un soggetto autonomo e non uno strumento organizzativo. Altre stanno promuovendo la nascita di fondazioni o anche di s.r.l. Alla base di tutto questo c'è il tentativo

di dare risposte ad esigenze del territorio che necessitano di strutturazioni che l'attuale sistema legislativo permette solo a soggetti altri rispetto alle organizzazioni di volontariato. Credo che la possibilità di svolgere attività di impresa con strumenti più consoni rispetto a quelli di oggi sia un'opportunità di crescita non solo per il terzo settore, ma per l'intero sistema capitalistico italiano, le organizzazioni di volontariato sono straordinarie costruttrici di fiducia e ottimismo che come si sa sono molto importanti per lo sviluppo economico reale; oggi questa risorsa è imbrigliata da un sistema che regola la possibile evoluzione facendo leva sul terzo elemento forte delle organizzazioni di volontariato che è l'identità. In questo senso si continua a dare gioco facile a chi ha interesse a marginalizzare il volontariato usando definizioni quali "il volontariato puro" o "piccolo è bello"; ogni scelta organizzativa e dimensionale in quanto espressione di un'autonomia nell'esercizio della cittadinanza ha una sua dignità, ma guai a fare in modo ideologico o peggio ancora ipocrita la predica a chi è diverso da noi.

GRANELLI

L'organizzazione di volontariato per sua definizione è un soggetto che agisce utilizzando in prevalenza persone che operano in gratuità ed in particolare senza nessun tipo di compenso. Di fatto nella realtà questo potrebbe ridurre la capacità di questo tipo di organizzazioni di gestire servizi complessi. Nello stesso tempo però la professionalità e la competenza non dipendono dal compenso delle persone e dal loro rapporto di tipo lavorativo ed in particolare se questo è retribuito o meno. Quindi un'organizzazione di volontariato, anche per legge, potrebbe essere un'impresa sociale. Si tratta di considerarne effettivamente gli aspetti in maniera corretta ed evitare che si realizzino situazioni nelle quali si creano conflitti e disparità di condizioni tra organizzazioni di terzo settore, soprattutto dove l'azione gratuita venisse utilizzata non per il suo significato di bene comune, ma di esclusivo risparmio economico e quindi come una forma di concorrenza sleale. Il tema è se e come una prestazione di un'organizzazione di volontariato possa essere retribuita su un piano commerciale. In termini di principio io penso non sia molto coerente con la sua natura e i suoi principi. Su questo punto la legge 266/91, ad esempio, in tema di rapporti con gli enti locali indica lo strumento della convenzione. Su questo sono nate anche controversie con l'Unio-

ne europea dove in qualche modo si sono sovrapposti e confrontati i principi di libera concorrenza con quelli relativi al valore aggiunto relativo alle organizzazioni di volontariato. Si tratta di approfondire la questione nei principi e negli assunti fondamentali, utilizzando l'ormai unanimemente auspicato riordino e armonizzazione della normativa sul terzo settore. Importante che questo sia fatto guardando all'innovazione, mantenendo i principi cardine, assumendo sempre i principi dell'interesse generale e non quelli del particolare. Un'ulteriore necessità che deriva in particolare dall'esperienza italiana sul volontariato è la sua ormai provata capacità di fornire nei servizi un valore aggiunto fondamentale legato alla natura comunitaria, fraterna, relazionale. Certo questo non può giustificare l'assenza di chiare regole legate al rapporto corretto tra le diverse forme di terzo settore e tra queste e le imprese profit.

6. CHE RUOLO GIOCANO I CENTRI DI SERVIZIO PER IL SOSTEGNO E LA CRESCITA DEL VOLONTARIATO IN ITALIA?

BABOLIN

Concordo con quanto scritto nel documento conclusivo della recente Conferenza nazionale sul volontariato dove si afferma l'esigenza che il patrimonio di attività e di competenze sviluppato in questi anni dai Centri servizi non sia messo in dubbio e si afferma l'esigenza che siano dotati delle necessarie risorse da finalizzare ancora ai servizi e alle azioni di sostegno, qualificazione e promozione dell'azione volontaria nel nostro paese.

BERTOLUCCI

I Centri di servizio per il volontariato sono stati una grandissima intuizione del legislatore, dopo un lunghissimo dibattito nel paese e nel parlamento: ricordo che la legge 266/91 fu approvata dopo 15 anni di discussione nel paese e nei nostri convegni di Lucca e con un voto favorevole unanime (con la sola astensione - sofferta - di tre deputati). In realtà la loro attivazione è stata molto tormentata e molti sono diventati autoreferenziali e non solo non utili alle organizzazioni, ma in diversi casi dannosi. Mi rendo conto di essere fuori dal coro, probabilmente, ma denuncio con la massima forza che i Centri che spendono uno sproposito di soldi per il proprio funzionamento, non solo non aiutano, ma danneggiano il settore: infatti le banche ritengono di aver soste-

nuto il volontariato, in realtà hanno finanziato altro. Diverso è il caso dei Centri di servizio che operano di concerto con le associazioni, procedendo con loro fin dalla fase della progettazione delle iniziative, affiancandole con moderazione e rispettoso sostegno: ma onestamente conosco pochi di questi Centri.

BRUNINI

Senz'altro un ruolo centrale, da anni, con risultati non sempre soddisfacenti, ma anche con delle esperienze e delle pratiche da imitare. Storicamente si è posta la questione della rappresentanza e del servizio, nell'ottica di distinguere nettamente i ruoli per le organizzazioni di rappresentanza, come la nostra Confederazione, e i ruoli di servizio dei Centri per il volontariato. L'aspetto che però mi pare più rilevante è che oggi i Centri di servizio per il volontariato rappresentano una realtà importante a cui tutto il mondo del volontariato guarda, non solo per i finanziamenti che possono erogare, ma anche per la capacità di fare innovazione e sperimentazione, di mettere in rete varie realtà. Questa dobbiamo considerarla una funzione importante, certamente non sostitutiva dei compiti istituzionali delle grandi reti nazionali del volontariato, ma trasversale e funzionale allo sviluppo anche delle nostre associazioni. Per questo anche il nostro impegno e la nostra presenza all'interno dei Centri di servizio è cresciuta in questi anni, in Toscana come in altre regioni d'Italia.

CASINI

La crescita del volontariato si può misurare in termini quantitativi o qualitativi, e quindi se si volesse valutare l'effetto della presenza dei Centri di servizio si dovrebbe partire da questo. Sul termine quantitativo dopo aver depurato il dato assoluto dalle fluttuazioni demografiche si dovrebbe cercare di guardare gli aspetti negativi e positivi derivanti dal contesto storico e poi verificare nel medio periodo i risultati. Sul termine qualitativo diventa molto più difficile trovare indicatori universalmente riconosciuti; per me gli indicatori di qualità sono: la capacità di accoglienza (l'apertura) delle associazioni verso volontari "diversi" (giovani, cittadini stranieri residenti, ecc.), la capacità di agire in reti locali anche con soggetti diversi (cooperative, Aps e anche profit), la propensione ad assumersi responsabilità extraterritoriali partecipando a reti regionali, nazionali o europee, la capacità di autonomizzazione anche rispetto agli stessi Centri di servizio delle associazioni piccole e isolate che in prima battuta tendono

a chiedere ai Centri di servizio di svolgere impropriamente azioni di rappresentanza. Io ritengo che i Centri di servizio siano un importante strumento (non l'unico) per il sostegno e la crescita del volontariato, ma a condizione che non si sovrappongano o addirittura non contrastino altre misure o altre azioni che dovrebbero essere sinergiche. Considerando l'entità dei flussi finanziari credo che i Centri di servizio debbano essere valutati soprattutto sull'efficienza nell'utilizzo delle risorse; ad oggi il mio giudizio è molto diverso da territorio a territorio, ma le esperienze positive fanno capire che lo strumento è significativo fino a diventare indispensabile viste le continue complicazioni che rendono faticosa l'azione, le dirigenze e l'assunzione di responsabilità delle organizzazioni di volontariato. La forte sperequazione tra le risorse disponibili tra un Centro di servizio e l'altro non rende facile la valutazione generale, chi volesse impegnarsi come soggetto terzo in un'analisi seria dovrebbe tener presente anche altre variabili che sono: il comportamento dei Coge, la configurazione e la qualità nella strutturazione e nella tenuta dei registri, la data di nascita, la capacità di evoluzione di *governance* e dei soggetti di gestione.

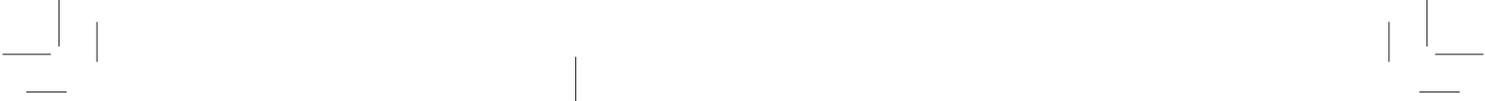
GRANELLI

Le affermazioni sui bisogni del volontariato che ho fatto in precedenza evidenziano come sia necessario che il sostegno al volontariato e le azioni opportune per una sua continuità e significatività siano non più occasionali ma strutturali, perché strutturale è la sua azione per la coesione sociale. Bisogna quindi tramutare i bisogni e le evenienze in strategie e decisioni programmatiche e operative, come mondo del volontariato in generale e come soggetti che si vogliono impegnare per la sua esistenza. I Centri di servizio sono un soggetto promosso dalla legge che intende nella sua natura svolgere proprio questo ruolo, e il suo essere governato dal volontariato, finanziato dalle fondazioni di origine bancaria e "controllato nelle procedure e funzionamento" da esse e dalle istituzioni in funzione di una sua origine di legge, lo pone in posizione privilegiata per svolgere questo compito. I Centri di servizio svolgono oggi un ruolo duplice: rete di luoghi di incontro, coordinamento, esercizio della responsabilità di sistema delle stesse organizzazioni di volontariato; sistema di sostegno e qualificazione autonomo e strategico finalizzato al volontariato. Certo questo va posto in un quadro che bene ha sintetizzato il

documento conclusivo dell'Assemblea nazionale del volontariato del 4 e 5 dicembre: "Oggi i Centri di servizio al volontariato - la cui nascita è stata frutto di un percorso disomogeneo e talvolta anche accidentato e problematico - costituiscono un sistema ordinario, diffuso e strutturato di servizi e azioni di sostegno, qualificazione e promozione del volontariato orientato al suo sviluppo e alla sua reale autonomia, che per sua natura presenta al suo interno eccellenze e criticità. Diviene necessario: a) evitare che il loro patrimonio di attività e di competenze sia messo in dubbio a causa della crisi economica; b) garantire una continuità di risorse adeguate e una loro uniforme diffusione su tutto il territorio nazionale; c) qualificare questo sistema migliorandone l'efficacia, l'efficienza, la realizzazione di azioni innovative finalizzate allo sviluppo del volontariato, i sistemi di governo democratico da parte del volontariato, e i sistemi di controllo da parte di chi mette le risorse". Penso che nello specifico si possano pensare ad alcune aree di priorità: la formazione al ruolo dei dirigenti del volontariato, la sostenibilità delle esperienze di volontariato (risorse e condizioni per la sopravvivenza dignitosa per evitare di dover pensare a sopravvivere e non ad agire le proprie finalità) e quindi un accesso alle risorse economiche e strutturali non solo sui progetti, ma sull'esistere e svolgere la propria funzione, la diffusione non casuale e a bassa soglia delle esperienze di volontariato per avere chi si occupa della promozione del volontariato e risorse dedicate; organizzare, qualificare, esercitare una rappresentanza del volontariato, in sinergia con quella più ampia del terzo settore, orientata da criteri e regole di rilevanza, democrazia e trasparenza, finalizzata al servizio dell'interesse generale e dei beni comuni (Carta della rappresentanza), sostenuta economicamente e con adeguati strumenti; la capacità di rendicontare, evidenziare, quantificare l'apporto specifico del volontariato alla coesione sociale; collaborazione e alleanza con il sistema fondazioni di origine bancaria per favorire e promuovere un aumento del loro già significativo impegno in questa direzione, soprattutto nel momento della crisi, infatti nel 2007 hanno erogato strettamente alle organizzazioni di volontariato il 6,8% (circa 116 milioni di euro) dell'ammontare complessivo delle erogazioni che nel 2007 era pari a 1.715,1 milioni di euro, comprendendo i circa 92 milioni di euro destinati ai Centri di servizio; studio, sperimentazione e modellizzazione di forme di "bando" maggiormente adatte al volon-

tariato per la selezione di iniziative da sostenere economicamente da parte di enti pubblici, fondazioni, profit; semplificazione e armonizzazione normativa per connettere meglio fra loro le diverse leggi e norme dei soggetti di terzo settore, per raccordare meglio la normativa civilistica, con quella fiscale e con quella di settore, con strumenti unitari di rendicontazione economica e sociale e non uno per ogni aspetto o agevolazione, o tipologia di ente.





L'impresa sociale in Italia



Un progetto di inclusione sociale e lavorativa dei “nuovi poveri”: dall’assistenza al lavoro

Anna Borzaga, Pietro Tarusello

Sommario

1. Introduzione - 2. L’esplosione del fenomeno delle nuove povertà - 3. Il Progetto “Nuove Povertà” del Consorzio In Concerto - 4. Lo sviluppo del Progetto “Nuove Povertà” a livello regionale - 5. Prime riflessioni - 6. Il significato del Progetto “Nuove Povertà”

1. Introduzione¹

Il fenomeno della povertà e dell’emarginazione in Veneto è emerso con forza dopo la stesura della l.r. 23 del 2006 attuativa della legge 381 del 1991, che per la prima volta parla e inserisce nella categoria delle “persone svantaggiate e deboli” anche i “soggetti che versano nelle condizioni di fragilità sociale”.

Nell’area geografica dell’Azienda sanitaria ULSS n. 8 di Asolo,² questo fenomeno è stato riconosciuto e analizzato per la prima volta all’interno del piano di zona dei Servizi alla persona 2007 - 2009, con la

¹ Le citazioni del paragrafo si riferiscono al piano di zona dei Servizi alla persona 2007 - 2009, capitolo “Area povertà ed emarginazione” di pagina 174.

² L’Azienda ULSS n. 8 è in Provincia di Treviso e copre i Comuni di: Altivole, Asolo, Borso del Grappa, Caerano S. Marco, Castalcucco, Castelfranco Veneto, Castello di Godego, Cavaso del Tomba, Cornuda, Crespano del Grappa, Crocetta del Montello, Fonte, Giavera del Montello, Loria, Maser, Monfumo, Montebelluna, Nervesa della Battaglia, Paderno del Grappa, Pederobba, Possagno, Resana, Riese Pio X, San Zenone degli Ezzelini, Segusino, Trevignano, Valdobbiadene, Vedelago, Vidor, Volpago del Montello.

seguinte motivazione: "La scelta di inserire per la prima volta nella programmazione locale la tematica della povertà e dell'emarginazione è significativa di un'attenzione delle istituzioni alle conseguenze dei processi di trasformazione del contesto socio-economico che interessano anche aree del Nord-Est, conosciute come ambito del benessere diffuso. Diversamente dagli altri campi di intervento dei servizi alla persona (disabilità, minori, anziani, salute mentale, dipendenze) che hanno più storia, questa tematica, per il suo carattere di 'novità' presenta non poche difficoltà nell'intraprendere un lavoro di analisi puntuale. Un primo approccio dovrebbe, pertanto, cercare di chiarire le caratteristiche e le dimensioni del fenomeno, relativamente al territorio, con riferimento ai concetti di povertà assoluta e di povertà relativa desumibili dalle indagini statistiche nazionali".

Sempre il piano di zona definisce, a livello generale, le categorie di persone che sono riconducibili alle cosiddette "nuove povertà": "Anziani, persone adulte espulse dal contesto lavorativo, madri sole, giovani adulti inoccupati o precari di lungo periodo, minori abbandonati, o nuclei familiari che, a seguito di episodi improvvisi nella vita quotidiana, o a seguito di un aggravamento di situazioni già disagiate, si trovano a vivere in situazioni economiche e socio-relazionali di 'grave privazione'".

Il piano di zona individua inoltre le cause che hanno determinato questa situazione sociale; esse possono essere attribuite a diversi macrofenomeni quali: "Mancanza sempre maggiore di reti sociali adeguate attorno ad un nucleo familiare; trasformazione del mercato del lavoro; un mercato della casa che ha portato i costi a livelli insostenibili; una crisi sempre più evidente del modello socio-economico che non è più in grado di garantire continuo sviluppo ed attutire le situazioni di disagio e di marginalità".

A richiamare l'attenzione su questa tematica in sede di costruzione del piano di zona, era stata la cooperazione sociale del territorio della Castellana, che trova il suo maggior rappresentante nel Consorzio In Concerto.³ La cooperazione sociale, e più specificatamente il Consorzio In Concerto, non mirava, però, solo ad analizzare il fenomeno, in quanto aveva già iniziato a rilevarlo attraverso il numero sempre maggiore di "nuovi poveri" che si rivolgevano al proprio sportello di raccolta delle domande di lavoro. Essa, già cosciente della situazione, chiedeva piuttosto la creazione di opportunità di lavoro.

³ Il Consorzio In Concerto, con sede a Castelfranco Veneto, è un insieme di 20 cooperative sociali, di cui 6 socio-assistenziali e 14 di inserimento lavorativo, più un Consorzio di scopo per gli investimenti immobiliari denominato "Quartieri della Solidarietà".

ro all’interno di società di servizi pubblico-private, che avrebbero potuto operare nel territorio.

Concretamente, però, il piano di zona aveva previsto solamente il finanziamento di una ricerca e quindi i suggerimenti della cooperazione sociale non furono colti e la ricerca stessa non fu mai effettuata.

2. L’esplosione del fenomeno delle “nuove povertà”

A partire dagli inizi del 2008, la crisi economica globale che ha investito il paese, e non ha risparmiato nemmeno il florido territorio di cui stiamo parlando, ha iniziato a sconvolgere gli equilibri del mercato del lavoro e dell’economia locale, producendo una fascia sempre più ampia di persone espulse dal mercato del lavoro e di conseguenza emarginate, non solo dalla vita produttiva, ma anche da quella sociale. Una parte di queste persone si è poi ritrovata, oltre che senza un’occupazione, anche priva di qualsiasi sostegno o ammortizzatore sociale e quindi destinata a “sopravvivere” nel vicolo cieco dell’assistenzialismo.

Il Consorzio In Concerto, che opera in un territorio che si può identificare geograficamente con i Comuni di Altivole, Castello di Godego, Castelfranco Veneto, Resana, Loria, Riese Pio X e Vedelago collegati da un’Intesa Programmatica d’Area (d’ora in poi IPA), una volta presa coscienza del fenomeno della “nuova povertà”, ha iniziato a dare risposte concrete mettendo a disposizione tutta la domanda di lavoro generata dalle sue cooperative. L’incalzare della crisi, però, ha progressivamente amplificato il bisogno di lavoro a cui il Consorzio In Concerto non poteva dare una risposta importante, ma solo marginale. Per questo esso ha deciso di riformulare l’idea generale proposta all’interno del piano di zona, chiedendo la disponibilità alle sette amministrazioni comunali dell’IPA di “inventare” progetti straordinari per dare lavoro, se pur temporaneamente, alle persone assistite dai loro servizi sociali, che rappresentano il nucleo centrale delle “nuove povertà”. Queste ultime, vengono identificate sia dal Consorzio che dai servizi sociali in cinque categorie principali:

- donne sole o separate con figli a carico (sia italiane che straniere);
- uomini soli o separati che hanno perso il lavoro (sia italiani che stranieri);
- famiglie sia italiane che straniere, in cui uno o entrambi i coniugi sono rimasti senza lavoro;
- persone con qualche lieve svantaggio (psichiatrico o di insufficienza mentale) che vengono espulse per prime dal mercato del

lavoro e trovano chiuse tutte le vie di accesso che avevano nei periodi di sviluppo;

- stranieri che hanno lavorato temporaneamente con le Agenzie per il lavoro o in nero e quindi più vulnerabili perché senza ammortizzatori sociali rispetto a chi aveva un contratto e tempo indeterminato.

3. Il Progetto “Nuove Povertà” del Consorzio In Concerto

Il Consorzio In Concerto, prendendo spunto da un’innovativa esperienza tuttora in corso che vede l’attivazione di tirocini professionalizzanti per donne in stato di disagio (la maggior parte extracomunitarie) all’interno delle proprie cooperative utilizzando fondi destinati all’assistenza, ha proposto ai sette comuni dell’IPA di costruire un percorso per distribuire cultura del lavoro, invece di quella avvilenante e penosa del sussidio. Più dettagliatamente le amministrazioni comunali sono chiamate a disegnare dei progetti in cui inserire lavori non ordinari da affidare alle cooperative sociali che si impegnano ad utilizzare come manodopera le persone riconducibili alla categoria dei “nuovi poveri” segnalate dai servizi sociali alle stesse cooperative attraverso una “graduatoria del bisogno”.

Nel mese di dicembre 2008 l’idea progetto ha iniziato ad essere dibattuta in sedute pubbliche dell’IPA. Dopo due incontri, l’IPA l’ha fatta propria e ha deciso, insieme alla cooperazione sociale, di coinvolgere l’istituzione regionale, chiedendo alla stessa di co-finanziare una parte dei costi del progetto.

L’ingegneria istituzionale

L’Assessore Regionale alle Politiche dell’istruzione e della formazione della Regione Veneto, Elena Donazzan, ha condiviso gli obiettivi e le modalità generali dell’intervento e ha dato mandato a Sergio Rosato, Direttore di Veneto Lavoro,⁴ Agenzia per l’impiego della Regione Veneto, di presiedere un tavolo di lavoro che ha coinvolto tecnici dell’IPA e del Consorzio In Concerto per approntare le direttrici che sarebbero andate ad ispirare l’eventuale provvedimento della Giunta Regionale. Le istanze, i bisogni e le indicazioni del territorio sono state accolte nella quasi totalità dall’Assessorato Regionale al Lavoro che le ha fatte proprie e il 4 luglio del 2009 ha fatto approvare dalla Giunta Regionale del Veneto (dgr n. 2472) la “Direttiva per la realiz-

⁴ Cfr. www.venetolavoro.it.

zazione di progetti di utilità pubblica e/o di utilità sociale attraverso l’utilizzo di lavoratori sprovvisti di ammortizzatori sociali” di cui si riporta il testo integrale in Appendice 1.

La Direttiva del luglio 2009 è stata in seguito resa operativa con il Decreto n. 4078 del 3.09.09, attraverso un avviso pubblico con allegato il sopraccitato formulario per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni locali.

Di questi provvedimenti è interessante rilevare che obiettivi e contenuti degli stessi riprendono alla lettera le istanze, i bisogni e le linee progettuali prodotte dal territorio e rimodulate dal Consorzio In Concerto e dalle amministrazioni comunali dell’IPA della Castellana (vedi l’Appendice 2).

Va altresì sottolineato che tutto si è svolto in meno di un anno, il che non è sicuramente usuale nella normale costruzione dei provvedimenti istituzionali quando anche motivati da urgenze reali.

Un terzo aspetto significativo riguarda la scarsa burocratizzazione del processo, poi confermata nei tempi, nelle modalità e nella gestione dell’avvio dei progetti specifici. Per fare un esempio, il primo progetto presentato dall’amministrazione comunale di Castelfranco Veneto ha visto la sua approvazione da parte della Regione Veneto in tre giorni. La quarta caratteristica fondamentale del progetto, riportata nei criteri di ammissibilità e valutazione, riguarda la priorità data alle cooperative sociali di tipo B o loro Consorzi, quali soggetti attuatori individuati tra quelli ammissibili da parte delle amministrazioni pubbliche. Questo aspetto ne sottende un altro che consente alle amministrazioni pubbliche del Veneto, attraverso la Legge Regionale n. 23/2006 (applicativa della legge 381/1991), l’assegnazione diretta delle commesse alle cooperative sociali riconosciute e operanti nel territorio di riferimento.

L’avviamento dei primi cantieri nell’area della Castellana

Dopo l’approvazione della Direttiva Regionale, il Consorzio In Concerto ha aperto un’intensa attività di progettazione con l’ufficio tecnico del Comune di Castelfranco Veneto, per elaborare gli interventi esecutivi, e con la segreteria generale, per stendere la Delibera di Giunta e la bozza di convenzione tra il Comune e le cooperative quali soggetti attuatori dei progetti di pubblica utilità loro assegnati. È un documento complesso, ma già strutturato e operativo,⁵ che evita

⁵ Ddg n. 253 del 01/10/2009; l’intero documento è disponibile alla seguente pagina: <https://portale.comune.castelfranco-veneto.tv/portale/delibere/getfile.aspx?KEY=FileTestoDelibera>.

alle amministrazioni pubbliche e alle cooperative che volessero utilizzare questo tipo di percorsi, *iter* laboriosi.

Contemporaneamente a queste attività di progettazione proseguiva, tra i responsabili degli inserimenti lavorativi del Consorzio In Concerto e i responsabili dei servizi sociali, il lavoro di selezione sociale e professionale delle persone da inserire nei progetti.

Delle tre modalità di inserimento lavorativo indicate nel Provvedimento Regionale che sono:

1. il tirocinio professionalizzante;
2. il contratto a tempo determinato;
3. i *voucher* (come per i lavori accessori).

TABELLA 1 - PROGETTI ELABORATI E NUMERO DI LAVORATORI COINVOLTI

<i>Ente</i>	<i>Soggetto proponente</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Attività</i>	<i>Tirocinanti</i>	<i>Durata</i>	<i>Full/Part-time</i>
Comune di Castelfranco Veneto	Consorzio In Concerto	Via Vai	Manutenzioni edili	8	4 mesi	<i>Full-time</i>
Comune di Castelfranco Veneto	Consorzio in Concerto	Eos	Manutenzione del verde	4	4 mesi	<i>Full-time</i>
Comune di Resana	Consorzio In Concerto	Eos	Manutenzione e pulizia strutture arredo urbano	4	4 mesi	<i>Full-time</i>
Comune di Loria	Consorzio In Concerto	Eos	Manutenzione e pulizia strutture arredo urbano	4	3 mesi	<i>Part-time</i>
ULSS 8	Consorzio In Concerto	Via Vai	Facchinaggio	3	4 mesi	<i>Full-time</i>
Centro Residenziale per Anziani Domenico Sartor	Consorzio In Concerto	L'Incontro Arreda	Carteggiatura infissi	6	6 mesi	<i>Full-time</i>
Centro Residenziale per Anziani Domenico Sartor	Consorzio In Concerto	Eos	Manutenzioni edili	4	6 mesi	<i>Full-time</i>
<i>Totale</i>				33		

Il Consorzio In Concerto e le amministrazioni comunali e pubbliche dell’area della Castellana hanno scelto la modalità del tirocinio professionalizzante per due ragioni principali: 1) perché molte di queste persone non hanno abilità professionali relative ai lavori ipotizzati e 2) perché i tirocini hanno un costo più ridotto e quindi permettono di inserire un maggior numero di persone.

Il valore della borsa lavoro è stato fissato in 5,5 euro netti per ora lavorata che corrispondono ad un “salario” mensile pari a 924 euro netti.

Il Consorzio In Concerto è il soggetto proponente che gestisce le attività di tirocinio. I progetti sino ad ora elaborati sono riportati nella tabella 1.

I progetti già operativi sono 4: i due progetti del Comune di Castelfranco Veneto, quello del Comune di Loria e quello relativo alla carteggiatura degli infissi del Centro Residenziale per Anziani Domenico Sartor.

4. Lo sviluppo del Progetto “Nuove Povertà” a livello regionale

Il Consorzio In Concerto ha svolto e sta svolgendo attività di promozione del progetto e di trasferimento del *know how* acquisito, con i Consorzi delle cooperative sociali aderenti a Federsolidarietà e con numerose amministrazioni comunali che attraverso il “passaparola”, stanno conoscendo e vogliono applicare nei loro territori l’esperienza della Castellana.

Secondo i dati forniti dalla Direzione lavoro della Regione Veneto al 22 gennaio 2010, la situazione dei progetti era quella riportata nella tabella 2.

TABELLA 2 - STATO DI ALLOCAZIONE DEL PROGETTO “NUOVE POVERTÀ” DELLA REGIONE VENETO AL 22 GENNAIO 2010

Enti pubblici che hanno presentato progetti	27 Comuni; 3 Provincie; 1 Ipab
Totale progetti autorizzati	57
Lavoratori svantaggiati coinvolti	221
Mesi di lavoro	1.122
Impegno di spesa da parte della Regione	1.000.000 su un totale di 2.000.000 stanziati

5. Prime riflessioni

Non è ancora possibile ovviamente fare una valutazione del progetto, ma già si possono sottolineare alcune evidenze di un certo spessore:

- a. in uno spazio di tempo di soli due mesi, pur con poca attività divulgativa, sono stati presentati già 57 progetti che hanno impegnato il 50% delle risorse stanziare;
- b. 221 persone, considerate ormai escluse dal mercato del lavoro, sono state messe nella condizione, per un periodo medio di 5 mesi, di riacquistare un po' di fiducia nel loro futuro e nella comunità territoriale in cui vivono, potendo contare su un reddito;
- c. la struttura e la metodologia dell'intervento, sia da un punto di vista istituzionale che operativo si sta dimostrando efficace, in quanto produce risultati in molteplici direzioni: favorisce la realizzazione di interventi pubblici utili, consente di risparmiare il denaro altrimenti devoluto in assistenza, dà dignità alle persone offrendo loro la possibilità di provare ad uscire dalle proprie situazioni di crisi attraverso il lavoro;
- d. anche se i progetti straordinari non potranno sicuramente rispondere alle numerose situazioni di "nuove povertà", essi hanno dato l'avvio ad un nuovo modo di affrontare l'emarginazione sociale. In questo modo la cooperazione sociale conferma di essere un soggetto indispensabile per mitigare e/o risolvere le problematiche dei soggetti più deboli della società e del mercato del lavoro. Pertanto, questo suo ruolo, va rinforzato con adeguati interventi normativi e di risorse;
- e. nella ricerca di nuove opportunità di impiego per le persone in stato di disagio sociale ed economico, che continuano ad aumentare, il Consorzio In Concerto individua nelle cooperative socio-assistenziali o di tipo A, un ulteriore committente di progetti speciali⁶ da aggiungere a quelli previsti dal provvedimento della Regione Veneto da attivare nel 2010 per impegnare il finanziamento rimanente, dopo l'approvazione del bilancio regionale. Tali progetti speciali possono essere sviluppati per: i) adeguare le strutture a norma della l.r. n. 22 del 16 agosto 2002 (Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali); ii) realizzare interventi speciali e straordinari di ristrutturazione e miglioramento che le cooperative, in convenzione

⁶ Da proporre alla Regione Veneto.

con l’ente pubblico per servizi residenziali e diurni, all’interno di strutture proprie e/o di proprietà pubblica, da sempre hanno forti difficoltà a farsi riconoscere dalle ULSS di riferimento; il risparmio sui costi del lavoro che deriva dall’utilizzo dei “nuovi poveri” può incentivare queste stesse cooperative a realizzare gli interventi con proprie risorse.

La priorità nella scelta dei soggetti attuatori per queste nuove tipologie di intervento va riservata alle cooperative sociali di inserimento lavorativo o di tipo B.

6. Il significato del Progetto “Nuove Povertà”

Il Progetto “Nuove Povertà” è stato fondamentale per far comprendere alle amministrazioni locali che la cooperazione sociale è un interlocutore importante per risolvere problematiche sociali complesse. La cooperazione sociale è nata per sostenere le persone in difficoltà e rispondere ai loro bisogni in modo efficace è il lavoro che riesce meglio e che fa con successo. Questo tipo di imprese, infatti, a differenza di quelle for-profit investe su coloro che, per vari motivi, sono considerati non più produttivi, partendo dal presupposto che anche questi lavoratori, se inseriti in un contesto adatto a loro e adeguatamente formati possano diventare produttivi, essere soddisfatti del proprio lavoro e soprattutto riacquistare la propria dignità evitando percorsi assistenziali.

Il lavoro è importante per tutti, in quanto consente di rispondere a molteplici bisogni che incidono sulla qualità della vita delle persone: sicurezza economica, possibilità di socializzare, soddisfazione di sentirsi utili e produttivi; in poche parole attraverso il lavoro ci si autorealizza. Inoltre l’inserimento lavorativo di soggetti in difficoltà, consente di produrre delle esternalità positive a favore delle comunità locali in termini di aumento della sicurezza, della coesione sociale e qualità della vita. Permette inoltre risparmio di risorse pubbliche per servizi di cura e di contenimento.

Il Progetto “Nuove Povertà” infatti ha cercato di realizzare tutto questo e soprattutto di ridare dignità e fiducia a persone che ormai avevano “toccato il fondo” attraverso uno strumento che sembra banale, ma non lo è: il lavoro. Fino ad ora i risultati, come si è potuto vedere dai dati sopra citati sono molto positivi, le persone si sentono nuovamente utili e le amministrazioni pubbliche sono molto soddisfatte del lavoro che stanno svolgendo.

Sarebbe necessario però che le amministrazioni locali fossero più sensibili al tema dello svantaggio, cercando di promuovere progetti come questi non solamente in via straordinaria, ma in modo stabile e continuativo. In questo modo esse risolverebbero buona parte dei problemi sociali delle persone di cui comunque dovrebbero farsi carico e allo stesso tempo avrebbero sempre giardini, parchi e strutture in ordine. Tutto questo lavoro andrebbe fatto insieme ad un interlocutore preparato sul tema del disagio e che sa come farsi carico di queste persone: la cooperazione sociale.

Appendice 1

1. Premessa

La presente Direttiva è in applicazione della DGR n. 1566 del 26.05.2009 che ha definito le linee guida delle politiche attive per il contrasto all'attuale fase di crisi nella Regione Veneto. La linea 2 di intervento prevede che le pubbliche amministrazioni possano attivare progetti per lavori di utilità pubblica o di utilità sociale, attraverso l'utilizzo di lavoratori licenziati, e sprovvisti di ammortizzatori sociali, per riconoscere loro una forma di sostegno al reddito e realizzare azioni finalizzate a soddisfare i bisogni della comunità.

2. Obiettivi

- Realizzare attività di pubblica utilità e/o di utilità sociale di carattere straordinario e temporaneo non altrimenti realizzabili in via ordinaria.
- Riconvertire in senso produttivo la spesa assistenziale.
- Consentire l'erogazione di un sostegno al reddito temporaneo ai lavoratori partecipanti.

3. Soggetti proponenti

Le Pubbliche Amministrazioni, gli Enti pubblici locali, le ULSS del Veneto, gli Istituti scolastici pubblici.

4. Soggetti attuatori

Società di *public utility*, cooperative sociali di inserimento lavorativo e loro consorzi, imprese in genere.

5. Durata

Poiché si tratta di attività con carattere di straordinarietà rispetto alla normale programmazione dell'Amministrazione, esse devono essere immediatamente cantierabili e la loro durata deve essere circoscritta nel tempo (massimo 6 mesi).

6. Destinatari

I lavoratori che hanno perso la propria occupazione nel 2009 e sono sprovvisti di ammortizzatori sociali o i lavoratori che nel 2009 hanno terminato il periodo di godimento degli ammortizzatori sociali senza maturare alcun diritto pensionistico.

Disoccupati ai sensi del D.lgs 181/2000 e successive modificazioni.⁷

7. Individuazione delle azioni realizzabili

Gli uffici tecnici delle Amministrazioni utilizzatrici, in collaborazione con gli uffici tecnici dei consorzi, individuano i bisogni di intervento e di servizi vecchi e/o nuovi, nell'ambito delle seguenti tipologie di attività:

- a. Manutenzioni edili
- b. Servizi di dipintura
- c. Manutenzioni idrauliche ed elettriche con messa a norma degli impianti
- d. Manutenzioni di falegnameria
- e. Attività di carpenteria, con particolare sviluppo nell'arredo urbano e nella manutenzione delle recinzioni
- f. Traslochi di uffici, magazzini, archivi, ecc.
- g. Attività di giardinaggio con pulizia e riassetto dell'arredo urbano
- h. Attività di pulizie e sanificazione straordinarie
- i. Vigilanza di parcheggi e collaborazione alla gestione di convegni o fiere
- l. Volantinaggio
- m. Servizi di *data enter*.

8. Presentazione dei progetti di intervento

I progetti dovranno essere presentati dal soggetto proponente e definire nel dettaglio:

- Caratteristiche e modalità dell'intervento straordinario
- Tipologia e quantità del personale da impiegare
- Tempi di realizzazione (massimo 6 mesi)
- Costi (con indicazione nel dettaglio per il personale utilizzato).

9. Modalità di realizzazione dei progetti

La realizzazione del progetto è affidata con convenzione dalla Pubblica Amministrazione al soggetto attuatore.

10. Individuazione dei lavoratori da coinvolgere

I lavoratori da coinvolgere nel progetto sono individuati dall'Amministrazione proponente in collaborazione con i Servizi per l'impiego della Provincia. Hanno priorità le persone residenti nel territorio dell'Amministrazione proponente che ha attivato la commessa e segnalate dai servizi sociali locali.

⁷ Tale categoria viene aggiunta all'interno del formulario per la presentazione dei progetti emesso con il dgr. n. 4078 del 3.09.2009, aprendo in questo modo la possibilità di godere dei benefici del provvedimento da parte di tutte le categorie di lavoratori presenti all'interno delle "nuove povertà".

11. Modalità di inserimento lavorativo

L'utilizzazione dei lavoratori nel progetto può avvenire anche con modalità che non determinano l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con il soggetto attuatore.

Le modalità possibili sono quelle previste dalla vigente normativa (quali, ad esempio, il tirocinio professionalizzante, per poter utilizzare persone con forte bisogno di reddito e la cui professionalità è molto bassa e/o comunque distante dai fabbisogni richiesti dal progetto; le prestazioni occasionali di tipo accessorio: limitatamente alle attività riconducibili alle previsioni dell'art. 70 del D.lgs 276/2003 e successive modificazioni e integrazioni, ecc.).

12. Ammissibilità e valutazione

Considerato il carattere di urgenza degli interventi per consentire la massima flessibilità, è prevista una procedura per la presentazione dei progetti sempre aperta “a sportello”.

L'istruttoria di ammissibilità e la valutazione saranno effettuate dagli uffici competenti della Direzione Lavoro della Regione Veneto.

I progetti dovranno presentare i requisiti descritti indicati ai punti precedenti.

Se il soggetto attuatore è una cooperativa sociale di tipo B o un loro consorzio di cooperative, i progetti considerati avranno la priorità.

I progetti dovranno essere presentati su apposito formulario approvato con decreto del Dirigente della Direzione Lavoro.

13. Finanziamento dei progetti

I lavoratori utilizzati saranno pagati direttamente dal soggetto attuatore che ottiene le risorse nella modalità che sarà stabilita nella convenzione con la Pubblica Amministrazione proponente.

La Pubblica Amministrazione provvede a richiedere alla Regione Veneto il 50% del costo del personale utilizzato.

Potrà essere chiesto alla Regione un acconto nella misura del 50% dietro presentazione di idonea documentazione che attesti il superamento dell'importo previsto nel progetto.

14. Tutela della privacy

Tutti i dati personali di cui l'Amministrazione venga in possesso in seguito all'implementazione del presente bando verranno trattati nel rispetto del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 “Codice in materia di protezione dei dati personali”.

Appendice 2

Progetto sperimentale di sostegno attivo al reddito di persone in stato di disagio e debolezza sociale (ex Legge Regionale 23/2006)
(Linee guida per la stesura e attivazione del progetto)

1. Obiettivo generale del progetto

La fornitura di sostegno temporaneo al reddito a persone disoccupate in stato di disagio e debolezza sociale (ex L.R. 23/2006) attraverso il loro inserimento (temporaneo) in attività lavorative per l'esecuzione di progetti di utilità pubblica.

2. Territorio interessato

L'area territoriale coinvolta è quella dei Comuni aggregati nelle IPA della Castellana.

3. Beneficiari

Le persone disoccupate in stato di forte disagio economico e sociale come definito dalla L.R. 23/2006 comunemente individuate come "nuove povertà".

4. Soggetti attuatori

L'IPA, le ULSS del territorio, gli Enti Pubblici Locali, i Centri per l'Impiego della Provincia, la Regione Veneto attraverso la sua Agenzia tecnica Veneto Lavoro, il Consorzio In Concerto (per brevità Consorzio).

5. Individuazione delle attività

Gli uffici tecnici dell'IPA e delle ULSS interessate e degli Enti Pubblici Locali - in collaborazione con gli uffici tecnici del Consorzio - individuano bisogni di interventi e di servizi vecchi e/o nuovi.

5.1. Tipologia di attività

1. Manutenzioni edili
2. Servizi di dipintura
3. Manutenzioni idrauliche ed elettriche con messa a norma degli impianti
4. Manutenzioni di falegnameria
5. Attività di carpenteria, con particolare sviluppo nell'arredo urbano e nella manutenzione delle recinzioni
6. Traslochi di uffici, magazzini, archivi, ecc.
7. Attività di giardinaggio con pulizia e riassetto dell'arredo urbano
8. Attività di pulizie e sanificazione ordinarie e straordinarie
9. Vigilanza di parcheggi e collaborazione alla gestione di Convegni o Fiere.

6. *Stesura e presentazione dei progetti di intervento*

Gli uffici tecnici del Consorzio redigono i progetti in funzione dei bisogni individuati al punto 5, indicando:

- Caratteristiche e modalità degli interventi
- Tipologia e quantità di personale da impiegare
- Tempi di realizzazione
- Costi.

7. *Realizzazione e gestione dei progetti*

I progetti da realizzare sono gestiti dal Consorzio che ne è responsabile e che li affiderà, per la gestione amministrativa e operativa, alle singole cooperative in funzione della loro specializzazione. Le cooperative impiegheranno personale proprio per quanto riguarda il coordinamento e gli aspetti tecnici e amministrativi e personale in stato di disagio per quanto riguarda le attività esecutive. Nella necessità di figure professionali specializzate, non presenti all’interno delle cooperative, le stesse daranno incarichi specifici agli artigiani insediati nel Comune che ha attivato la commessa.

8. *Individuazione dei lavoratori da coinvolgere*

Le persone (“Soggetti Deboli” ex art. 3 L.R. 23/2006) da inserire nelle attività lavorative previste dai progetti (attività esecutive), sono individuate dai Servizi Sociali dell’IPA in collaborazione con i Centri per l’Impiego della Provincia. I Servizi sociali provvedono a definire lo stato di disagio sociale ed economico e le relative priorità di bisogno. Il Consorzio in collaborazione con i Centri per l’Impiego selezionano le persone inviate dai Servizi Sociali attraverso colloqui per definire un sintetico profilo professionale. Hanno priorità nell’inserimento lavorativo le persone selezionate dai Servizi Sociali del Comune che ha attivato la commessa. Tali profili professionali vengono inseriti in una base dati informatizzata che costituisce “l’archivio attivo delle risorse umane” da impiegare nei singoli progetti. Questa modalità di selezione concertata del personale è già attiva da qualche mese ed ha realizzato diversi inserimenti lavorativi nelle cooperative del Consorzio In Concerto.

9. *Modalità di inserimento lavorativo*

Le persone in stato di disagio possono essere inserite nelle attività lavorative dei progetti attraverso due modalità:

- a. Tirocini professionalizzati
- b. Attività lavorative normali remunerate attraverso *voucher* assegnati al Consorzio sulla base delle ore/uomo necessarie, indicate nei singoli progetti.

I “tirocini professionalizzanti” sono previsti per poter impiegare persone che hanno un forte bisogno di reddito e la cui professionalità è molto bassa

e/o comunque distante dai fabbisogni richiesti dal progetto. Il Consorzio attiva i tirocini attraverso percorsi formativi realizzati in collaborazione con l'Agenzia formativa Irecoop sulla base della positiva sperimentazione in corso con il Comune di Vedelago e la stessa Irecoop (vedi delibera della Giunta Comunale di Vedelago del 19 novembre 2008, già distribuita ai componenti dell'IPA).

9.1. Ammontare del reddito

Le attività devono garantire alle persone inserite un reddito familiare di 900-1000 euro/mese netti comprensivi delle somme percepite dai lavoratori individuati per "ammortizzatori sociali" in caso di attività di tirocinio a tempo pieno.

10. Costo dei progetti

I livelli di costo dei singoli progetti devono essere - considerato il basso costo del lavoro - inferiori di almeno il 40% dei costi di un progetto eseguito in condizioni normali.

Il Consorzio, ripagate le spese di gestione e del personale proprio non intende realizzare alcun utile, e dichiara che qualora venisse realizzato, tale margine verrebbe - in accordo con l'Ente assegnatario del progetto che ha generato utili - investito per realizzare nuove attività e/o servizi all'interno di questo progetto pilota.

11. Pianificazione di massima delle attività

Marzo - Maggio 2009: Stesura dei progetti e selezione del personale
Giugno - Dicembre 2009: Realizzazione dei progetti.

12. Avvio e coordinamento di tutta la sperimentazione

Il progetto pilota viene gestito da un Tavolo tecnico per ciascuna IPA coordinato da Veneto Lavoro e composto da esperti incaricati dagli altri soggetti attuatori (indicati al punto 4).

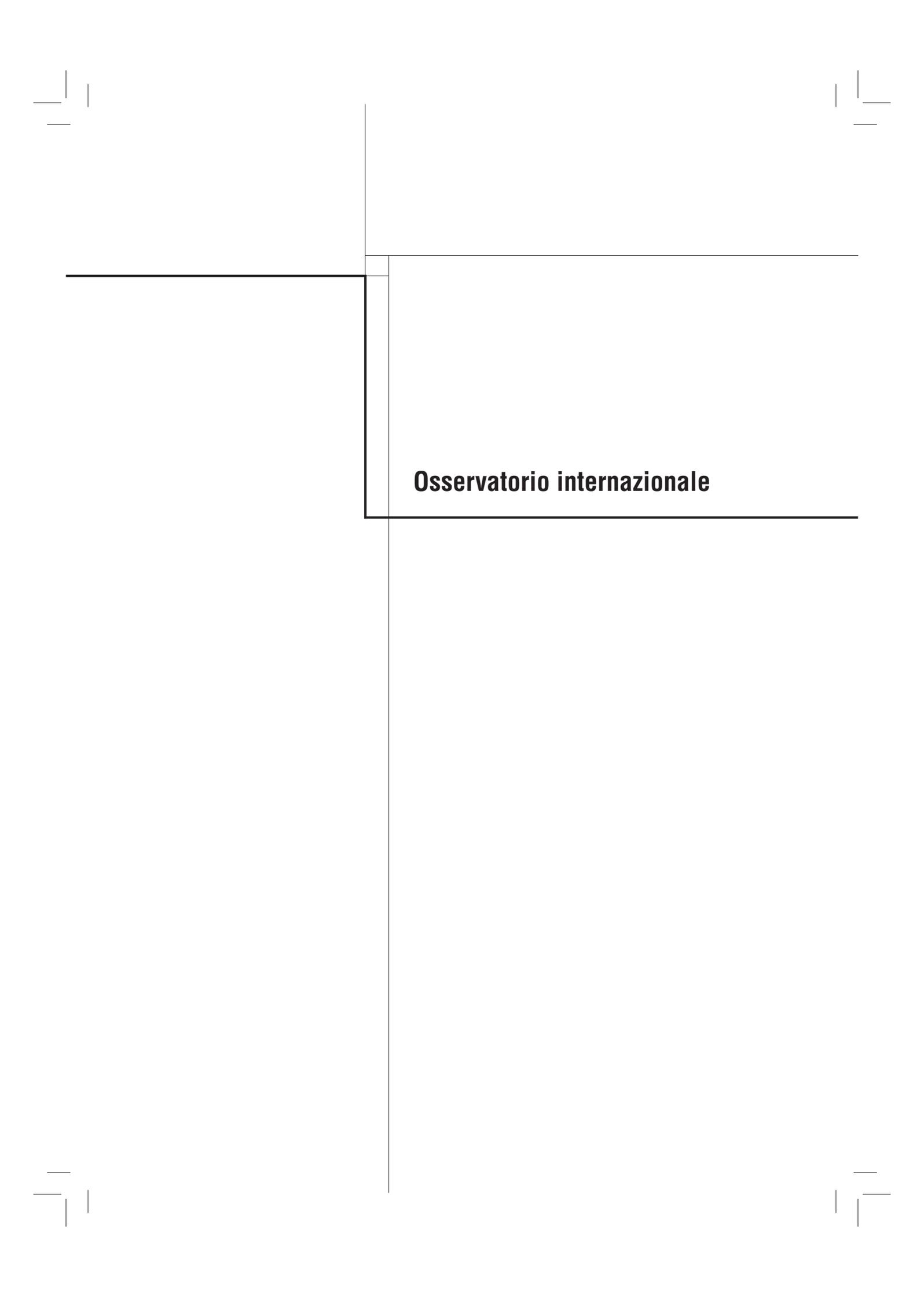
Ogni progetto-commessa deve essere - prima del suo avvio - approvata dal Tavolo tecnico.

13. Fonti di finanziamento

Fondi della Regione, dell'IPA, delle ULSS e degli Enti Pubblici Locali coinvolti.

14. Visibilità dei progetti

Tutte le attività del progetto pilota devono essere visibili e radicate nel territorio perché la Comunità possa apprezzare gli obiettivi e i risultati raggiunti.



Osservatorio internazionale



Autonomia e responsabilità nelle nonprofit: il caso del Regno Unito e del Giappone

Rosario Laratta

Sommario

*1. Introduzione - 2. Metodologia - 3. Presentazione dei dati e discussione - 4. Conclusione:
due modelli di responsabilità*

1. Introduzione

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un aumento dell'entusiasmo con il quale i governi di tutto il mondo hanno perseguito una politica teoricamente finalizzata al miglioramento della fornitura dei servizi sociali che ha puntato all'esternalizzazione degli stessi anche a soggetti nonprofit. Una tendenza, tuttavia, che ha forse portato all'eccesso la collaborazione e le transazioni tra i due settori. Obiettivo dei governi è infatti creare un mercato nel quale i prezzi possono essere fatti diminuire grazie alla concorrenza tra un numero elevato di nonprofit che cercano di stipulare contratti con le pubbliche amministrazioni (Laratta, 2009). Questo meccanismo produce tuttavia inevitabilmente una tensione ed una diminuzione della cooperazione tra le nonprofit, che devono competere tra di loro, per ottenere i finanziamenti dal governo, ma anche con i governi, che vedono il rafforzamento dei sistemi di controllo come un mezzo per soddisfare il loro vincolo di riduzione dei costi d'appalto.

Questa situazione è ben esplicitata anche in letteratura, quando si afferma che più basso è il livello di autonomia delle nonprofit, più alto è il livello della responsabilità imposta loro dalle istituzioni pubbliche che assegnano la produzione (*Statutory Organisations*, da qui in poi SOs). Ciò implica che, poste sotto pressione per dimostrare la propria responsabilità ed alla ricerca disperata di un sostegno finanziario pubblico, le nonprofit rischiano di spostare il loro obiettivo dal soddisfacimento dei bisogni degli utenti al mantenimento della loro stabilità finanziaria ed alle relative procedure di regolamentazione. È diventata quindi una questione urgente l'identificare un metodo per rafforzare il contributo delle nonprofit verso l'interesse pubblico senza minare la loro autonomia e la loro *mission*.

Alla fine degli anni '90, l'ondata di riforme del *welfare* nei paesi sviluppati era in parte finalizzata a porre rimedio a questa tensione tra il settore nonprofit e quello pubblico. Come sottolineato in alcuni dei miei studi precedenti, nel Regno Unito queste riforme stanno producendo un allontanamento da un *ethos* basata sul *contraente-fuori* a favore di una cultura sociale di collaborazione, incentivata dalla proposta di legge che vede lo Stato ed il settore nonprofit come *partner* alla pari, con la finalità di identificarne cioè i ruoli come complementari. In Giappone, dove spesso le nonprofit sono viste come "estensione del governo" e dove è dato poco peso all'attività supplementare e concorrenziale svolta dalle organizzazioni nonprofit (Young, 2000, p. 165), riforme simili - anche se avviate con difficoltà - sono state avviate per promuovere forme di deregolamentazione e privatizzazione. Tali riforme sono state percepite positivamente da molti studiosi, poiché intese a favorire lo sviluppo *bottom-up* delle nonprofit, dando ai cittadini un ruolo maggiore nella promozione dell'interesse pubblico, piuttosto che imporre processi *top-down* in cui lo Stato esercita un rigido controllo sulle attività delle nonprofit. Nel Regno Unito, invece, dove la presenza delle nonprofit come organizzazioni alternative a quelle pubbliche è da sempre una caratteristica del settore e dove le nonprofit hanno a lungo considerato se stesse come un "cane da guardia" dello Stato, esercitando dall'esterno la propria influenza sulle politiche pubbliche (Young, 2000), gli effetti delle ultime riforme del *welfare* hanno creato un clima di confusione tra gli studiosi. Qualcuno ha evidenziato gli effetti positivi che l'accordo del 1998 sta avendo nel ridurre l'immagine negativa dello "Stato regolatore", alla quale

aveva inevitabilmente portato la cultura del contratto, mentre altri sottolineano il fatto che anche sotto l'accordo l'enfasi continua sui contratti competitivi e le strutture guidate centralmente sta minando la collaborazione tra i due settori e la fiducia della comunità verso le nonprofit.

A mio sapere, poca ricerca empirica comparativa è stata condotta, sia nelle nonprofit giapponesi che del Regno Unito, per determinare la misura in cui le riforme del *welfare* introdotte dopo gli anni '90 hanno ridotto il conflitto tra autonomia e responsabilità. In questa direzione vuole perciò indagare il presente saggio. In particolare, si cercherà di testare il livello di autonomia delle nonprofit in Giappone e nel Regno Unito, le percezioni dei dirigenti delle stesse sui rapporti con le SOs che ne finanziano e controllano l'attività, i meccanismi di responsabilità imposti alle nonprofit ed il loro impatto sulla possibilità di perseguire la propria *mission*.

2. Metodologia

La letteratura sul settore nonprofit, sebbene vasta, non offre una chiara definizione di responsabilità ed autonomia e tale carenza implica la mancanza di adeguati indici che valutino l'impatto di questi fattori sull'efficienza delle nonprofit. Si propone quindi di seguito un modello per la creazione di tali indicatori, che sarà applicato nel paragrafo successivo a dati reali.

Un modello per la computazione e la misurazione delle variabili

Quello che si propone di seguito è uno strumento interpretativo creato *ad hoc* per questa ricerca, basato su una serie di variabili ed indicatori di seguito riportati.

Variabile 1: Livello di autonomia

Il primo aspetto critico delle nonprofit è il loro reale livello di autonomia rispetto alle SOs. Esso può essere valutato considerandone la correlazione con tre dimensioni:

1. la capacità di gestione delle nonprofit, intesa come capacità di gestire le risorse non pubbliche (fondi e/o volontari); l'ipotesi generale è che tale livello di autonomia sia negativamente correlato alla dipendenza economica dai finanziamenti pubblici. Si ipotizzano inoltre una relazione negativa con il grado di volontà del direttore esecutivo di cercare un finanziamento pubblico ed una

- correlazione positiva tra l'autonomia, da un lato, ed il numero di volontari ed i benefici generati dal volontariato (ad esempio, servizi migliori, costi ridotti, ecc.) dall'altro. Costi elevati o problemi nel reclutamento dei volontari potrebbero invece ridurre il livello di autonomia;
2. la capacità di networking, intesa come capacità di essere in rete con altre organizzazioni non pubbliche. L'indice ha l'obiettivo di verificare se, come teorizzato, il livello di autonomia delle nonprofit è positivamente correlato alla loro capacità di operare in rete con altre associazioni e gruppi informali. Si presuppone inoltre l'esistenza di una relazione positiva tra l'autonomia e la formalità della rete, nonché con la capacità delle nonprofit di identificare organizzazioni e gruppi con risorse atte a sostenere o implementare l'attività della rete;
 3. la capacità di governo, intesa come capacità di contribuire alla pianificazione e allo sviluppo della *policy* nelle reti sviluppate. Le tre ipotesi di fondo da verificare presuppongono una relazione positiva tra l'autonomia delle nonprofit e la loro capacità di realizzare programmi di politica e campagne all'interno della rete, la capacità di ottenere ed offrire risorse a tali programmi e di prendere parte al processo decisionale, ed infine la capacità di valutare successi ed insuccessi di programmi e campagne congiunti.

Variabile 2: Responsabilità verso l'alto

La responsabilità è qui intesa nella sua definizione principale di mezzo tramite il quale i rappresentanti delle nonprofit rispondono agli altri e sono ritenuti responsabili delle loro azioni operative (Edwards, Hulme, 1997). La letteratura identifica nella voce "altri" tre tipi di *stakeholder*: i donatori, i finanziatori e le agenzie "ombrello" di volontariato. Accanto a questi attori, la stessa letteratura riconosce che spesso le nonprofit sono responsabili esclusivamente verso le autorità (come le SOs) (Edwards, Hulme, 1997). Per questo motivo, identificheremo nel prosieguo la responsabilità delle nonprofit innanzitutto verso i responsabili delle SOs, in quella che è definita una responsabilità verso l'alto. Si distinguerà tra forme di responsabilità applicate in modo discrezionale o imposto, indagando le percezioni dei dirigenti delle nonprofit sulle richieste di responsabilità avanzate dalle SOs.

Quest'analisi permetterà anche di verificare l'esistenza di una relazione positiva tra il livello di obbligatorietà di responsabilità percepito dai dirigenti delle nonprofit¹ e le richieste di responsabilità avanzate dalle SOs stesse (Fry, 1995).

Variabile 3: Responsabilità verso il basso

La responsabilità è qui studiata come capacità di "rispondere alle necessità ed alle aspirazioni" di coloro che intendono beneficiare dei servizi offerti ("dimensione interna", vedi Najam, 1996, p. 345) e di "assicurare che la fiducia pubblica sia tutelata" ("dimensione esterna", vedi Ebrahim, 2002, p. 3). Si vuole quindi capire se i rappresentanti adottano forme esplicite di responsabilità verso il basso, interna e/o esterna. La "variabile responsabilità verso il basso interna" è misurata verificando, da un lato, se i rappresentanti sono propensi ad accettare i reclami dei loro utenti e sono disposti a sacrificare la responsabilità verso l'alto a favore di quella verso il basso (misura informale); dall'altro, valutando i bisogni degli utenti in modo indiretto e/o diretto (misura formale). La variabile "responsabilità verso il basso esterna" è stimata guardando all'organizzazione di *focus group* con esperti, di dibattiti o dimostrazioni pubbliche, alle interazioni con i mezzi di comunicazione locali e/o nazionali e alla trasparenza e formalità di queste misure.

Si valuteranno inoltre le possibili ragioni dell'eventuale mancanza di meccanismi di responsabilità formale interna ed esterna verso il basso, e la loro correlazione con la mancanza di conoscenza dei rappresentanti e la mancanza di risorse economiche, di tempo o di confidenza.

Metodi di raccolta dei dati e campione

I dati sui servizi sociali erogati dalle organizzazioni nonprofit del Regno Unito e del Giappone sono stati raccolti per mezzo delle agenzie statistiche ufficiali (la *UK City's Voluntary Service Council*, organizzazione ombrello per tutti i gruppi di volontari e la comunità locale, e la *Tokyo Metropolitan Government Statistics Department*, un dipartimento della prefettura del governo) e classificati usando il sistema ICNPO.

¹ Le percezioni possono essere studiate da diverse angolazioni: chiedendo ai rappresentanti se vedono se stessi come dipendenti, in concorrenza con, o in equa collaborazione ed aventi una comunicazione aperta con le SOs; determinando se prevale "un atteggiamento di fiducia e rispetto reciproco" o "un atteggiamento di indifferenza e sfiducia reciproca" tra i rappresentanti e le SOs.

TABELLA 1 - SERVIZI SOCIALI NONPROFIT NEL REGNO UNITO ED IN GIAPPONE

	Regno Unito		Giappone	
	v.a.	%	v.a.	%
Benessere infantile/servizi ai minori/mense scol.	10	6,7	11	8,2
Servizi per i giovani	13	8,8	22	16,4
Servizi alle famiglie	6	4,0	7	5,2
Servizi per i portatori di handicap	18	12,2	19	14,2
Servizi per gli anziani	30	20,3	27	20,1
Bisogni individuali e servizi alla persona	47	31,7	18	13,4
Prevenzione civile e stati di emergenza	2	1,3	23	17,2
Rifugi temporanei	6	4,0	4	6,7
Assistenza ai rifugiati	5	3,4	1	0,7
Sostegno al reddito ed al mantenimento	4	6,7	6	4,5
Assistenza materiale	7	4,7	5	3,7
<i>Totale</i>	<i>148</i>	<i>100,0</i>	<i>143</i>	<i>100%</i>

Fonte: Dati nazionali Voluntary Service Council e Social Service Organisations in accordo con la Japanese Government's shakai fukushi tou ichiran.

L'universo delle organizzazioni oggetto di indagine si presentava abbastanza vasto (tab. 1) sia nel Regno Unito che in Giappone e composto da una pluralità di servizi.² Delle 148 organizzazioni esistenti nel Regno Unito, soltanto 32 direttori esecutivi hanno risposto al sondaggio con questionari completi (tasso di risposta del 21,6%). Simile è stato il livello di adesione in Giappone, con 38 aderenti su 143 (con tasso di risposta del 26,6%).

3. Presentazione dei risultati e discussione

I dati raccolti e le domande sottoposte permettono di ricostruire gli indici di valutazione dell'autonomia e della responsabilità delle nonprofit in Regno Unito e Giappone.

Quale primo aspetto di indagine, emerge chiaramente dai dati (tab. 2) come la capacità di gestione dei Servizi sociali nonprofit era relati-

² Poiché le statistiche ufficiali in entrambe le zone utilizzano metodi diversi di classificazione delle nonprofit rispetto al sistema ICNPO, si è proceduto con metodi di controllo per gruppo o sotto-gruppo. Molte delle organizzazioni censite erano coinvolte in più attività sociali e di diverse categorie. In questi casi, si è deciso di orientare il sistema ICNPO sulla misura "principale verso minore" per individuare il settore prevalente.

vamente bassa³ sia nel Regno Unito che in Giappone. In particolare, la maggioranza delle nonprofit di entrambe i paesi (rispettivamente 71,9% e 81,6%) dipende fortemente dalle entrate pubbliche. Solo poche organizzazioni hanno soci volontari soprattutto perché i dirigenti intervistati ritengono che le difficoltà nel reclutamento degli stessi superino la convenienza e la motivazione della loro assunzione. La sola differenza significativa tra i due paesi concerne la percezione dei dirigenti sui finanziamenti pubblici: mentre la quasi totalità dei rispondenti (90,6%) nel Regno Unito era alla ricerca di maggiori finanziamenti pubblici per la loro attività, in Giappone l'89,5% era già soddisfatto del livello di fondi pubblici a loro disposizione.

TABELLA 2 - FATTORI DELLA CAPACITÀ DI GESTIONE (%)

Fattori	Percentuale(*)		Grado	
	R.U.	Giappone	R.U.	Giappone
Finanziamento pubblico come principale fonte di entrata	71,9	81,6	Alto	Alto
Direttori esecutivi in cerca di un aumento dei finanziamenti pubblici	90,6	10,5	Alto	Basso
SSNs con soci volontari	18,8	26,3	Basso	Basso
Motivi per cercare volontari:				
- risparmi	83,3	90,0	Alto	Alto
- migliore qualità del servizio	33,3	30,0	Basso	Basso
- maggior efficacia del servizio	33,3	10,0	Basso	Basso
Media delle motivazioni			Basso	Basso
Problemi nel reclutamento volontari:				
- inaffidabilità/assenteismo	73,1	82,1	Alto	Alto
- scarse abilità/capacità lavorativa	53,8	75,0	Alto	Alto
- mancanza di fondi per formarli	92,3	57,1	Alto	Alto
- indisponibilità nei giorni feriali	5,4	85,7	Alto	Alto
Media degli impedimenti			Alto	Alto

(*) Le percentuali cumulate superano il 100% poiché domanda a risposta multipla.
Fonte: Analisi dei dati del sondaggio.

³ I gradi "bassa" ed "alta" indicano situazioni in cui i valori raggiunti sono rispettivamente superiori o inferiori di un punto o di mezzo punto percentuale al 50% di ciascun fattore o elemento all'interno del suo valore reale.

Anche la capacità di networking risulta relativamente bassa in tutti i Servizi sociali nonprofit ed in entrambe i paesi (tab. 3). Ciononostante, più della metà delle organizzazioni in Regno Unito e Giappone si considerava parte di un network informale e la quasi totalità delle organizzazioni coinvolte in network formali trovava impossibile identificare organizzazioni o gruppi con risorse sufficienti a sostenere o implementare l'attività della rete stessa.

TABELLA 3 - FATTORI DELLA CAPACITÀ NELLA COMUNITÀ

	Regno Unito			Giappone		
	<i>n.</i>	<i>%</i>	<i>grado</i>	<i>n.</i>	<i>%</i>	<i>grado</i>
Numero di SSNs coinvolti in una rete	32	65,6	Alto	38	63,2	Alto
Numero di SSNs coinvolti in reti formali	21	14,3	Basso	24	25,0	Basso
Numero di SSNs coinvolti in reti formali e capaci di identificare organizzazioni e gruppi con risorse per sostenere o implementare l'attività della rete	3	33,3	Basso	6	16,7	Basso

Fonte: Analisi dei dati del sondaggio.

La tabella 4 esemplifica le variabili relative alla capacità di governo dei Servizi sociali nonprofit ed evidenzia che in entrambi i paesi la capacità era bassa. Poche organizzazioni tra quelle intervistate risultavano condividere con altre organizzazioni del network progetti o campagne. Tra di esse, solo un'organizzazione giapponese (ma nessuna inglese) era in grado di offrire risorse stabili per il sostenimento del progetto per più di due anni. Inoltre, sia in Regno Unito che in Giappone, erano pochi i Servizi sociali nonprofit che avevano partecipato con altre organizzazioni del gruppo alla valutazione di progetti congiunti.

Leggendo i dati congiuntamente, si può affermare che vi è un livello relativamente basso delle capacità di gestione, di networking e di governo nei Servizi sociali nonprofit sia nel Regno Unito che in Giappone, mentre essi mostrano una forte dipendenza dal finanziamento pubblico.

TABELLA 4 - FATTORI DELLA CAPACITÀ DI GOVERNO

	Regno Unito			Giappone		
	n.	%(*)	grado	n.	%(*)	grado
SSNs che hanno portato programmi di politica o campagne all'interno della rete	21	23,8	Basso	24	29,2	Basso
SSNs che erano in grado di mantenere e dare risorse a programmi all'interno della rete per due o più anni	5	0,0	Basso	7	14,3	Basso
SSNs che pensavano di avere una forte influenza sul processo decisionale della rete	21	14,3	Basso	24	16,7	Basso
SSNs che negli ultimi due anni si erano incontrate in rete al fine di valutare i successi ed insuccessi di programmi comuni e campagne	5	40,0	Basso	7	42,9	Basso
SSNs che hanno trovato ostacoli nella valutazione di programmi comuni poichè: - richiedevano troppo tempo - richiedevano abilità tecniche costose - erano scomodi	2	50,0 0,0 100,0	Alto Basso Alto	3	66,7 33,3 66,7	Alto Basso Alto
Media degli impedimenti			Alto			Alto

(*)Le percentuali cumulate superano il 100% poichè domanda a risposta multipla.

Fonte: Analisi dei dati del sondaggio.

La seconda dimensione oggetto di indagine è la responsabilità verso l'alto. Dai dati (tab. 5) emerge come i Servizi sociali nonprofit giapponesi erano più esposti di quelli inglesi a maggiori vincoli di responsabilità da parte delle istituzioni pubbliche. Mentre i Servizi sociali a cui era richiesto di sottoporre alla propria SO periodici report o di essere soggette a visite periodiche era più basso nel Regno Unito (rispettivamente 75% e 87,5% contro la totalità dei Servizi sociali del Giappone), al contrario la quasi totalità dei Servizi sociali giapponesi era soggetta a verifiche (97,4% contro il 53,1% delle organizzazioni del Regno Unito) o a controlli di bilancio da parte delle proprie SOs (100% contro solo il 9,4% delle inglesi). Anche le altre modalità di verifica erano attive solo in Giappone, ma non nel Regno Unito.

TABELLA 5 - RICHIESTE DI RESPONSABILITÀ LEGALE (%)(*)

	<i>Regno Unito</i>	<i>Giappone</i>
Resoconti di attività	75,0	100,0
Verifiche	53,1	97,4
Visite di monitoraggio	87,5	100,0
Presentazione di bilanci	9,4	100,0
Elenco dei funzionari retribuiti	--	65,8
Elenco di dieci o più nomi di membri	--	84,2
<i>Totale (v.a.)</i>	<i>32</i>	<i>38</i>

(*) *Le percentuali cumulate superano il 100% poiché domanda a risposta multipla.*
Fonte: *Analisi dei dati del sondaggio.*

Anche la frequenza dei controlli differisce significativamente fra Regno Unito e Giappone, poiché in Giappone più della metà delle organizzazioni che sottopongono alle proprie SOs documenti e resoconti ha controlli trimestrali, anziché annuali come nella maggioranza dei Servizi sociali nonprofit inglesi.

Più in particolare, agli intervistati è stato chiesto quanto tempo dedicavano solitamente a soddisfare le varie tipologie di richieste di responsabilità. La quasi totalità dei dirigenti, sia nel Regno Unito che in Giappone, riteneva di dedicare ad ogni attività "molto" o "abbastanza" tempo (rispettivamente il 75% ed l'86,8%). Soltanto il 21,1% degli intervistati nel Regno Unito ed il 13,2% in Giappone vi dedicava poco tempo, mentre nessuno degli intervistati in Giappone e soltanto uno nel Regno Unito ha dichiarato di non dedicare alcun tempo alle attività di responsabilità legale.

L'analisi illustra poi come in Giappone il 73,7% dei dirigenti riteneva che i controlli di responsabilità imposti dalle SOs avessero un impatto positivo nella definizione della *mission* organizzativa, mentre solo il 23,7% li riteneva impedimenti. All'opposto, nel Regno Unito la maggioranza dei dirigenti dei Servizi sociali (87,5%) percepiva il tempo trascorso nelle attività di responsabilità nei confronti delle SOs come ostacoli al perseguimento della *mission*.

Ulteriore problema per i Servizi sociali inglesi era l'inadeguatezza delle modalità di responsabilità imposte dalle pubbliche amministrazioni alle nonprofit: ben il 62,5% le considerava inadeguate ed il 25% del tutto inadeguate. Al contrario, in Giappone il 70% dei dirigenti dei Servizi sociali riteneva adeguate le modalità di responsabilità (contro il solo 23,7% che le considera inadeguate). Ciò spiega

perché mentre il 68,4% dei dirigenti dei Servizi sociali giapponesi era soddisfatto del livello di responsabilità verso le SOs, la percentuale scendeva nel Regno Unito al 53,1%.

Un ulteriore interessante risultato che aiuta a capire come gli intervistati percepiscono le proprie SOs concerne la comunicazione tra le parti. Più della metà dei dirigenti dei Servizi sociali nonprofit del Regno Unito riteneva la comunicazione di bassa qualità ed un ulteriore 28,1% la riteneva mediocre. In Giappone la comunicazione era ritenuta buona dalla maggioranza dei dirigenti, mentre veniva ritenuta di livello medio o basso da percentuali inferiori (rispettivamente 36,8% e 15,8%).

In conclusione, anche se i rapporti con le SOs erano percepiti come di forte dipendenza in entrambi i paesi (tab. 6), i Servizi sociali inglesi soffrivano di una maggior competizione con le stesse istituzioni pubbliche che producevano servizi simili (56,3%) mentre le organizzazioni giapponesi riuscivano a collaborare meglio con i *partner* pubblici (76,3%).

TABELLA 6 - COME I DIRETTORI ESECUTIVI PERCEPISCONO LE LORO SOs (%)(*)

	<i>R.U.</i>	<i>Giappone</i>
Si sentono dipendenti dalle SOs finanziariamente o amministrativamente	81,3	84,2
Si sentono in competizione con le SOs o per il tipo di servizi forniti o per il livello di efficienza nella fornitura	56,3	26,3
Si sentono in equa collaborazione con le SOs o in termini di attività o in termini di valori che condividono	15,6	76,3
<i>Totale (v.a.)</i>	<i>32</i>	<i>38</i>

*Le percentuali cumulate superano il 100% poiché domanda a risposta multipla.

Fonte: Analisi dei dati del sondaggio.

La responsabilità verso l'alto è infine valutata guardando al suo impatto sulla *mission* organizzativa. Nonostante i Servizi sociali giapponesi fossero soggetti ad una serie più frequente ed ampia di richieste di responsabilità legale rispetto a quelli inglesi, il 73,7% degli intervistati giapponesi percepiva le attività di responsabilità richieste dal pubblico come una determinante positiva della *mission* organizzativa. Nel Regno Unito, invece, l'87,5% dei dirigenti intervistati percepiva il tempo speso per le richieste di responsabilità legale come un ostacolo al perseguimento degli interessi sociali.

Questo risultato è stato confermato anche dalle opinioni dei direttori esecutivi sull'adeguatezza della responsabilità verso le SOs. Infatti, la maggior parte degli intervistati nel Regno Unito era "in disaccordo" o "fortemente in disaccordo" sul fatto che vi fosse un'adeguata responsabilità verso le SOs, mentre il contrario era vero per i direttori esecutivi intervistati in Giappone. Per questo, nel Regno Unito il 53,1% dei direttori esecutivi era a favore di una riduzione nelle funzioni di responsabilità richieste dalle SOs, mentre in Giappone la maggior parte degli intervistati era soddisfatta del livello attuale di responsabilità legale.

Il modo in cui vengono percepite le richieste di responsabilità da parte delle organizzazioni nonprofit dipende più direttamente da come queste percepiscono le stesse SOs. Così, sia nel Regno Unito che in Giappone la maggior parte dei direttori esecutivi che si consideravano in competizione con le SOs non ritenevano esservi un'adeguata responsabilità esercitata, mentre all'opposto la maggioranza dei dirigenti che vedevano i loro rapporti con le SOs come collaborazioni alla pari concordavano anche con il fatto che c'era un'adeguata responsabilità verso le istituzioni pubbliche.

Questi dati non fanno che confermare le opinioni di molti studiosi che identificano il Giappone come un caso importante per la stretta collaborazione esistente nella società civile nel campo dei servizi sociali, soprattutto a confronto con paesi come il Regno Unito, dove ogni tentativo di cooperazione per migliorare i servizi sociali si scontra di solito con una decisa opposizione. Il nostro studio ha confermato queste differenze sostanziali tra Regno Unito e Giappone e ha sottolineato come in contesti, come quelli del Regno Unito, dove i dirigenti nonprofit si relazionano in modo conflittuale con le loro SOs, effettivamente anche la successiva gestione dei controlli e dell'assegnazione delle responsabilità diviene difficile, anche se le ragioni di base alla percezione negativa delle SOs rimane di per sé oscura.

L'ultimo fattore di analisi è la responsabilità verso il basso, che è stato indagato guardando a quali forme di responsabilità verso il basso interna e/o esterna erano state esplicitamente adottate dai Servizi sociali. Innanzitutto, in Giappone gli utenti influenzavano più che nel Regno Unito il processo decisionale (tab. 7) anche se la percentuale di organizzazioni che coinvolgevano poco gli utenti era simile (prossima al 25%). Ciononostante, tutti i dirigenti affermavano di avere presente sempre il benessere degli utenti nel prendere le decisioni. Erano inoltre molti i dirigenti dei Servizi sociali sia del Regno Unito

che del Giappone che consideravano adeguata la propria responsabilità verso i clienti (con percentuali rispettivamente del 93,8% e del 92,1%), mentre solo il 6,3% degli intervistati nel Regno Unito ed il 7,9% in Giappone non si riteneva sufficientemente responsabile.

TABELLA 7 - PERCEZIONI DELL'INFLUENZA DEGLI UTENTI NEL PROCESSO DECISIONALE (%)

<i>Influenza dell'utenza</i>	<i>R.U.</i>	<i>Giappone</i>
Molta	18,8	65,8
Qualche	56,3	7,9
Poca	25,0	26,3
Nessuna	0,0	0,0
<i>Totale</i>	<i>32</i>	<i>38</i>

Fonte: Analisi dei dati del sondaggio.

La responsabilità verso il basso esterna è stata valutata esaminando se i rappresentanti dei Servizi sociali avessero organizzato o meno, durante i dodici mesi precedenti, dei *focus group* con esperti, dibattiti o dimostrazioni pubbliche, o interazioni con i mezzi di comunicazione locali e/o nazionali (inclusi i nuovi mezzi di comunicazione). I dati (tab. 8) mostrano un forte utilizzo di mezzi informali, con altissima disponibilità dei dirigenti ad accettare i reclami degli utenti e a porre in secondo piano le responsabilità verso l'alto a favore dei bisogni degli utenti. Solo in Giappone, tuttavia, i meccanismi formali (in primo luogo i *focus group*) erano abbastanza utilizzati, mentre i Servizi sociali del Regno Unito sondavano poco i bisogni dell'utenza.

TABELLA 8 - MECCANISMI DI RESPONSABILITÀ VERSO IL BASSO INFORMALI E FORMALI USATI DAI DIRETTORI ESECUTIVI DEI SSNs PER VERIFICARE I BISOGNI DELL'UTENZA (%)

<i>Meccanismi informali per verificare i bisogni dell'utenza</i>	<i>R.U.</i>	<i>Giappone</i>
Ricettività dei reclami da parte dell'utenza	100,0	100,0
Disponibilità a sacrificare la responsabilità verso l'alto a favore dell'utenza	90,6	100,0
<i>Totale (v.a.)</i>	<i>32</i>	<i>38</i>
<i>Meccanismi formali per verificare i bisogni dell'utenza</i>	<i>R.U.</i>	<i>Giappone</i>
Per mezzo di sondaggi	15,6	31,6
Attraverso <i>focus group</i>	12,5	73,7
Fornendo al cliente l'aiuto di specialisti in caso di bisogno	6,3	39,5
<i>Totale (v.a.)</i>	<i>32</i>	<i>38</i>

*Le percentuali cumulate superano il 100% poiché domanda a risposta multipla.

Fonte: Analisi dei dati del sondaggio.

Nonostante questa grande varietà di metodi di valutazione, i rappresentanti dei Servizi sociali di Regno Unito e Giappone percepivano similmente come molto adeguata la propria responsabilità verso i clienti.

4. Conclusione: due modelli di responsabilità

Le osservazioni teoriche e soprattutto il contributo empirico riportato permettono di affermare che il rapporto tra autonomia e responsabilità che caratterizza le organizzazioni nonprofit dà luogo a due modelli differenti.

Il primo modello riflette essenzialmente l'atteggiamento dei dirigenti del Regno Unito. Essi interpretano la responsabilità verso il basso interna essenzialmente in termini di forte senso di responsabilità verso gli utenti, mentre nella sua dimensione esterna (cioè nei confronti della comunità in generale o del pubblico) la responsabilità sembra meno tangibile e poco influente sugli obiettivi dell'organizzazione. Di conseguenza, nonostante una ridotta presenza di meccanismi di responsabilità verso il basso formale interni ed un'assenza di meccanismi esterni, i dirigenti ritengono comunque di realizzare un'adeguata responsabilità verso gli utenti. Le decisioni dei dirigenti relative alle modalità di soddisfazione degli utenti dipendono inoltre unicamente dal forte senso di responsabilità percepita nei confronti degli stessi, che diventa per l'organizzazione uno strumento di giustizia sociale.

Il modello è inoltre caratterizzato da rapporti con gli enti pubblici abbastanza negativi, poiché questi sono percepiti dai dirigenti come organizzazioni che, continuando ad introdurre iniziative politiche sconsiderate ed inappropriate, falliscono ripetutamente nel fornire supporto ai membri svantaggiati della comunità o, peggio, come istituzioni che ignorano del tutto le loro responsabilità, non avendo in generale alcuna politica attiva a favore dei gruppi emarginati di cittadini. I Servizi sociali riconoscono tuttavia la loro dipendenza sia finanziaria che amministrativa dalle SOs, anche se le nonprofit si ritengono capaci di offrire una gamma di servizi più ampia ed in modo più efficiente. La responsabilità verso le SOs non è considerata altro che un mezzo inadeguato per sottolineare la loro dipendenza finanziaria; inadeguato in quanto ha fallito nel prendere in considerazione le innumerevoli attività quotidiane che costituiscono lo scopo centrale della *mission* della nonprofit.

Il secondo modello che si delinea nell'indagine sintetizza le opinioni della maggioranza dei dirigenti giapponesi. In questo modello la responsabilità verso il basso esterna è esplicitata in un forte senso di responsabilità verso la comunità in generale e verso i contribuenti e, a sostegno di ciò, i dirigenti hanno mostrato con aspetti pratici come la progettazione e l'attuazione dei programmi fosse legata alle esigenze della comunità. I dirigenti sembrano inoltre emotivamente coinvolti in questa percezione di vicinanza alla comunità. Il semplice fatto che essi siano capaci di identificare meccanismi di responsabilità formali esterni supporta questa ipotesi. Dall'altra parte, tuttavia, la dimensione interna (cioè la responsabilità verso gli utenti) sebbene forte, non è una priorità dei dirigenti, benché sia un aspetto essenziale della *mission* e venga raggiunta attraverso meccanismi sia formali che informali. La rilevanza per i dirigenti del comunicare e del mantenere una buona relazione con la comunità potrebbe essere interpretata come un modo per rendere legittima l'organizzazione agli occhi di molti *stakeholder*, identificandosi come una strategia per realizzare una responsabilità negoziata.

Il secondo modello si caratterizza poi per i buoni rapporti con le SOs, che sono percepite come istituzioni che, affidando loro attività sociali e fornendo un sostegno finanziario ai Servizi sociali, cercano la collaborazione e si indirizzano non soltanto verso il soddisfacimento dei bisogni degli utenti dell'organizzazione, ma in generale verso l'intera comunità. Per questo motivo, nonostante una forte dipendenza dalle SOs, i Servizi sociali del modello giapponese si considerano parte attiva di una collaborazione equa, finalizzata soprattutto al benessere della comunità. Essendo inoltre in questo processo fondamentale che la comunità possa verificare che il denaro versato alle SOs attraverso le tasse e da queste devoluto ai Servizi sociali sia ben speso, i dirigenti dei Servizi sociali accettano in modo diffuso le richieste di responsabilità avanzate dalle SOs, le ritengono adeguate e le utilizzano per migliorare la loro capacità di adempiere la *mission* organizzativa.

Riferimenti bibliografici

- Ebrahim A. (2002), "Information Struggles: The Role of Information in the Reproduction of NGO-Funder Relationships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), pp. 85-113.
- Edwards M., Hulme D. (1997), "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", *World Development*, 24(6), pp. 961-973.
- Fry R.E. (1995), "Accountability in Organizational Life: Problem or Opportunity for Nonprofits?", *Nonprofit Management and Leadership*, 6(2).
- Laratta R. (2009), "Hand in Hand or Under the Thumb? A New Perspective on Social Welfare in Japan", *Social Policy and Society Journal*, 8(3), pp. 307-317.
- Najam A. (1996), "NGO Accountability: A Conceptual Framework", *Development Policy Review*, 14, pp. 339-353.
- Young D.R. (2000), "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, pp. 149-172.

**Recensioni,
segnalazioni e
documenti**



Recensione e segnalazioni

P. GRASSELLI, C. MONTESI (A CURA DI), *L'INTERPRETAZIONE DELLO SPIRITO DEL DONO*, FRANCO ANGELI, MILANO, 2008.

Nel libro viene proposta una dettagliata analisi multidisciplinare del dono, a cui segue un'interessante indagine empirica a partire dalla quale si suggeriscono indicazioni concrete di azioni da intraprendere sul piano scientifico, didattico/formativo e di *policy*. Il libro, frutto della collaborazione tra il Dipartimento di Economia, finanza e statistica dell'Università di Perugia e l'Assessorato alle Politiche sociali della Regione Umbria, è strutturato in tre parti.

Nella prima parte, sono contenuti gli atti del convegno "Lo Spirito del Dono. Dare, Ricevere, Ricambiare", organizzato dal Dipartimento di Economia, finanza e statistica dell'Università di Perugia e dall'Assessorato alle Politiche sociali della Regione Umbria, e tenutosi a Perugia il 17 maggio del 2007. Essa raccoglie sei contributi scientifici che inquadrano l'analisi del dono in una prospettiva socio-economica-politica, arricchendola di una lettura del fenomeno in chiave antropologica e filosofica.

Il Prof. Alain Caillé, celebre per aver teorizzato il "paradigma del dono" come terzo paradigma che si contrappone ai due paradigmi fondamentali esistenti nelle scienze sociali, quello "utilitarista", che concepisce l'uomo come *homo oeconomicus* (teso a conseguire il proprio interesse personale) e quello "collettivista" che concepisce l'uomo come *homo aequalis* (assoggettato alle regole della sua cultura e della società delle quali è il prodotto), è l'autore del saggio *Note sul paradigma del dono*. Il saggio, ampio nei contenuti e ricco di spunti di riflessione, introduce la prima parte del libro. Nel secondo saggio Pierluigi Grasselli evidenzia come il fenomeno del dono tende a confutare l'ipotesi di individui razionali ed egoisti teorizzato dal

paradigma neoclassico che, non solo può non trovare riscontro nella realtà, ma può portare anche a risultati fuorvianti. Le motivazioni alla base dell'agire umano possono essere molteplici. Non esiste solo la razionalità strumentale, ma anche quella relazionale, volta a soddisfare i bisogni relazionali: la vita relazionale è fonte di felicità. Nel saggio, si mette in evidenza come le componenti relazionali genuine, che rivestono un ruolo decisivo nella soddisfazione per la vita, si caratterizzano per una componente di dono.

Il filosofo Marco Moschini mette in evidenza come l'atto del donare mostri l'esistenza nell'uomo di propensioni che vanno oltre l'egoismo individualista in un sistema di relazioni che va al di là della vita associativa ed economica, e che piuttosto tende a dare rilievo alla persona. Anche il saggio di Elvira Lusanna propone un'analisi del fenomeno del dono mettendo in evidenza l'esistenza di diverse letture filosofiche e sociologiche. Tuttavia, l'autrice conclude che la pluralità di interpretazioni del dono non consente di individuare "una lettura migliore di un'altra (quella buona) essendo in presenza di forme di pensiero che si rifanno a differenti matrici culturali".

Cristina Montesi tenta di dare una spiegazione al paradosso della gratuità in economia. Il saggio descrive l'evoluzione del concetto di uomo dall'*homo oeconomicus* (soggetto asociale e con preferenze materialiste) all'*homo reciprocans* (soggetto pro-sociale e reciprocante), mettendo in evidenza gli effetti positivi derivanti dalla riscoperta del dono (occultati dal pensiero utilitarista). Il saggio di Roberto Burlando chiude la prima parte del libro proponendo un interessante approccio economico basato sull'economia gandhiana. Partendo dalla tangibile "insostenibilità dello sviluppo sostenibile", l'autore mette in evidenza gli aspetti positivi della critica al modello di sviluppo predominante elaborata tra gli altri da Caillé. Nel saggio si espongono i punti chiave del modello gandhiano: limitazione dei desideri/sobrietà (Aprigrah), lavoro auto-diretto come servizi (Yajna), sviluppo locale autocentrato (Swadeshi), non-sfruttamento, uguaglianza di possibilità (poi doveri e diritti), amministrazione fiduciaria. L'uomo gandhiano è etico, pratico, spirituale.

La seconda parte del libro (a cura di Grasselli, Montesi, Viridi, Menegon) contiene un'indagine empirica sull'interpretazione

dello spirito del dono. Questa parte del libro si pone l'obiettivo di chiarire quale concezione hanno del dono i giovani in Umbria a partire dall'influenza che una pluralità di variabili, socio-economiche e di *status*, possono aver esercitato sulla concezione stessa del dono.

Nella terza ed ultima parte del libro, Adriana Lombardi (Dirigente dell'Assessorato alle Politiche sociali della Regione Umbria) affronta la questione delle politiche sociali locali ispirate al paradigma della reciprocità: politiche sociali che trovano una loro precisa collocazione nel quadro del *welfare* regionale e che si caratterizzano per il carattere innovativo dell'attenzione alla componente relazionale e per l'importanza attribuita al dono.

Il libro si presta ad una lettura interessante perché completo nella struttura. La sezione teorica, in cui l'analisi del dono viene inquadrata nel dibattito scientifico contemporaneo, non trascura alcun ambito culturale e presta grande attenzione alla rilevanza che il fenomeno del dono va acquisendo in ambito economico come atto che favorisce un efficace ed efficiente funzionamento dei sistemi economici, del mercato e delle imprese.

La sezione empirica, dando un'idea di cosa è il dono per i giovani in Umbria e quantificando il fenomeno del dono nelle sue varie tipologie, offre preziosi spunti di riflessione. La parte econometrica tuttavia, presenta il limite di un campione (di cui il 78% è rappresentato da donne) probabilmente ristretto per poter essere considerato rappresentativo dell'universo dei giovani umbri.

Come messo in evidenza nel libro, la pratica del dono assume un ruolo importante nelle società contemporanee per instaurare e sostenere relazioni sociali tra gli individui. Nella logica di Mauss, la pratica del dono implica il triplice obbligo di "dare, ricevere, restituire" e il dono si configura come un atto obbligato, reciproco e non libero. Nella società attuale, invece, il dono assume le connotazioni dell'altruismo e della filantropia e non è più definito in termini di contro dono, di debito nei confronti del donatario: nel modello dell'*homo donator* il dono regola i legami sociali (Godbout, 1992).¹

A parere di chi scrive, se una critica può essere mossa al libro è di aver prestato poca attenzione al volontariato come esempio

¹ Godbout J.T. (1992), *L'esprit du don*, Editions La Découverte, Montréal-Paris.

di “dono contemporaneo rivolto agli sconosciuti”, partendo dal presupposto che l’offerta di lavoro volontario contribuisce in misura non trascurabile sia al Pil delle economie nazionali, sia soprattutto al “benessere collettivo”. Il volontariato è un “dono moderno” nel senso che scavalca l’abisso tra il comunitario delle reti primarie e la socialità generalizzata e permette l’attualità del dono preservando i singoli e la loro libertà dalle costrizioni comunitarie (Godbout, 1992). La motivazione principale del volontario è la coscienza di voler restituire, ciò che comporta il piacere del dare e dell’essere accetti, che non ammette di essere confusa con il “lavoro gratuito” a cui, si fa invece riferimento nel libro.

Nunzia Nappo

English Abstract

RENATO FRISANCO

The article surveys the recent history of the voluntary sector in connection with the welfare system and outlines their dimensions and current tendencies, without omitting the critical aspects of their evolution.

ELENA DE PALMA

The article acknowledges the central importance of human resources management, because volunteers and paid personnel can only work together fruitfully in organizational contexts that recognize and value their differences.

CARLO BORZAGA

The article reconstructs the recent evolution of the relationships between the voluntary sector and social enterprises. It sets out some recent empirical evidence on the close connection between the two phenomena.

ANTONIO FICI

The article relates the normative regulation of volunteer organizations with that of social enterprises, concluding that they are incompatible since they concern actors that pursue the same objectives but in different ways. It then dwells on the hypothesis of a volunteer organization's "transformation" into a social enterprise, appraising all of its legal aspects.

ANDREA GIOVANARDI

Comparison between the taxation of volunteer organizations and social enterprises confirms the law's tendency to favour non-corporate bodies whose activities are predominantly organized according to non-entrepreneurial principles. This situation is no longer satisfactory, given that the organization of activity according to business principles in a context where the distribution of profits is forbidden is not incompatible with the pursuit of social solidarity.

SABINA LICURSI, GIORGIO MARCELLO

The article discusses the voluntary sector in southern Italy. The information used derives from surveys conducted in Calabria and Campania. The results highlight the fragmentation of charitable action whereby the voluntary sector is undergoing a crisis. This, however, cannot be explained only as the result of endogenous change because it is also due to the lax regulation of the local welfare system.

EMANUELE RANCI ORTIGOSA, VALENTINA GHETTI, DILETTA CICOLETTI

Participation by the voluntary sector in policy-making is an ongoing process in Italy. There are a number of difficulties that can be addressed by considering the specificities of the world of volunteer organizations and associations. The public sector has a dual responsibility in this process: creating the conditions whereby participation is not merely formal, and ensuring that such participation produces effects in terms of creating policies for the collective good.

EMMANUELE PAVOLINI

The essay focuses on the capacity for action of the voluntary sector in Italy and on the types of activity undertaken by it. Studied in particular, from a diachronic perspective, are the principal activities and functions undertaken by the voluntary sector. Also considered is the role performed by Voluntary Services Centres in the evolution of associations over time.

GIULIANA GEMELLI, ILARIA LUCARONI

The article emphasizes, beginning from Gustavo Zagrebelsky's contributions, that the autonomy of bank foundations should be accompanied by an adhocratic governance which involves all the actors that advance the demands of the community concerned.

GIUSEPPE COTTURRI

The article discusses research on the voluntary sector which examines its relationship with reform of welfare and governance systems in Europe, or research which is more directly concerned with the Italian promotional legislation of the 1990s. Given the ambiguities and contradictions of both these frames of reference, the author suggests an analytical approach more closely related to the debate on participatory democracy and the subsidiarity principle – which are interconnected, but do not coincide. The configuration of a “mixed democracy” is one of the theoretical results pursued by this approach.

GIOVANNI MORO

At present, the analysis of advocacy activities conducted by volunteer organizations is made extremely difficult by obstacles concerning definitions, forms of classification, and techniques of data and information collection, but also by the predominance of two theoretical paradigms – that of the non-profit or third sector, and that of civil society – which ignore the specific nature of volunteer organizations as part of the phenomenon (active citizenship) whereby organized citizens define and implement public policies.





Impresa Sociale

CULTURA, ORGANIZZAZIONE E TERZO SETTORE. LE ORGANIZZAZIONI NONPROFIT COME COSTRUZIONI SIMBOLICHE E COSTELLAZIONI DI SIGNIFICATI E VALORI

Gli approcci culturalisti allo studio delle organizzazioni

Metafore, *leadership* e cultura organizzativa

Legittimità delle organizzazioni di terzo settore: il ruolo dei valori

Esiste una specificità delle organizzazioni nonprofit dal punto di vista delle culture organizzative?

Riflessività e *leadership*. La cultura societaria del *leader* del terzo settore

Le culture civico-partecipative: le associazioni di promozione sociale

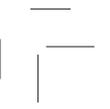
Le culture lavoriste-professionali: le cooperative sociali

IL FORUM

L'IMPRESA SOCIALE IN ITALIA

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI







Finito di stampare
nel mese di maggio 2010

