



Il nuovo volto del volontariato



Opera
Studi e ricerche sul volontariato

collana diretta da Paolo Ponzio

20

© 2013, Pagina soc. coop., Bari
© 2013, Centro di Servizio al Volontariato
“San Nicola”, Bari

L'indagine è stata realizzata da:

Milena De Marinis
Alessandrina Gernone
Giovanni Montantaro
Stefania Scardicchio

Hanno collaborato:

Rosaria Corvasce
Roberto D'Addabbo

*Per informazioni sulle opere pubblicate e in programma
promosse dal Centro di Servizio al Volontariato “San Nicola”
rivolgersi a:*

Centro di Servizio al Volontariato “San Nicola”
via Vitantonio Di Cagno 30 - 70124 Bari
tel.: 080 5640817 fax: 080 5669106

Il nuovo volto del volontariato

Indagine condotta da
Centro di Servizio al Volontariato
"San Nicola"

CENTRO DI SERVIZIO
AL VOLONTARIATO
S A N N I C O L A



edizioni di pagina

Finito di stampare nel dicembre 2013
da Corpo 16 s.n.c. - Bari
per conto di Pagina soc. coop.

Indice

<i>Presentazione</i>	VII
----------------------	-----

Capitolo primo

Il volto del volontariato europeo	3
1. Europa: nuovo orizzonte del volontariato?	3
2. Anno europeo del volontariato: un'occasione mancata?	7
3. L'Anno europeo del volontariato nella ex provincia di Bari	13
4. Come l'Europa sfida il volontariato: finanziamenti e bandi	16
5. Volontariato in Europa: un confronto	18
5.1. Lettura comparativa dei dati, p. 33	
6. Conclusioni	41

Capitolo secondo

Il volto del volontariato italiano	45
1. Tre casi innovativi	45
2. Il Terzo settore, ovvero l'economia civile	51
2.1. Come si compone il Terzo settore, p. 53 - 2.2. Organismi di rappresentanza del Terzo settore, p. 67	
3. Il valore economico del Terzo settore	69
4. Dal Welfare State al Welfare Mix	78
5. La legge quadro sul volontariato	86
5.1. La legge n. 266 in Parlamento, p. 87	
6. Cosa sono i CSV	92
7. Il volontariato in Italia	93
8. Conclusioni	102

Capitolo terzo

Il volto del volontariato in Terra di Bari	107
--	-----

1. Analisi del territorio	107
2. Tre casi innovativi	110
3. Le normative regionali sul Terzo settore	118
4. I dati della ricerca provinciale	124
5. Conclusioni	149

<i>Bibliografia</i>	154
---------------------	-----

Presentazione

La gratuità precede il bisogno: la prima esperienza di gratuità è per ciascuno l'esser nati, esserci al mondo. È per questo che essa appartiene alla stessa natura dell'uomo. Può diventare, poi, un'esperienza vissuta coscientemente, quando, ad esempio, ci si scopre capaci di donare qualcosa a un altro. O quando si va incontro al bisogno di un altro, tentando una risposta. Ma non potremmo donare nulla, ed anzi non potremmo nemmeno accorgerci del bisogno di un altro – fosse anche l'amico più caro – se non per la coscienza, più o meno consapevole e più o meno vissuta, di aver ricevuto o di aver incontrato un bene nella propria vita.

Gratuito, allora, non è innanzitutto il contrario di retribuito, e non è innanzitutto il valore che serve a distinguere il “volontariato puro” dal “volontariato non puro”: ha più a che fare con un bene ricevuto e, allo stesso tempo, con un bene che si ha il desiderio di realizzare.

Quando il desiderio di realizzare quel bene diventa incontenibile e quando lo si condivide con altri, avviene che le risposte ai bisogni generino vere e proprie opere, associazioni, organizzazioni di volontariato, dei tipi più vari e nei luoghi più disparati del mondo, ma avendo all'origine una simile esperienza di gratuità.

E tuttavia, la gratuità non è solo al principio di un'opera ma è ciò che continuamente la genera.

Guardando i volontari, ciò che continua a sorprendere non è solo ciò che fanno – soccorrere i poveri, assistere i malati, rivendicare i diritti civili, valorizzare il patrimonio culturale e artistico di un territorio, ecc. – ma l'ideale che comunicano in ciò che fanno. Non si vuol dire che sono indifferenti le azioni che compiono, ma che da queste traspare la possibilità di un bene più grande di quelle stesse azioni, tanto per chi aiuta quanto per chi è aiutato, tanto per

chi difende quanto per chi è difeso. Le risposte sono inevitabilmente limitate – è un'evidenza feroce nei tempi di crisi economica e nei paesi in via di sviluppo – eppure accade che, attraverso di esse, la comunicazione di quel bene permetta a uomini, donne, ragazzi, bambini in stato di bisogno di accorgersi di qualcosa di illimitato, vale a dire del loro valore, dato dal solo fatto che ci sono. Quando una persona si accorge di essere un tale valore, pur non eliminando la fatica della vita, non c'è crisi che tenga.

È per questo che, vivendo pubblicamente la gratuità, i volontari incidono profondamente nella storia, nella cultura e nello sviluppo sociale ed economico di un paese. Eppure, l'evidenza di questo fatto, vale a dire di questa incidenza del volontariato, è oggi una grande novità.

Non sono certo una novità le opere – la nostra civiltà sarebbe impensabile senza le opere di gratuità che l'hanno costruita – ma lo è il fatto che a queste bisogna guardare, che queste bisogna sostenere, se si vuole, innanzitutto, accettare la sfida di un nuovo welfare e in generale non restare bloccati nei meccanismi della crisi economica. La decadenza del tradizionale sistema di welfare è irreversibile e non riguarda solo l'Italia ma tocca anche i paesi dell'Europa che vantano gli Stati assistenziali più avanzati.

Il Terzo settore è un cantiere di idee innovative. Indica uno spazio alternativo di risposta ai bisogni e di costruzione del bene comune, che si colloca tra i due ambiti tradizionali, Stato e mercato, ed anzi segna, più di ogni altra realtà, la rottura di quella che si è creduta essere una simmetria esatta: quella tra statale e pubblico (che riflette quella tra mercato e profitto).

Ci sono numerosi esempi di un miglioramento dei servizi pubblici in realtà che non appartengono ad una delle due alternative e che hanno al loro interno una forte, se non totale, componente volontaria. Ciò accade anche, e soprattutto, nei luoghi in cui i servizi sono meno carenti: nelle realtà come quelle del volontariato in cui è forte la motivazione ideale, il servizio prestato diviene più di una semplice risposta al bisogno. Diviene l'occasione dell'instaurarsi di relazioni attente e appassionate tra le persone. Si potrebbe dire, anzi, che in questo modo i servizi prestati cominciano ad adombrare la vera risposta di cui i "destinatari" hanno bisogno. In Italia vi è una gran quantità di casi in cui servizi pubblici offerti da associazioni del Terzo settore si sono qualificati al punto da raggiungere livelli che il pubblico non ha mai conosciuto.

Lavorando al servizio delle organizzazioni di volontariato di una grossa porzione del territorio pugliese – la Terra di Bari, che designa storicamente il territorio della ex provincia di Bari – il csv "San Nicola" ha maturato la consapevolezza che la capacità di proposta culturale, sociale e anche politica delle associazioni è tutta racchiusa nell'esperienza di gratuità che queste vivono.

Nelle relazioni che, quindi, sono in grado di stabilire prima al loro interno e poi con altre associazioni, quando si fa chiaro il motivo per cui stare insieme, e poi ancora con gli enti pubblici, privati e la cittadinanza tutta.

Una consapevolezza che è il frutto dell'osservazione attenta e disincantata del territorio che il Centro serve, sostenendo il volontariato. Un territorio pieno di contraddizioni ma che porta i segni, dove c'è un'esperienza di gratuità vissuta, di un cambiamento, nel senso di una rinascita di persone e di pezzi di realtà che sembravano dimenticati o perduti.

Ma se il volontariato comincia e permane per un'esperienza di gratuità, esso comincia e permane con e grazie a delle persone.

La ricerca che presentiamo nasce dal desiderio di scoprire l'identità del volontario della ex provincia di Bari, di tracciarne il profilo. Quali bisogni incontra nel territorio, a quali di essi preferisce rispondere, in che modo si organizza per farlo, quali opere realizza; ma anche quanti anni ha, se è uomo o donna, giovane, maturo o anziano, se lavora, e se il suo desiderio di vivere l'esperienza associativa dura nel tempo o decade.

Il "volto" del volontariato, appunto, è il volto dei volontari. Perché "nuovo"? Il volontariato sta cambiando, perché sono cambiate le sfide che gli vengono poste. Si è già detto della sua capacità di rispondere ai bisogni, vecchi e nuovi, in maniera sempre più qualificata. La domanda che attraversa la ricerca è se si può cambiare senza perdere la propria identità; se il volontariato può cambiare senza perdere il suo principio culturale, cioè senza perdere la dimensione gratuita dell'esperienza che genera solidarietà. Se può, ad esempio, mantenere la sua autonomia e non accettare deleghe da parte degli enti pubblici senza partecipare a una reale progettazione comune.

Interamente realizzata da un gruppo di lavoro interno al csv "San Nicola" (CSVSN), formato e coordinato dal direttore del Centro, questa ricerca ha una peculiarità, forse data proprio dalla modalità in cui tale lavoro si è svolto. L'elaborazione dei dati rilevati dal CSVSN sul volontariato nella Terra di Bari ha suscitato un appassionato dibattito tra i componenti del gruppo di lavoro, nel tentativo di comprendere quali fossero le principali sfide che il volontariato oggi si trova ad affrontare. È nata per questo l'esigenza di legare la riflessione sul volontariato locale ad una più ampia riflessione sulle esperienze di volontariato sia nazionali che europee. La ricerca è diventata così un percorso di scoperta di tali esperienze, da un punto di vista storico, culturale, ma anche statistico.

L'occasione dell'Anno europeo del Volontariato, inoltre, ci ha spinti a chiederci se per l'Italia si è trattato solo di un momento di celebrazione di valori piuttosto che di messa in moto di decisioni da anni in coda nell'agenda politica (come la revisione della legge n. 266/1991); se si è trattato di un evento

esclusivamente strumentale alle politiche dell'Unione Europea piuttosto che l'opportunità di comprendere il proprio compito, cominciando a concepirsi entro un orizzonte, quello europeo appunto, con cui bisogna fare i conti.

Per noi è stata certamente l'occasione per cominciare a confrontarci con il volontariato europeo, per cominciare a conoscerlo e invitare le nostre associazioni a conoscerlo. Anche in questo caso abbiamo voluto risalire alle origini: ci siamo chiesti il senso del progetto europeo così come i padri costituenti lo avevano immaginato, quali esperienze lo hanno fondato e di che genere è la crisi che lo colpisce oggi. A questo compito è dedicata la prima parte della ricerca. Abbiamo beneficiato dei risultati della ricerca "Il volontariato in Europa" condotta dal csv del Lazio per effettuare dei confronti significativi tra un campione di nazioni europee, rilevando delle impensabili comunanze nel modo in cui le opere di gratuità hanno segnato la storia dei popoli europei.

È maturato contestualmente il desiderio di comprendere come l'Italia si ponga nel più ampio quadro europeo: il volontariato, infatti, e in generale le iniziative sorte dalla società civile, sono parte integrante della sua storia e sono intrecciate con le grandi conquiste politiche e sociali della nazione. Quali sono le sfide che il volontariato italiano deve affrontare oggi? È questo il tema della seconda parte della ricerca.

Tali riflessioni hanno poi permesso che, nella terza parte, in cui si riportano i dati della ricerca condotta dal CSVSN sui volontari che operano nella Terra di Bari, essi fossero preceduti da un'analisi del territorio e dalla presentazione di tre casi – tre esempi di gratuità vissuta – che appartengono alla storia locale, per documentare come nessuna circostanza e nessun luogo è di impedimento alla costruzione del bene comune. È stato inoltre un invito, innanzitutto per noi, ad avere una considerazione più profonda della nostra realtà e delle sue possibilità: attraverso quegli esempi abbiamo scoperto la ricchezza del nostro tessuto sociale, storicamente capace di dare un'espressione originale e innovativa alla solidarietà. Oggi tale ricchezza non è persa, sebbene vada sostenuta. Sorprende, infatti, guardando gli esiti della rilevazione effettuata sul campione di associazioni del nostro territorio, la varietà degli ambiti in cui esse intervengono: non c'è un aspetto della realtà che non sia considerato, guardato, in cui non si voglia intervenire, segno che i nostri volontari si impegnano in ogni settore della realtà. Che il loro tentativo è di non dimenticare nessuna delle dimensioni che costituiscono la persona umana.

Ognuna delle tre parti di cui si compone la ricerca si conclude con un paragrafo in cui si compendiano i risultati emersi e si tentano degli approfondimenti teorici, guardando il volto del volontariato europeo, italiano e della ex provincia di Bari. Consapevoli che si è trattato di tentativi, vista la mutevolezza delle situazioni che viviamo, ma anche forti del confronto col pensiero

di studiosi ed esponenti del Terzo settore, in particolare Renato Frisanco, Giovanni Nervo e Stefano Zamagni, del dialogo coi quali questo lavoro ha enormemente beneficiato.

Questa ricerca non è tanto la conclusione di un percorso quanto l'inizio. Non solo perché ogni ricerca prescrive il lavoro che c'è da fare: il CSVSN modula la sua opera in base all'osservazione della realtà di cui è al servizio; ma anche perché la realtà stessa del volontariato indica, rimanda sempre a una dimensione originaria, da cui ogni opera scaturisce, e che è sempre da riscoprire. Ciò ha reso – è la certezza di chi ha condiviso tale lavoro – il nostro tratteggio del volto del volontariato un compito entusiasmante.

Il nuovo volto del volontariato

Capitolo primo

Il volto del volontariato europeo

Certi che, “Unita nella diversità”, l’Europa offre ai suoi popoli [...], nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana.

[Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, *Preambolo*]

1. Europa: nuovo orizzonte del volontariato?

“Europa” sta per un progetto costruito a tavolino? La situazione internazionale creatasi dopo la Seconda Guerra Mondiale – le macerie, la minaccia sovietica e l’interesse degli USA a rendere stabile l’Occidente – aveva dettato le decisioni strategiche dei politici che hanno intrapreso il progetto di un’Europa unita. Tale progetto certo non si basava su un senso di appartenenza dei popoli al vecchio continente, sulla coscienza di essere cittadini d’Europa. Ciò non toglie che la visione dei padri fondatori dell’Unione europea fosse lungimirante, che abbia, cioè, dato vita a qualcosa di cui forse non abbiamo ancora compreso le reali possibilità.

Oggi sorprende poco che all’indomani della guerra si sia iniziato un processo di unificazione che ha assicurato la pace di cui godiamo da circa settant’anni. Percepriamo piuttosto l’Unione europea come una presenza invadente, se non addirittura minacciosa, nelle vicende aperte dalla crisi economica e, in generale, sembra un luogo in cui i leader politici giocano i loro interessi nazionali, nella migliore delle ipotesi, oppure come un complesso di istituzioni lontane, autoreferenziali e quindi indifferenti alle reali sfide che ci tocca affrontare.

Ma l’Unione europea è soltanto questo – un piano costruito a tavolino che vive un presagio di fallimento, a causa della crisi che lo sta facendo implodere – o c’è una radice rintracciabile, una sorta di identità comune che rende ragionevole credere che l’Europa possa rifiorire su basi che non siano gli interessi della finanza o gli interessi economico-politici degli Stati membri più potenti? Non si tratta appena di una questione teorica, cioè di un problema staccato dalla reale possibilità che il progetto europeo abbia successo e che ogni nazione in esso coinvolta possa crescere.

In altre parole, sembra che la risposta a tale domanda possa indicare la

strada per affrontare la crisi economica che coinvolge, in maniera e misura diversa, i paesi dell'Unione europea.

Una chiave per affrontare la questione si trova nella nostra storia. E precisamente nel gesto dei monaci benedettini che all'indomani della caduta dell'impero romano, in un mondo in macerie, si mettono a ricostruire. A ricostruire sé e l'Europa, ad un tempo. In un mondo in macerie, raggiungono i posti più disparati del territorio del vecchio impero e vi stabiliscono i monasteri, luoghi di tecnica e di sapienza, senza i quali è impossibile pensare ai successivi sviluppi della nostra civiltà occidentale: senza i quali è impossibile pensare all'umanesimo, all'illuminismo e poi agli stessi ideali della Rivoluzione francese, la libertà, l'uguaglianza, la fratellanza. Non andarono in giro a predicare, a fare discorsi, magari edificanti, sui valori, sui valori persi da recuperare. Non si lamentarono per la decadenza dei tempi. Vissero un ideale tanto concretamente da realizzare, pian piano, con fatica, un mondo nuovo. Che visione dell'"Europa" avevano i benedettini per agire così? Certamente una visione in cui cultura ed economia non erano separate, in cui l'ideale dettava la strada, tutta concreta, da percorrere per la ricostruzione.

Sia chiaro, non si vuole con ciò sollevare il dibattito sulle radici cristiane dell'Europa, perché crediamo che non sia nel richiamo astratto alle radici – siano esse greche, cristiane o illuministiche – o nel dichiarare la totale assenza di radici, la soluzione del problema, che in ogni caso richiederebbe una trattazione ben più ampia di quanto lo scopo del nostro lavoro ci permette di fare. Abbiamo voluto, invece, richiamare un'esperienza che accomuna l'area geografica che identifichiamo ancora oggi come Europa e che in quanto esperienza è patrimonio di tutti. Convinti che nella storia vi siano molte di queste esperienze nelle quali emergono le ragioni per cui vale la pena pensarsi europei.

Inoltre, non sembra, oggi, di trovarsi come allora all'indomani del crollo dell'impero romano?

Anche i padri fondatori dell'Europa partirono da un desiderio di pace e dall'urgenza di realizzarlo, usando degli strumenti che oggi possono sembrare inadeguati rispetto a quel desiderio – la produzione del carbone e dell'acciaio – ma che erano il modo più concreto di dare avvio a un progetto così grande. Del resto, non si trattava di un particolare di poco conto, dal momento che su di esso Francia e Germania erano state tradizionalmente in lotta.

La crisi, è chiaro, non è esclusivamente di natura economica. Neanche soltanto politica. È innanzitutto culturale, dove per culturale non si intende un ambito di esclusivo appannaggio degli intellettuali, tutt'altro: ogni gesto della vita è "culturale". La differenza tra chi lavora solo per accumulare denaro o raggiungere una posizione di potere e chi lavora perché al desiderio di realizzazione di sé unisce il desiderio di realizzare un bene per tutti (per la propria

famiglia, per la comunità di appartenenza, ecc.) è una differenza innanzitutto, e soprattutto, culturale.

Infatti, una sfiducia diffusa – non solo nelle istituzioni ma anche in se stessi, negli altri, nella realtà – sono i tratti profondi di una crisi che viene a galla nelle forme più eclatanti dell'economia e della politica. E sono anche le ragioni più profonde per cui è difficile oggi riconoscere, guardando alla storia dell'Europa, un fondamento comune, il fondamento culturale comune indispensabile perché il progetto funzioni. Non bastano dei valori usati come un comune denominatore su cui tutti non possono che essere d'accordo, senza pensare a come quegli ideali sono stati scoperti, rivendicati, vissuti nella storia.

In molti dicono che uno dei grandi errori dell'Europa sia stato di puntare troppo sull'economia e poco sulla cittadinanza europea. Ma anche la cittadinanza europea non può essere un progetto costruito a tavolino, un'altra astrazione con la quale sostituire le "astrazioni" della finanza.

Tuttavia, non siamo affatto a un punto zero. Abbiamo sotto gli occhi innumerevoli realtà che quei valori li incarnano, che lavorano incessantemente seguendo una logica diversa da quella del profitto. Seguendo la logica di una gratuità fattiva. Seguendo una logica che è un principio culturale, che educa e genera relazioni di fiducia, concrete e stabili, fra le persone. È qui che s'impone il protagonismo del volontariato, il suo ruolo attivo di costruzione e ricostruzione della società. Ed anche dell'economia. Perché l'economia non si salva nemmeno dichiarando che ci vuole un'etica, come per mettere un cerotto sulla ferita.

D'altra parte al volontariato spetta conquistare una sempre più adeguata coscienza di sé e del proprio compito. Una coscienza adeguata del fatto che il suo orizzonte, anche quando opera nel piccolo di un territorio di provincia, è niente di meno che l'Europa, e perché no, il mondo.

Con una coscienza così, si può dire che anche se l'Unione europea è nata dall'alto per rispondere a una necessità politica, è ora di costruirla dal "basso". È la sfida che il volontariato non può non sentire come propria, perché da essa dipende anche il destino del piccolo territorio in cui la maggior parte delle associazioni svolge la sua attività. Dimostrando alle istituzioni – sia europee che nazionali – che si deve guardare a cosa veramente si muove e costruisce, e non a cosa si crede sia in grado di unire.

Nel 1962, il teologo italo-tedesco Romano Guardini, diceva:

"Europa" è un fatto politico, economico, tecnico – ma soprattutto una "disposizione di spirito", un sentimento. Al formarsi di questo sentimento si oppongono forti impedimenti. Nella mentalità primitiva – che però influisce fin nel nostro attuale presente – vale la formula: ciò che è altro, forestiero è la realtà perversa,

minacciosa, anzi nemica. Questa formula di psicologia della cultura ha trovato anche un'applicazione politica teoretica: secondo essa, lo Stato è la formazione che può avere nemici. Anche amici: ma soprattutto nemici. La formula ci ricorda quanto forti siano le resistenze contro un avvenimento quale la formazione di un sincero sentimento europeo, e quante ancora saranno.

[...] [I]l formarsi dell'Europa presuppone che ciascuna delle sue nazioni ripensi la sua storia e che intenda il suo passato in relazione al costituirsi di questa grande forma vitale. Ma quale misura di autosuperamento e di autoapprofondimento significa ciò!

[...] Noi portiamo in noi, come elemento della nostra formazione l'idea dell'antica cultura greca, e non ho bisogno di spendere molte parole sul suo valore formativo. Pure non bisogna dimenticare una cosa che i grecofili volentieri trascurano: cioè che i greci hanno fallito di fronte al più alto compito loro proposto, cioè la creazione di uno Stato che abbracciasse insieme la ricchezza vitale di tutte le razze. L'impulso fondamentale dei greci così creativo, cioè il senso agonistico, non ha permesso che giungessero a questo; così essi hanno perso il momento storico e sono stati degli stranieri, i romani, che hanno creato una specie di unità, una unità nella assenza di libertà.

Anche l'Europa può mancare la sua ora. Ciò significherebbe che un'unità sarebbe realizzata non come passo verso il vivere libero, ma come un cadere nella comune servitù¹.

L'unità, dunque, non può darsi senza la libertà, quella che più volte nella storia la nostra civiltà ha tanto soffertamente conquistato e che ora è minacciata da pericoli più sottili, ma altrettanto distruttivi, di quelli militari o politici.

Dalla libertà fiorisce la creatività umana: non può essere imposta dall'alto perché è quanto abbiamo di più nostro ma allo stesso tempo per essere riconosciuta deve diventare desiderio di bene per sé e per gli altri. Costruire l'Europa significa esattamente questo.

D'altra parte, la libertà e la creatività umane non devono essere soffocate: non si può più pensare al "potere" come si è fatto fino ad oggi; urge una trasformazione delle categorie etico-politiche con cui l'Europa ancora oggi pensa se stessa.

¹ R. Guardini, *Europa, Wirklichkeit und Aufgabe*. Discorso tenuto in occasione del conferimento del *Praemium Erasmianum* a Bruxelles il 28 aprile 1962, poi pubblicato in *Sorge um den Menschen*, vol. I, pp. 238-252; tr. it. di A. Babolin, *Europa – Realtà e compito*, in *Ansia per l'uomo* (fa parte di *Opere*, a cura del Centro di studi filosofici di Gallarate) Morcelliana, Brescia 1970, pp. 291-292. Il Premio Erasmo, istituito nel 1958 dal principe Bernardo d'Olanda, viene conferito annualmente a persone o istituzioni che si sono distinte negli studi umanistici, nelle scienze sociali o nelle arti per il contributo da loro offerto per tenere vive le tradizioni culturali europee e le idee di Erasmo da Rotterdam.

Qual è allora il compito del volontariato? Comprendere, innanzitutto, la decisività della sua presenza in un orizzonte più vasto. Un passo in più, anche se forse soltanto accennato, è stato l'Anno europeo del volontariato, conclusosi a dicembre del 2011.

2. Anno europeo del volontariato: un'occasione mancata?

Negli ultimi vent'anni l'Unione europea ha riconosciuto progressivamente l'importanza del volontariato tracciando un percorso che dimostra la volontà, forse non troppo tenace ma certamente crescente, del Parlamento europeo di guardare al volontariato come a una risorsa per lo sviluppo della comunità europea². Un percorso che ha una tappa fondamentale nella decisione del 27 novembre 2009 del Consiglio dell'Unione di proclamare il 2011 "Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva". Finalmente un anno dedicato al volontariato che si preannunciava come una grande occasione.

Bisogna però non disfarsi subito del titolo completo dell'Anno europeo per non perdere di vista i motivi ispiratori e il fine dell'UE:

L'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva contribuirà a mettere in evidenza che il volontariato è una delle dimensioni fondamentali della cittadinanza attiva e della democrazia, nella quale assumono forma concreta valori europei quali la solidarietà, la non discriminazione e in tal senso contribuirà allo sviluppo armonioso delle società europee.

È il legame che il volontariato intrattiene con cittadinanza attiva e democrazia a sollevare l'interesse dell'Unione. Promuovere la cittadinanza attiva, infatti, serve per promuovere e potenziare il processo di integrazione europea.

Tuttavia, che l'Unione europea consideri il volontariato, o meglio i 100 milioni di volontari che contribuiscono a migliorare la società europea³ come i portatori privilegiati dei valori di cui essa stessa si fa interprete è un grande riconoscimento dell'importanza culturale del servizio volontario.

² Per conoscere le tappe fondamentali di tale percorso rimandiamo al *Manifesto per il volontariato in Europa*, redatto dal Centro Europeo del Volontariato nel 2006 in vista dell'Anno europeo, in cui si elencano i documenti e le attività governative avviate a livello dell'Unione europea e internazionale a partire dalla "Risoluzione sul volontariato" del Parlamento europeo del 1983.

³ Secondo uno studio lanciato dalla Commissione europea, nel 2010 sono circa 100 milioni gli Europei impegnati in attività di volontariato. Cfr. *Volunteering in the European Union (Il volontariato nell'Unione europea)* (GHK 2010).

Negli intenti dell'UE, l'Anno europeo offre la possibilità alla Commissione europea di fotografare e comprendere la situazione delle attività di volontariato e il contributo che apportano alla comunità; permette, inoltre, di individuare le azioni da intraprendere, sia da parte dell'Unione europea che degli Stati membri, per promuovere e sostenere il volontariato.

Nella Comunicazione della Commissione sulle politiche dell'UE e il volontariato del 20 settembre 2011, dunque quasi alla conclusione dell'Anno europeo, vi è un primo compendio di questi risultati.

Tale documento è interessante innanzitutto poiché vi si enunciano le sfide a cui deve far fronte il volontariato:

- **Mancanza di un quadro giuridico chiaro:** quasi uno su cinque Stati membri non dispone di un quadro giuridico chiaro e di norme precise per i volontari e il volontariato.
- **Mancanza di strategie nazionali destinate a promuovere le attività di volontariato:** occorre elaborare strategie nazionali in materia di volontariato relativamente ai seguenti aspetti: formazione, indennità di ferie, sicurezza sociale, diritto alle indennità di disoccupazione per le attività di volontariato transfrontaliero, alloggio e rimborso delle piccole spese.
- **Vincoli finanziari:** pur essendo un'attività prestata gratuitamente, il volontariato non è privo di costi. Le organizzazioni che si basano su attività di volontariato spesso devono far fronte ad una carenza di finanziamenti sostenibili, con una concorrenza accanita per i fondi disponibili.
- **Divario tra offerta e domanda:** la crescente tendenza a rendere più professionale il settore del volontariato causa un certo squilibrio tra le necessità delle organizzazioni di volontariato e le aspirazioni dei nuovi volontari. I volontari sono disponibili per progetti a breve termine, mentre le organizzazioni hanno bisogno di personale impegnato a lungo termine.
- **Mancanza di riconoscimento:** le competenze acquisite mediante attività di volontariato non sono sempre sufficientemente riconosciute o valorizzate.
- **Ostacoli fiscali:** gli Stati membri applicano un trattamento fiscale diverso ai redditi e alle indennità dei volontari come pure al rimborso delle spese sostenute durante il servizio. I volontari possono quindi incontrare ostacoli di natura fiscale quando svolgono attività transfrontaliere.
- **Dati insufficienti:** la disponibilità di dati migliori e comparabili sul volontariato negli Stati membri può contribuire a identificare le migliori pratiche e a migliorare il processo di elaborazione delle politiche⁴.

A corroborare l'importanza di queste sfide vi è il riconoscimento del con-

⁴ *Comunicazione sulle politiche dell'UE e il volontariato: riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'UE*, Bruxelles 20.9.2011, con (2011) 568 definitivo, p. 3.

tributo che il volontariato può portare a diversi livelli: alla strategia di crescita Europa 2020, in particolare all'obiettivo di raggiungere un tasso di occupazione del 75% entro il 2020, perché esso permette sia l'acquisizione di nuove competenze spendibili sul mercato del lavoro che una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti di tale mercato.

Secondo uno studio della John Hopkins University⁵, il volontariato può contribuire fino al 5% del prodotto interno lordo, dato tutt'altro che sottovalutabile, specie nei periodi di crisi economica⁶.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione europea ha messo in campo alcune iniziative a sostegno del volontariato: propone la creazione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario entro il 2012; la definizione di un quadro per i contributi dei volontari europei agli interventi di aiuto umanitario dell'UE; il riconoscimento delle esperienze di lavoro volontario e delle competenze acquisite con il volontariato tramite un "passaporto europeo delle competenze", sul modello Europass. Vi sono, poi, già in atto vari meccanismi di finanziamento del volontariato a livello dell'Unione europea come il servizio volontario europeo facente parte del programma "Gioventù in azione".

Inoltre, la Commissione espone alcune raccomandazioni strategiche per gli Stati membri, che vale la pena riportare:

⁵ Si tratta del progetto *European Volunteer Measurement Project* (Progetto Europeo per la Misurazione del Volontariato) promosso dal Centro per gli studi sulla società civile della John Hopkins University. Il progetto intende promuovere in tutti i paesi europei l'adozione del Manuale dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) sulla misurazione del volontariato: il manuale «è da intendersi come una guida per generare dati sistematici e paragonabili sulle attività di volontariato integrando le rilevazioni che vengono già utilizzate su scala nazionale per l'analisi delle forze di lavoro. L'obiettivo che si pone è quello di mettere a disposizione informazioni statistiche su una tipologia di attività lavorativa di crescente rilievo ma troppo spesso esclusa dalle tradizionali rilevazioni statistiche sull'economia» (*Manuale sulla misurazione del lavoro volontario*, Prefazione, p. I). Come ha affermato lo stesso Lester M. Salamon, direttore del John Hopkins University Center for Civil Society che ha sviluppato in cooperazione il progetto, il manuale rappresenta «le fondamenta del volontariato che permetterà finalmente di capire chi sono i volontari, cosa fanno, per quanto tempo, attraverso quali organismi, in quali campi di attività». L'edizione originale è stata pubblicata dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, Ginevra, con il titolo *Manual on the Measurement of Volunteer Work*: è uscita in traduzione italiana nel 2012 a cura del Centro di servizio per il volontariato SPES del Lazio. Il manuale è stato presentato il 19 aprile 2012 durante la Conferenza internazionale che si è svolta presso il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) a Roma, a cui il Centro di Servizio al Volontariato di Bari ha partecipato con un suo rappresentante.

⁶ Il valore oscilla tra lo 0,5% e il 5% del PIL degli Stati membri. In Italia il contributo economico del settore non profit è cresciuto con oltre 7 miliardi di euro dal censimento delle istituzioni di volontariato del 1999, pari a oltre il 4% del PIL. A questo proposito, si veda anche la ricerca condotta da CNEL e ISTAT presentata il 5 luglio 2010.

La Commissione, conformemente al principio di sussidiarietà, non intende promuovere un modello unico di volontariato né armonizzare le culture del volontariato a livello locale e regionale. Raccomanda tuttavia agli Stati membri di utilizzare meglio il potenziale del volontariato nei seguenti modi:

– Nei paesi privi di un quadro per il volontariato e con una scarsa tradizione o cultura in materia di volontariato, la definizione di quadri normativi potrebbe fornire incentivi a sostegno dello sviluppo del volontariato.

– La ricerca e la raccolta di dati sul volontariato dovrebbero essere incoraggiate a livello nazionale. In tale contesto, si raccomanda il ricorso al *Manuale sulla misurazione del lavoro volontario* dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e al manuale sulla misurazione del lavoro di volontariato e al manuale sulle organizzazioni senza scopo di lucro delle Nazioni Unite.

– È fondamentale riconoscere come esperienze di apprendimento non formale le competenze e le capacità acquisite con il volontariato per motivare i volontari e creare un collegamento tra volontariato e istruzione.

– Gli Stati membri devono eliminare gli ostacoli ancora presenti che impediscono, direttamente o indirettamente, le attività di volontariato in generale e soprattutto quelle transfrontaliere.

– Gli Stati membri sono invitati ad avviare programmi nazionali di volontariato per il volontariato transfrontaliero intesi a contribuire allo sviluppo del volontariato nell'Unione europea⁷.

Come si è presentata l'Italia all'appuntamento europeo e a quali risultati si è giunti?

Vi era, in generale, la speranza che l'Anno europeo del volontariato fosse un'occasione di confronto sulle reali esigenze del Terzo settore con la Commissione europea e con i governi nazionali.

Gli obiettivi del volontariato italiano in prossimità dell'evento europeo sono espressi nel *Manifesto del volontariato per l'Europa*, approvato dall'Assemblea Nazionale del Volontariato nel dicembre 2009, le cui proposte si incentravano su tre elementi fondamentali: l'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione italiana; i contenuti della Carta dei Valori del Volontariato; la Risoluzione del Parlamento Europeo sul contributo del volontariato alla coesione economica e sociale del 22 aprile 2008.

Sembra che su nessuno di questi tre elementi siano stati compiuti dei passi fondamentali.

Vi era poi il grande auspicio che si potessero esortare decisioni politiche rimaste in sospeso: in particolare, è nota a tutto il mondo del volontariato

⁷ Comunicazione sulle politiche dell'UE e il volontariato: riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'UE, cit., p. 12.

l'urgenza di porre mano alla legge n. 266/1991, riconosciuta ormai obsoleta e insufficiente a rispondere alle nuove esigenze maturate nel Terzo settore. Gli ultimi tentativi di lavoro sulla riforma della legge 266 risalgono al 2007: tentativi che si sono spenti negli anni successivi, fino all'assenza attuale di un interesse fattivo da parte della politica.

La crisi economica, piuttosto che rendere più urgente l'affronto di tali problematiche, ha messo al margine dell'agenda politica le esigenze del volontariato. Eppure proprio la crisi pone in primo piano la necessità di posizionare il volontariato al centro del modello economico perché ne sia preservata la natura propria: le associazioni di volontariato non sono semplici erogatori di servizi. Il volontariato non può essere la toppa dell'inadeguatezza del pubblico nell'affrontare la crisi.

Per l'assenza del volontariato dalle discussioni politiche, in molti hanno parlato dell'Anno europeo del volontariato come di un'occasione mancata. L'incapacità italiana di collocarsi in un orizzonte europeo completa il quadro di un appuntamento perso. Infatti, all'insufficienza della politica a valorizzare il volontariato si unisce il fatto che i cittadini italiani, e quindi anche l'associazionismo, non percepiscono una vicinanza all'Europa che resta ancora un'entità astratta e poco incidente nella realtà che viviamo. Siamo ben lontani dal senso di appartenenza cui l'Europa auspica nelle sue dichiarazioni di principio.

Tuttavia, nonostante l'Anno europeo sia per molti versi un'occasione mancata, nonostante si sia celebrato più di quanto si sia in realtà ottenuto in termini di risposte alle esigenze concrete del Terzo settore, non si deve perdere di vista la sempre più matura consapevolezza dell'apporto del volontariato alla costruzione di una società sana e stabile perché regolata da rapporti virtuosi di solidarietà. E non si devono perdere di vista le sfide a cui deve far fronte il volontariato e le raccomandazioni strategiche per gli Stati membri, entrambe contenute nel documento della Commissione del settembre 2010 a cui si è fatto riferimento. È sempre più evidente l'intreccio dell'aspetto sociale, economico e politico del ruolo delle associazioni di volontariato nelle società a livello nazionale ed europeo. Se l'Anno europeo è servito a rendere più evidente questo intreccio, tale aspetto non deve perdersi.

Con ciò è assegnato un compito, come si diceva, non solo alle istituzioni ma anche alle associazioni.

A questo proposito, vi è una considerazione di particolare rilevanza, contenuta nella *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul contributo del volontariato alla coesione sociale* del 10 marzo 2008. Dopo aver riconosciuto l'inestimabile valore che il volontariato porta nella società a ragione del suo legame con la democrazia e la cittadinanza attiva, si riconosce il valore aggiunto di un reale partenariato:

A livello locale/regionale le attività di volontariato facilitano il coinvolgimento degli attori locali che vengono responsabilizzati attraverso la partecipazione, l'impegno e l'intervento. Tale responsabilizzazione accresce la fiducia in sé stessi e la motivazione e in un contesto regionale può contribuire significativamente allo sviluppo di un'identità regionale. A livello nazionale tale responsabilizzazione sposta il rapporto tra cittadino e Stato dal contesto di un rapporto assistito-benefattore ad uno in cui il cittadino, attraverso l'azione collettiva, svolge un ruolo significativo nel dare un contributo positivo alla vita della comunità. È opportuno notare che tali esiti, benché generalmente considerati positivi, non sono sempre ben accettati dall'"autorità"⁸.

Si richiama al valore dell'iniziativa del cittadino in un'ottica che potremmo dire sussidiaria, proficua, laddove si realizza, non solo in termini di servizi ma anche di coscienza dei cittadini, ma che spesso non è ben vista dall'autorità. Quest'ultima osservazione è particolarmente significativa: responsabilizzare i cittadini significa innanzitutto concedere più libertà alla loro iniziativa e alla loro opera, riconoscerla e sostenerla. Le istituzioni, abbiamo esempi significativi anche nei nostri contesti, hanno ancora gravi difficoltà a cedere a una vera logica sussidiaria. Come si diceva, è l'ambito della libertà e della creatività che bisogna rivendicare e che si fa fatica a riconoscere.

Nello stesso documento, si riporta, inoltre, che secondo uno studio dell'ECAS (European Citizen Action Service, l'organizzazione per la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee) sull'impegno delle organizzazioni della società civile, in otto Stati membri vi è una situazione insoddisfacente in termini di partenariato⁹.

Se è vero da un lato che non ci si sente cittadini europei e che le istituzioni europee sono percepite come lontanissime da noi, dall'altro tali considerazioni ci permettono di intuire la necessità che le associazioni prendano sempre più coscienza del valore universale della loro opera e quindi del ruolo che possono svolgere nella comunità di appartenenza nei termini di una reale esperienza di democrazia partecipata. In questo senso, l'Europa può essere una provocazione alla mentalità individualista assai diffusa nel mondo del volontariato. Solo mettendosi insieme è possibile dialogare con le istituzioni.

⁸ Per tutti documenti citati nel corso del paragrafo invitiamo a consultare il sito internet: www.lavoro.gov.it.

⁹ Cfr. B. Harvey, *The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe*, luglio 2004, relazione per lo European Citizen Action Service.

3. L'Anno europeo del volontariato nella ex provincia di Bari

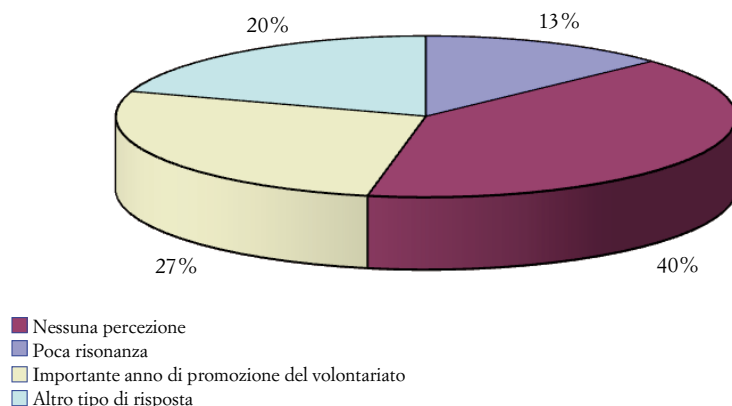
Già dalla fine del 2010 e nel corso del 2011 il Centro di Servizio al Volontariato "San Nicola" ha svolto un'intensa azione di promozione dell'Anno europeo del volontariato e di diffusione delle iniziative in atto nel proprio territorio di competenza oltre che a livello regionale, nazionale ed europeo. Il sito internet, la newsletter, il mensile "nella Dimora" hanno permesso un aggiornamento continuo sui lavori in occasione dell'Anno europeo, approfonditi grazie agli incontri pubblici a cui il CSVSN ha partecipato o ha organizzato in prima persona, coinvolgendo anche altri attori (oltre le associazioni, istituzioni pubbliche, scuole, ecc.).

Nel corso del mese di ottobre 2011, il CSVSN ha svolto un'indagine in forma anonima, finalizzata a comprendere come le organizzazioni di volontariato del nostro territorio hanno vissuto l'Anno europeo del volontariato. A tal scopo, è stato somministrato un questionario a un campione rappresentativo di ODV che hanno risposto alle due seguenti domande:

- 1) Come hai percepito l'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva (2011)?
- 2) L'associazione che rappresenti ha organizzato o partecipato a eventi che hanno promosso l'Anno europeo del volontariato? Se sì a quali?

Il grafico che segue (fig. 1) rappresenta in sintesi le risposte alla prima domanda.

Figura 1. Percezione dell'Anno europeo del volontariato



Come evidenziato, il 13% afferma di non aver percepito in alcun modo l'Anno europeo del volontariato (secondo molti, a causa di una cattiva veicolazione delle informazioni e di una scarsa pubblicizzazione degli eventi); il 40% ritiene che esso abbia avuto poca risonanza (c'è chi attribuisce tale risultato alla presenza della crisi economica, chi alla mancanza di attenzione da parte degli enti pubblici); il 27% ha colto tale evento come un'importante occasione di promozione del volontariato (ciò si è tradotto in: una maggiore spinta per le ODV ad operare; una forte partecipazione ad eventi di promozione e discussione; organizzazione di momenti di riflessione e confronto; diffusione di valori legati al volontariato, alla solidarietà, alla legalità); infine, il restante 20% ha fornito delle risposte più dettagliate attraverso cui ha voluto esprimere un parere o descrivere specifiche attività svolte.

Tale 20% rappresenta un importante contributo all'indagine ed è per tale motivo che risulta interessante metterne in evidenza alcune considerazioni.

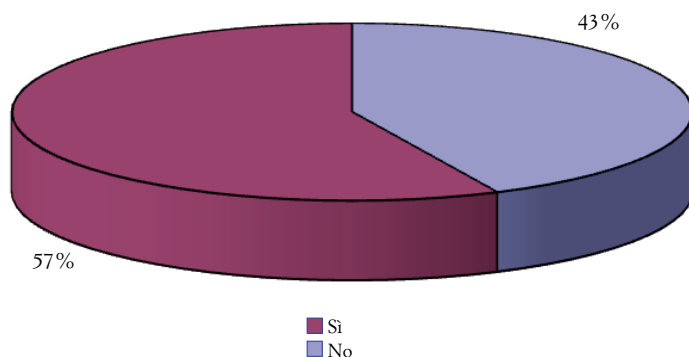
L'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva rappresenta «un ottimo incentivo ad impegnarsi e a promuovere azioni positive verso tutti coloro che ne hanno bisogno, operando in armonia con le istituzioni e la burocrazia spesso legate e limitate dal sistema». Alcune associazioni sperano che questo anno abbia permesso di comprendere che «L'Europa offre tante opportunità che però le associazioni non riescono ad utilizzare e ciò è un vero peccato!» e che «c'è da fare ancora molta strada». Ciononostante, c'è tanta voglia di «essere in Europa con un volontariato basato sulla professionalità», in un'Europa «che non riesce ad immaginarsi più senza la presenza del volontariato, che è diventato elemento essenziale della società, fondato sul dono e sulla gratuità degli interventi». C'è chi ha visto nell'Anno europeo del volontariato l'occasione per «ringraziare migliaia di persone che quotidianamente aiutano gli altri senza pretendere nulla in cambio», e allo stesso tempo un modo per «incoraggiare altri ad impegnarsi al loro fianco».

Con la seconda domanda si è voluto comprendere più da vicino quali azioni sono state intraprese dalle associazioni. Il 57% del campione intervistato afferma che ha partecipato o organizzato eventi di promozione o che ha sviluppato attività specifiche, mentre il restante 43% non ha svolto alcuna attività (cfr. fig. 2).

Le azioni messe in atto dal 57% del campione si concretizzano soprattutto nella partecipazione ad incontri di confronto, promozione e discussione dei valori alla base del volontariato e della cittadinanza attiva. A tali incontri si sono spesso affiancati momenti di svago come spettacoli di danza, teatro e musica.

Purtroppo solo nel caso di un'associazione c'è stata la realizzazione di 2

Figura 2. Organizzazione/partecipazione ad eventi di promozione dell'Anno del volontariato.



progetti approvati dall'UE e dal Ministero delle Pari opportunità, e solo nel caso di un Comune c'è stato un importante lavoro di promozione svolto grazie al sostegno dell'Assessorato ai Servizi sociali che ha coinvolto tutte le associazioni operanti in quel territorio. Associazioni e PA hanno organizzato varie manifestazioni rivolte alla cittadinanza e a conclusione del 2011 è stata prodotta una carta dei servizi del volontariato attraverso cui tutti possano conoscere la ricchezza del volontariato esistente nel territorio in cui vive.

Le grandi reti di associazioni hanno vissuto con maggiore consapevolezza le opportunità fornite dall'Europa. Esse hanno partecipato a incontri nazionali, hanno aderito al *Manifesto del volontariato per l'Europa*, hanno partecipato alla discussione relativa al contributo del volontariato alla coesione economica e sociale tenutasi presso il Parlamento Europeo, hanno potuto seguire corsi di formazione specifici.

Ciò dimostra la pertinenza della riflessione svolta nel paragrafo precedente a proposito dell'importanza del partenariato.

In generale si può dire che nel nostro territorio l'Anno europeo ha rappresentato solo per un discreto numero di associazioni un momento in cui prestare più attenzione alle opportunità offerte all'esterno della propria realtà o un'occasione in cui provare a rendere più concrete e intense le relazioni con le altre associazioni e con il CSVSN, a cui pure viene riconosciuta un'importante azione di promozione. Non stona allora la considerazione, semplice ma efficace, di un volontario quando afferma: «l'Anno europeo del volontariato dovrebbe essere sempre». Richiamandoci, però, ad un compito che è tanto delle istituzioni quanto delle associazioni.

4. Come l'Europa sfida il volontariato: finanziamenti e bandi

I fondi dell'Unione europea rappresentano una grande possibilità per le organizzazioni non profit che però non sempre ne sono a conoscenza oppure vi accedono nella maniera sbagliata. Infatti, per poter competere sulla scena internazionale con i propri progetti è necessario un cambiamento di mentalità, cioè è necessario cambiare il modo in cui generalmente si affronta una sfida tanto grande ma anche tanto gratificante quando la si vince.

Sono molte le difficoltà che le associazioni che desiderano competere in bandi europei incontrano.

Una prima difficoltà riguarda la ricerca di partner internazionali: per molte associazioni è già difficile osare relazioni nel proprio territorio, sulla scena internazionale risulta ancora quasi impensabile, a causa di un individualismo diffuso e di una diffusa incapacità di aprirsi all'altro. Eppure, sempre di più, la stabilità e la crescita di un'associazione dipendono proprio dalla sua apertura nei confronti di altre realtà associative che possono accompagnarla nel perseguire i suoi scopi.

Una seconda difficoltà è la mancanza di strategie: non si può pretendere di affrontare un bando europeo all'ultimo momento, sul filo della scadenza, approntando progetti *ad hoc*. L'accesso ai finanziamenti europei dovrebbe essere inserito nell'agenda delle associazioni. Bisogna preparare con cura i propri progetti e pensare quali possono essere candidati per ottenere un finanziamento europeo. D'altra parte, è necessario sviluppare una mentalità flessibile che permetta di non puntare lo sguardo solo sui bandi esclusivamente dedicati alle tematiche che ciascuna realtà segue – difficili peraltro da reperire se tali tematiche sono troppo specifiche.

Anche la lingua straniera può rappresentare spesso un ostacolo dal momento che i bandi sono in inglese e in inglese si devono redigere i progetti.

Ma la più grande difficoltà è forse la questione dei co-finanziamenti dei progetti: i bandi a erogazione diretta generalmente garantiscono il 70% del budget complessivo, il restante 30% della copertura è a carico dell'associazione. Non tutte le associazioni possono permettersi di anticipare denaro che rientrerà dopo quattro o cinque mesi dalla conclusione del progetto. E d'altra parte gli istituti di credito non sono granché disponibili a sostenere le spese (almeno a costi ragionevoli) dei progetti, anche se le associazioni possono già contare su un contratto. Va da sé che le piccole associazioni non ce la fanno a sostenere i progetti. Ma questo è un motivo in più per prendere sul serio la prima delle difficoltà che venivano enunciate, vale a dire la ricerca di partner.

Viste le difficoltà, su cosa si fondano le chance di successo?

È fondamentale, per avere successo con il proprio progetto, la conoscenza delle politiche europee in atto. L'Europa, infatti, appronta periodicamente delle politiche, di settore o trasversali, e all'interno di esse stabilisce degli intenti e degli obiettivi. Per la realizzazione di tali obiettivi stanziando dei fondi; i fondi vengono gestiti attraverso dei bandi, che sono specifici.

Pertanto, il proprio progetto, oltre che rispondere adeguatamente al bando specifico, deve aver presente i programmi e le politiche europee, vale a dire l'intero processo, che dovrà fungere da cornice al progetto che si propone.

Vale la pena, quindi, monitorare gli obiettivi e gli intenti che in un certo periodo l'Europa si prefigge. Tutte le "call" (gli inviti dell'UE a presentare progetti) saranno funzionali alla realizzazione di questi obiettivi.

Ciò significa che si può cominciare a pensare ai progetti prima che le singole *call* siano bandite. Si può, cioè, su questa base già cominciare a pensare come si può contribuire con un proprio progetto alla realizzazione delle linee guida dettate dalla Comunità Europea entro un certo periodo (le linee guida sono importanti al punto che devono essere richiamate esplicitamente all'interno del progetto).

Non si può pensare di ottenere dei fondi per degli scopi particolari che non abbiano attinenza con le politiche dell'UE: bisogna rispondere inserendosi nel cammino tracciato dall'Unione, prospettando risposte e attività che realizzino i suoi obiettivi, porsi sulla sua stessa "lunghezza d'onda". In particolare, oggi bisogna essere a conoscenza della strategia di "Europa 2020", che ha lo scopo di rilanciare l'economia dell'UE, tentando di realizzare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Un altro tema importante nell'impostazione del documento legato a Europa 2020 è quello dell'innovazione sociale. È cruciale la questione della sperimentazione di un modello sociale europeo.

In generale, la domanda che bisogna tenere a mente per inserirsi da protagonisti con la propria associazione – e certo senza rinunciare alla propria identità – nell'orizzonte europeo è cosa possiamo fare per rispondere ai bisogni segnalati dall'Europa: non pensare all'Europa come a un serbatoio da cui attingere risorse.

Del resto questa è anche la strada più entusiasmante poiché stimola a progettare, innovare, aprirsi all'altro, insomma a crescere.

Box 1. Un passaporto per l'Europa delle opportunità

Da alcuni anni l'Europa si occupa di fornire strumenti per aiutare i cittadini europei a comunicare meglio le proprie qualifiche e competenze quando cercano un'occupazione o desiderano rientrare in programmi di apprendimento.

Una trasparenza delle qualifiche e delle competenze può stimolare e facilitare la mobilità in Europa, contribuire allo sviluppo di un'istruzione e una formazione di qualità e favorire, inoltre, la mobilità tra i vari paesi e i vari settori nel campo dell'occupazione.

In occasione del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, le istituzioni europee, insieme ai paesi membri, hanno individuato strumenti in grado di promuovere, nello spazio europeo, la libera circolazione dei cittadini, dei loro titoli e curriculum, per fare dell'Europa «la società della conoscenza più dinamica e competitiva del mondo».

Tra questi strumenti c'è Europass (Decisione n. 2241/2004/CE), un insieme di documenti aggregati in un dossier e pensati con l'obiettivo di rendere più trasparenti e leggibili i titoli, le qualifiche e le competenze acquisite nell'ambito di contesti di apprendimento formali, non formali e informali. I documenti che al momento fanno parte del pacchetto Europass sono:

- L'Europass Curriculum Vitae e l'Europass Passaporto delle Lingue, utili per descrivere le proprie esperienze e competenze, sono fruibili in autocompilazione;
- Il Supplemento al Diploma e il Supplemento al Certificato, sono supplementi utili per tradurre in modo trasparente i contenuti e il valore di titoli e qualifiche e sono prodotti dalle istituzioni che rilasciano i titoli originali (scuole, università e agenzie formative);
- L'Europass-mobilità, utile in caso di esperienze di studio all'estero rilasciato dal Centro Nazionale Europass Italia.

5. Volontariato in Europa: un confronto

In vista dell'Anno europeo del volontariato, il Centro di servizio per il volontariato del Lazio (SPES) ha coordinato la ricerca *Volontariato in Europa. Organizzazioni, promozione, partecipazione*, realizzata con l'aiuto di numerose organizzazioni partner, offrendo un ricco report sul volontariato nei paesi dell'Unione europea. La ricerca nasce dall'«impegno collaborativo di decine di organizzazioni partner» sia a livello nazionale che internazionale¹⁰.

Avvalendoci dei dati contenuti in tale ricerca, possiamo avanzare alcune

¹⁰ Il primo passo è stato l'elaborazione di un questionario da parte del Centro del Lazio, che è stato poi fornito ad ogni Centro partner perché venisse somministrato alle associazioni del Terzo settore in tutte le nazioni dell'Unione europea. Il lavoro risente di una certa difformità degli strumenti di cui ciascuna nazione dispone: non tutte le nazioni hanno prodotto la stessa ricchezza o precisione di dati. Del resto, anche queste differenze sono segno di come una realtà funziona. Per la Grecia, ad esempio, non è stato facile reperire dati, e non ci sembra azzardato dire che questa difficoltà rispecchia in qualche modo le più grandi difficoltà di cui la nazione soffre.

riflessioni comparative e comprendere se è possibile abbozzare il “volto” del volontariato europeo.

Abbiamo preso in esame 10 nazioni (su 27 appartenenti all'UE) per dislocazione territoriale. Per ciascuna di esse – Svezia, Estonia, Polonia, Germania, Bulgaria, Slovenia, Regno Unito, Francia, Grecia, Spagna – riportiamo una scheda che compendia i risultati della ricerca della SPES.

Non si ha la pretesa di darne un quadro esaustivo ma solo di fornire alcune tracce, alcuni spunti di riflessione che servano a comprendere la natura della nostra esperienza di volontariato in relazione con la storia e l'esperienza dei volontari delle nazioni dell'Unione europea. Se è vero che il volontariato deve cominciare a pensarsi in un orizzonte europeo, è utile cominciare a confrontarsi con il resto d'Europa.

SVEZIA

Legislazione	La Costituzione svedese garantisce la generale libertà di associazione; pertanto ogni individuo, uomo o donna, è libero di creare un'associazione o una fondazione per qualsiasi scopo di sua scelta. La forma giuridica più frequente tra le diverse organizzazioni del settore non profit è l'associazione non profit (<i>ideell förening</i>): non è sottoposta ad alcuna legislazione specifica, né esiste una particolare legislazione riguardante i volontari.
Definizione del volontariato	Volontario si definisce una persona che lavora o è volutamente attiva durante il proprio tempo libero; il volontario generalmente non è pagato, ma può ricevere una remunerazione simbolica. Le organizzazioni di volontariato sono le organizzazioni formalmente disciplinate, in possesso di un Consiglio direttivo, una determinata struttura e di regolari attività. Sono private, istituzionalmente separate dal Governo dello Stato. Non distribuiscono profitti ai propri membri, sono autogestite. Sono democratiche e l'appartenenza è formalmente aperta a chiunque. Un movimento sociale come Greenpeace, in cui l'appartenenza non è aperta a chiunque, rappresenta un'anomalia in Svezia. La distinzione tra volontariato e attivismo politico, in quanto corrispondenti a due forme distinte di lavoro non retribuito, risulta fuorviante in un contesto svedese, perché sia il volontariato sia il lavoro non retribuito dei cittadini sono due forme di partecipazione strettamente connesse all'appartenenza a un'organizzazione non profit.
Struttura organizzativa	Esiste una varietà di organizzazioni di volontariato. L'associazione (<i>förening</i>) e la fondazione (<i>stiftelse</i>) sono le due strutture organizzative più importanti del settore non profit in Svezia. Altre importanti alternative sono l'associazione economica e le relative configurazioni, per esempio le cooperative. Accade che membri di un'associazione, oltre che individui, siano anche società per azioni: in questo modo, organizzazioni appartenenti al settore economico sono legate al settore non profit attraverso i loro proprietari.
Risorse umane	Circa la metà della popolazione adulta presta servizio di volontariato, una tendenza piuttosto stabile nel corso degli anni. La presenza degli uomini è leggermente superiore rispetto a quella delle donne. I volontari prestano in media 50 ore mensili di servizio e sono proprio le persone maggiormente impegnate in ambito lavorativo a prestare più servizio di volontariato. Gli immigrati, le persone anziane esterne a reti sociali, i giovani e i disoccupati sono invece sottorappresentati nel mondo del volontariato svedese.

(segue)

Settori di intervento

La cultura e le attività ricreative rappresentano la categoria dominante del settore non profit svedese. Se si fa riferimento alle organizzazioni che producono servizi, troviamo le organizzazioni umanitarie, le organizzazioni di genitori, le congregazioni della Chiesa di Svezia, le Chiese Libere e altre comunità religiose, le società per la temperanza che prestano servizio di volontariato all'interno di o attraverso le municipalità e i gruppi locali che si occupano di questioni sociali.

Note

Secondo l'ipotesi detta "della sfera sociale", gli svedesi scelgono di prestare servizio di volontariato perché, così facendo, si trovano esposti all'interno di sfere sociali. Pertanto, gli immigrati, le persone anziane esterne a reti sociali, i giovani e i disoccupati, si trova sottorappresentato nel mondo del volontariato. Un ruolo sempre più evidente negli ultimi anni per le organizzazioni di volontariato è quello di produrre servizi di assistenza sociale. Questa trasformazione è in parte causata da cambiamenti della società e da bilanci più bassi per il settore delle istituzioni pubbliche, che vuole sempre di più considerare il settore non profit al pari di un produttore di servizi. Un altro ruolo importante e naturale è quello di creatore di opinione pubblica, di difesa di gruppi minoritari e di diritti civili. Si tratta peraltro di una funzione particolarmente esplicita nel caso delle organizzazioni giovanili. La presenza delle società per azioni in alcune organizzazioni del settore non profit mostra che i confini tra i settori sociali in Svezia non sono assoluti, bensì indistinti. Sono presenti i centri di supporto al volontariato (*Frivilligcentral*) gestiti da alcune municipalità: un centro per il volontariato è un ufficio informativo per le attività di volontariato, un'interfaccia per le persone che vogliono diventare volontari (direttamente per gli individui o attraverso organizzazioni) e per le persone che hanno bisogno di assistenza volontaria. Lo scopo di un centro per il volontariato è quello di rendere l'attività locale di volontariato più visibile e aumentarne il prestigio.

ESTONIA**Legislazione**

Nonostante il sistema estone non definisca il volontariato in quanto entità separata, sia i volontari che le organizzazioni che li coinvolgono operano all'interno del contesto giuridico del Terzo settore e, in generale, del mercato del lavoro.

Le leggi più significative:

- Legge sulle Associazioni non profit (*Mittetulundusühingute seadus*), 1996, modificata 20 volte.
- Legge sulle Fondazioni (*Sibtasutuste seadus*), 1996, modificata 15 volte.

La legge tutela sia la libertà di assemblea che l'attivismo dei cittadini.

Esiste un Registro nazionale. Nel 2002, il Parlamento estone, *Rigikogu*, ha adottato la Piattaforma per lo Sviluppo della Società Civile (*Civil Society Development Concept*), che definisce i ruoli mutuamente complementari delle autorità pubbliche e dell'iniziativa cittadina, oltre ai principi di cooperazione volti alla formazione e all'implementazione di politiche pubbliche e alla costruzione di una società civile in Estonia.

Definizione del volontariato

Il termine volontario non è definito in nessun documento ufficiale. Si definisce organizzazione di volontariato un'organizzazione fondata da persone fisiche o legali a scopo non profit. Deve essere un'organizzazione a iniziativa cittadina, non un'organizzazione fondata o regolamentata da un'istituzione pubblica, incluso il Governo locale.

(segue)

Struttura organizzativa	Le leggi estoni consentono di scegliere fra tre forme di organizzazione: 1. associazioni non profit, 2. fondazioni, 3. partenariato civile. Le tre forme di organizzazione possono guadagnare reddito, tuttavia i profitti non possono essere distribuiti tra i fondatori o i membri, ma solo utilizzati per l'attività principale dell'organizzazione.
Risorse umane	Il 17% della popolazione dichiara di essere volontario. I giovani sono più attivi. I volontari si suddividono in 3 categorie principali: • Volontari passivi, che agiscono dietro proposte che li interessano (78% dei volontari), principalmente coinvolti in attività di sviluppo locale e della comunità, protezione dell'ambiente, lavoro in ambito sociale; • Volontari attivi (17% dei volontari), principalmente coinvolti in attività di più lungo termine come la direzione del lavoro di una ONP, lavoro di ufficio, organizzazione di sessioni di formazione ed eventi; • Volontari particolarmente attivi (5% dei volontari), principalmente coinvolti nella gestione di gruppi di auto-aiuto, in attività di sviluppo della comunità o in lavoro sociale e religioso.
Settori di intervento	Le principali attività svolte dai volontari sono: aiuto alle persone (50%); manutenzione di spazi pubblici (parchi, foreste) o lavoro di recupero (43%); servizio di trasporto (26%); comunicazioni pubbliche (24%); organizzazione eventi (19%); attività di lobby o patrocinio (17%); organizzazione laboratori o formazione delle persone (17%); organizzazione campagne, raccolte fondi o interviste (16%); raccolta, distribuzione o consegna cibo o di altri beni (15%); lavoro amministrativo o di ufficio (13%); gruppi di auto-aiuto e mutuo soccorso (5%).
Note	Le ONP non pagano tasse sul reddito, bensì sui salari. Motivazioni principali dei volontari sono: sentirsi utile (66%); Trascorrere il tempo in modo utile (64%); Aiutare gli altri (63%); Socializzare (62%); Sentirsi soddisfatti e felici (61%); Divertirsi insieme ad altre persone (60%); Acquisire nuove conoscenze, competenze ed esperienza (52%); Entrare in contatto con persone nuove (51%); Migliorare la propria capacità di divertirsi lavorando (44%); Contribuire allo sviluppo della società in generale (41%). Per far fronte alla mancanza di risorse, specialmente nei comuni più piccoli, i volontari hanno acquisito un ruolo sempre più significativo nell'erogazione dei servizi pubblici, rispondendo così al crescente bisogno dello sviluppo comunitario, dello sport, della cultura e dei servizi sociali. È istituito l'Elenco nazionale delle Associazioni e Fondazioni non profit soggette a incentivi fiscali sul reddito, per le organizzazioni che agiscono nell'interesse collettivo, non nell'interesse di un piccolo gruppo circoscritto; le organizzazioni ricevono l'esenzione dalle tasse sul reddito.

POLONIA

Legislazione	Sebbene la questione del volontariato sia regolata per legge, molte aree della vita sociale nelle quali i polacchi si concentrano e sono attivi rimangono ancora inesplorate. Alcune forme di attività per la società, basate sui principi dell'auto-aiuto e le iniziative spontanee non sono comprese tra le norme giuridiche e non prendono la forma del volontariato istituzionalizzato. La questione del volontariato è governata dalla Legge sulle Attività di Pubblico Beneficio e Volontariato dal 2003. La legge regola i principi dell'impiego di volontari, l'assicurazione, il rimborso delle spese nelle quali incorre durante lo svolgimento dell'impegno volontario e la molteplicità delle competenze. Secondo la legge, il volontariato può venire offerto a beneficio delle ONG, dei
---------------------	---

(segue)

dipartimenti d'istituzioni statali e dei Governi locali, e degli enti subordinati alle autorità statali. La legge non permette che si faccia volontariato a favore d'istituzioni imprenditoriali. L'uso pratico della legge, comunque, ha fatto emergere il bisogno di modifiche. Il risultato è una sua revisione dal marzo 2010.

**Definizione
del volontariato**

La Legge sulle Attività di Pubblico Beneficio e Volontariato definisce il volontario: «Una persona che volontariamente e senza remunerazione fornisce servizi basati sulle norme specificate dalla legge». Tale legge definisce le associazioni come volontarie, autogestite, non a scopo di lucro. La “volontarietà” dell’associazione consiste nella libertà di creazione e di scioglimento delle associazioni e, da parte dei volontari, nella possibilità di aderire o abbandonare liberamente l’associazione.

**Struttura
organizzativa**

Le organizzazioni non governative in Polonia possono prendere la forma di associazioni, fondazioni, Chiese, organizzazioni religiose, camere di commercio, organizzazioni politiche. Le ONG sono entità giuridiche o entità senza personalità giuridica create sulla base delle disposizioni di legge, comprese le fondazioni e le associazioni.

Risorse umane

I volontari risultano la componente essenziale di circa la metà delle ONG in Polonia ed è stato calcolato che un volontario lavora in media 18 ore al mese. I giovani tra i 18 ed i 25 anni sono il 22,5% e sono per lo più studenti. Ci sono più donne che uomini, con una forte prevalenza di single (celibi/nubili), circa il 21,1%.

**Settori
di intervento**

Le organizzazioni religiose sono tuttora un luogo intorno al quale si concentrano molte attività e iniziative sociali, comprese quelle di volontariato. Storicamente, la Chiesa cattolica in Polonia ha avuto un ruolo vitale nel sostenere la società.

La ricerca svolta dall’Associazione Klon/Jawor nel 2002 (da cui sono tratti i dati che seguono) ha messo in evidenza i principali campi d’attività delle ONG polacche: lo sport (59,3%), l’educazione (48,4%), la tutela della salute, la riabilitazione e l’assistenza ai disabili (32,6%), la promozione della cultura e dell’arte (27,4%). È interessante osservare una nuova tendenza, ovvero l’incremento di due campi di attività: collaborazione internazionale e integrazione europea dal 2000, e collaborazione tra le diverse organizzazioni non governative dal 2002.

Note

Le associazioni possono condurre un’attività economica di carattere commerciale, purché gli introiti di questa attività siano utilizzati esclusivamente alla realizzazione degli scopi statuari. Le motivazioni dei volontari sono di natura morale e religiosa (83,0%), semplice interesse (70,6%). Sperano in un aiuto in caso di bisogno (66,7%). Inoltre, il volontariato offre l’opportunità di guadagnare competenze ed esperienze aggiuntive necessarie ai giovani per riuscire in un mercato del lavoro esigente e competitivo.

GERMANIA

Legislazione

In Germania, le istituzioni del Terzo settore includono gli enti di beneficenza (*Wohlfahrtsverbände*), le associazioni ambientali (*Umweltverbände*), le associazioni per i diritti umani (*Menschenrechtsorganisationen*),

(segue)

le chiese e altre organizzazioni della società civile, come le organizzazioni registrate (*Vereine*), le iniziative cittadine, le fondazioni, ecc. All'interno del Terzo settore esiste una vasta gamma di forme e strutture diverse adottate da queste ONG. Un'importante fondazione per l'auto-organizzazione dei cittadini è stata creata attraverso la libertà associativa garantita costituzionalmente e tramite la legge per le associazioni prevista dal Codice civile Tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch* - BGB), essenziale per le organizzazioni del Terzo settore. L'accreditamento dello status di enti di beneficenza e i privilegi che ne derivano sono determinati attraverso un servizio di beneficio pubblico fiscalmente riconosciuto. I regolamenti giuridici più importanti sono i seguenti:

- Costituzione. Articoli 8, 9 della *Grundgesetz* (GG) Legislazione di base della Repubblica Federale di Germania: Libertà di associazione e Libertà di assemblea (*Koalitions- und Versammlungsfreiheit*);
- Codice civile. Articolo 21 del Codice civile tedesco (BG): Legge sulle Associazioni (*Vereinsrecht*);
- Legislazione sulla Beneficenza. Articolo 55 del Codice tributario (*Abgabenordnung*).

Definizione del volontariato

In Germania non esiste alcuna definizione del termine "volontariato". *Bürgerschaftliches Engagement* (attività/impegno civico) è il termine prescelto dalla Commissione di studio sul futuro delle attività civiche creata dal *Bundestag* (Parlamento tedesco) nel 1999. Si tratta di un termine che sottolinea come la base dell'attività volontaria sia costituita dai cittadini e da attività organizzate da loro stessi, allo scopo di favorire il bene comune. Il *Bürgerschaftliches Engagement* può consistere nella donazione di tempo e/o denaro ai servizi sociali e al beneficio pubblico e non è un'attività retribuita. Il termine è nato per definire le varie forme di attività civica. I benefici sono: la crescita del capitale sociale, le competenze democratiche e l'apprendimento informale.

Oltre al *Bürgerschaftliches Engagement*, esiste anche un'altra area conosciuta come "volontariato informale". Il volontariato informale include attività non specificamente considerate alla stregua di attività civiche secondo la definizione sopra menzionata, bensì condotte in modo volontaristico, ad esempio prestare soccorso a un vicino o aiutare i membri della propria famiglia.

Struttura organizzativa

Esistono diverse forme di organizzazioni di volontariato in Germania. Le *Vereine* (organizzazioni registrate) costituiscono la forma più importante di organizzazione di volontariato. Ulteriori strutture organizzative sono le *Verbände* (associazioni), i gruppi di auto-aiuto, *Bürgerstiftungen* (fondazioni comunitarie) e nuovi movimenti sociali/gruppi di interesse indipendenti. Le *Genossenschaften* (cooperative) rappresentano un'altra forma di organizzazione che svolge un ruolo rilevante in Germania. Riguardo alle attività del Terzo settore e della partecipazione volontaria, vanno menzionate le *Dienstleistungsgenossenschaft* (cooperative che erogano servizi) e le *Konsumgenossenschaften* (cooperative che forniscono beni di consumo).

Risorse umane

Nel 2004 il 36% della popolazione tedesca ha svolto attività di volontariato, con una crescita del 2% rispetto al 1999. Vi sono più volontari uomini (39%) che donne (32%). I volontari rientrano in tutte le fasce di età anche se la fascia compresa tra i 40 e 49 anni risulta quella maggiormente attiva.

(segue)

Settori di intervento	Le attività maggiormente diffuse sono nell'ordine (riportiamo la percentuale di persone sopra i 14 anni che hanno prestato servizio di volontariato nel 2004): sport e ginnastica (11%), scuola e asilo (7%), chiesa e religione (6%), cultura e musica (5,5%), affari sociali (5,5%), attività sociali e ricreative (5%), vigili del fuoco e servizi di soccorso (3%), gruppi di interesse professionale (2,5%), politica e gruppi di interesse politico (2,5%), ambiente e protezione animali (2,5%), animazione socio-educativa (2,5%), partecipazione alla comunità locale (2%), servizi sanitari (1%), giustizia e questioni penali (1%).
Note	In molte città esistono i <i>Freiwilligenagenturen</i> (centri per il volontariato), che offrono consulenza alle persone interessate a prestare servizio come volontari e aiutano le organizzazioni di beneficenza interessate a coinvolgere volontari; mettono anche in comunicazione i potenziali volontari con le organizzazioni di volontariato. La base dell'attività volontaria è costituita dai cittadini e da attività organizzate da loro stessi, allo scopo di favorire il bene comune senza alcuna coercizione e senza alcuno sforzo per conseguire benefici materiali. Circa il 50% della popolazione tedesca superiore ai 15 anni di età appartiene ad almeno un'organizzazione registrata. Solo le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni non profit prevedono la presenza di volontari. Un'attività che ha preso piede negli ultimi anni è il "volontariato d'impresa". Si tratta di una forma di responsabilità sociale d'impresa: l'azienda si assume la responsabilità equivalente a quella di un "cittadino" all'interno della comunità in cui è radicata e lavora per il bene comune. Si può fare responsabilità sociale d'impresa regalando tempo, competenze o risorse aziendali. Un altro aspetto del volontariato d'impresa è la sua implementazione in qualità di strumento per lo sviluppo delle risorse umane. In questo caso, i lavoratori prestano servizio di volontariato all'interno di un'organizzazione di beneficenza e ricevono una supervisione volta a sviluppare le loro abilità sociali o allenare la capacità di leadership attraverso il volontariato.

BULGARIA

Legislazione	Al momento il volontariato non è giuridicamente definito in Bulgaria. L'attuale legge non regola lo statuto dei volontari né i loro diritti e responsabilità. La legge a cui si fa riferimento è la Legge sui Soggetti Giuridici con Scopi No Profit in vigore dal 2001.
Definizione del volontariato	Generalmente, il termine "volontariato" in Bulgaria si utilizza per indicare qualsiasi prestazione gratuita di lavoro e servizio. Il volontario è, pertanto, la persona preposta a fornire tale attività a titolo gratuito. Secondo i rappresentanti delle organizzazioni del Terzo settore, il volontariato è un'attività sociale in cui svolgono un ruolo chiave sia gli atteggiamenti umanitari, sia un attivo posizionamento all'interno della società.
Struttura organizzativa	La legge definisce le organizzazioni del Terzo settore come associazioni e fondazioni che possono auto-definirsi come organizzazioni di pubblico (o privato) beneficio. Il profilo delle organizzazioni non profit in Bulgaria è il seguente: • sindacati, 45%; • persone giuridiche con scopi non profit, 29%; • fondazioni, 15%; • centri comunitari, ecc., 11%.

(segue)

Risorse umane	Circa il 6% dei cittadini bulgari prende parte ad attività di volontariato. I cittadini bulgari percepiscono i volontari come delle persone che hanno trovato una soluzione ai propri problemi quotidiani, mantengono uno stile di vita relativamente alto e possono permettersi di investire tempo e altre risorse facendo qualcosa per gli altri.
Settori di intervento	La distribuzione per settore è la seguente: • istruzione e ricerca, 50%; • servizi sociali, 45%; • arte e cultura, 32%; • filantropia e lavoro con i volontari, 24%; • assistenza sanitaria, 23%; • protezione dell'ambiente, 22%; • giurisprudenza, patrocinio, politica, 22%; • cooperazione internazionale, 19%; • organizzazioni aziendali e professionali, 11%; • religione, 3%. La maggior parte delle organizzazioni di volontariato in Bulgaria, ossia circa il 95%, sono non profit e lavorano nell'ambito del pubblico beneficio (ad esempio, ONG, fondazioni, centri giovanili). Solo circa il 5% è rappresentato da organizzazioni del settore pubblico (ad esempio, centri comunitari, strutture municipali, ecc.).
Note	Le ONG bulgare si incaricano sempre più di fornire servizi sociali e di svolgere attività di sviluppo a livello comunitario, dato che i governi locali spesso non dispongono di fondi sufficienti a erogare i medesimi tipi di servizi o di attività. Il 56% dei volontari dichiara di volersi rendere utile e di voler aiutare concretamente i gruppi di persone vulnerabili. La causa rappresenta la motivazione centrale per circa il 17% delle persone, seguita dal desiderio di cambiare il proprio ambiente sociale, di fare nuove amicizie e di trovare contatti utili, 16%. Il trasferimento di competenze e la costruzione di esperienza sono anche inclusi tra i fattori che motivano la partecipazione ad attività di volontariato per il 12% degli intervistati. L'aspetto del "benessere" è anche menzionato come principale fattore motivante, accanto alla fiducia da parte degli altri; fare stare bene gli altri equivale ad un maggiore benessere per se stessi.

SLOVENIA

Legislazione	Nel 2006 è stato adottato il Codice etico del volontariato organizzato che racchiude direttive basilari per la qualità del lavoro di volontariato e che rappresenta il primo documento generale di presentazione e regolamentazione delle attività di volontariato nel loro complesso. Le leggi più significative adottate precedentemente sono: • Legge sulle Organizzazioni per le persone disabili, approvata nel 2002; • Legge sulle Organizzazioni umanitarie, approvata nel 2003; • la nuova Legge sulle società, approvata nel 2006; • Legge sulle Fondazioni, approvata nel 1995 e modificata nel 2005; • Legge sugli Istituti, approvata nel 1991 e modificata diverse volte.
---------------------	--

(segue)

**Definizione
del volontariato**

In Slovenia, l'espressione "impegno volontario" è utilizzata per descrivere un'attività di volontariato. L'impegno volontario è un'attività svolta da un individuo a partire da una scelta libera, senza alcuna aspettativa di guadagno materiale e a beneficio di altri o della comunità pubblica. Le organizzazioni di volontariato sono soggetti giuridici che svolgono attività no profit (definite tali dalla legge) e altre organizzazioni in possesso dello status di organizzazione umanitaria che riuniscono e formano i volontari per lo svolgimento di attività di volontariato, a beneficio della propria organizzazione o di altre organizzazioni.

**Struttura
organizzativa**

Le ONG registrate in Slovenia sono:

- società;
- fondazioni;
- istituti privati;
- cooperative;
- organizzazioni ecclesiali;
- imprese per le persone disabili.

Il settore non governativo in Slovenia è profondamente cresciuto negli ultimi quindici anni. Al momento, si contano circa 22.000 ONG registrate (società, istituti e fondazioni).

Esistono altre forme di volontariato recentemente avviate in Slovenia, come ad esempio, il volontariato d'impresa, il volontariato familiare o il volontariato online.

In Slovenia non esistono centri di supporto al volontariato.

I diversi tipi di ONG sono iscritte nei seguenti registri:

- le società nel Registro delle Società presso il Ministero dell'Interno;
- le fondazioni nel Registro delle Fondazioni presso il Ministero dell'Interno;
- gli istituti privati nell'elenco dell'Agenzia della Repubblica Slovenia per gli Atti Legali Pubblici e Relativi Servizi (AJPES);
- le cooperative nell'elenco della Comunità delle Cooperative ed elenco AJPES;
- le organizzazioni ecclesiali nell'elenco AJPES e negli elenchi della *Škofijska Karitas* (Caritas slovena) di Celje, Koper, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Novo mesto;
- i laboratori protetti nell'elenco AJPES e Alleanza Slovena delle Società che Occupano Persone Disabili.

Risorse umane

Il 93,2% delle organizzazioni non governative è costituito da società. Le altre tipologie di organizzazioni non governative sono organizzazioni per le persone disabili, organizzazioni ecclesiali, istituti, fondazioni, cooperative e rappresentano solo il 6,8% del totale. L'88% delle ONG include la presenza di volontari. In particolare la presenza di volontari è particolarmente significativa all'interno delle organizzazioni ecclesiali (96,1%) seguite dalle società (89,2%).

**Settori
di intervento**

La quantità più significativa di organizzazioni non governative slovene è rappresentata da organizzazioni principalmente registrate in ambito sportivo e di attività ricreative (27,6%), arte e cultura (17,7%), servizi di protezione antincendio (8,7%), sviluppo del turismo (7,9%) e associazioni di interesse di gruppi sociali (7,2%).

Note

La firma del Codice Etico del Volontariato Organizzato rappresenta una garanzia da parte delle organizzazioni firmatarie per uno svolgimento conforme delle attività di volontariato e una garanzia di mantenimento della qualità del lavoro volontario.

(segue)

I volontari possono prendere parte alle attività avviate da enti pubblici (scuole, ospedali, case di riposo, centri sociali, ecc.) e attività promosse da ONG (società, fondazioni, istituti privati, cooperative, organizzazioni ecclesiali, organizzazioni per le persone disabili).

REGNO UNITO

Legislazione

La storia del non profit nel Regno Unito è frutto della graduale evoluzione e istituzionalizzazione delle attività di volontariato e del rapporto di queste con lo Stato; la filantropia trova le sue origini più di quattrocento anni fa, nello *Statute of Charitable Uses* (Statuto delle consuetudini caritatevoli) del 1601 e nella *Poor Law* (Legge per i poveri) introdotta durante gli stessi anni. Lo *Statute* rappresentò il primo tentativo di risposta, da parte della classe regnante dei Tudor, alla crescente necessità di intervento in campo sociale, dovuta alla povertà e alla criminalità dilaganti nell'Inghilterra del XVII secolo.

A differenza dei lavoratori o dei dipendenti, i volontari nel Regno Unito non hanno uno stato giuridico speciale. Mentre molte parti della legislazione si riferiscono a e riguardano i volontari, nessuna singola legge crea un quadro per il volontariato o il settore del volontariato. Alcuni Decreti del Parlamento del Regno Unito hanno avuto implicazioni importanti per il volontariato: il Decreto sulla Polizia del 1997; il Decreto sulla Retribuzione Minima Nazionale del 1998; il Decreto per la tutela dei gruppi vulnerabili del 2006.

Definizione del volontariato

Il Decreto sulla Retribuzione Minima Nazionale ha creato la categoria del "lavoratore volontario" per riconoscere delle circostanze specifiche nelle quali qualcuno potesse lavorare sotto contratto in maniera volontaria.

Il "volontario" è una persona "impegnata in un'attività che implica il trascorrere del tempo, in maniera non retribuita (eccetto le spese di viaggio e altre spese vive approvate), facendo qualcosa allo scopo di recare beneficio a terzi che non siano, o che non siano esclusivamente, parenti stretti. Questa è la definizione di base di volontario usata dalla maggior parte dei dipartimenti e agenzie governative come punto di riferimento per il loro lavoro riguardante il volontariato.

Per volontariato informale si intende la donazione gratuita di aiuto da parte di un singolo individuo. Per volontariato formale si intende invece la donazione gratuita di aiuto fatta attraverso le attività di gruppi, club o associazioni.

Struttura organizzativa

Principali forme organizzative presenti attualmente nel Regno Unito:

- Associazioni semplici di persone (*Unincorporated association*) che si riuniscono per raggiungere un obiettivo di interesse sociale generale o in risposta ad un bisogno comune emerso;
- Organizzazioni semplici (*Charitable trust*), che possono essere definite come "patrimoni organizzati per uno scopo non di lucro";
- Società not-for-profit limitate da garanzia (*Company limited by guarantee*);
- Società che conducono attività commerciali o industriali nella forma di cooperative sociali (*Industrial and Provident Society* - IPS);
- Società di mutuo aiuto (*Friendly Societies*), create al fine di aiutare le persone in caso di avversità economiche.

Ogni associazione di volontariato, indipendentemente dalla grandezza, necessita di un documento istitutivo (*governing document*) in cui siano disposte una serie di regole (*governing uses*) necessarie a spiegarne la *mission* e gli obiettivi che intende raggiungere attraverso il proprio operato.

(segue)

Caratteristica del tutto particolare del panorama inglese è l'acquisizione del titolo di *charity*. Indipendentemente dalla struttura interna (con la sola eccezione delle IPS), una qualsiasi organizzazione di volontariato può essere denominata *charity* quando viene ufficialmente riconosciuto il suo *Charitable Status*, vale a dire il ruolo fondamentale ricoperto dall'elemento solidaristico nella gestione delle attività istituzionali, che devono essere indirizzate al beneficio della società, "*Charitability is a status, not a legal form – an official badge which may be attached to a range of different types of organisation*".

Risorse umane Nel 2008-2009 il 26% delle persone ha fatto volontariato formale (almeno una volta al mese), mentre il 41% ha fatto volontariato almeno una volta l'anno; chi ha tra i 35 e i 74 anni è più probabile che svolga del volontariato formale regolare.

Settori di intervento I settori di attività più popolari tra i volontari in Inghilterra comprendono l'istruzione (31% di tutti i volontari attivi in quel momento), la religione (24%), lo sport e l'esercizio (22%) e la salute e disabilità (22%). Più frequentemente, i volontari formali sono impegnati nella raccolta e distribuzione di fondi (65%) e nell'organizzazione o nell'aiuto alla conduzione di un evento (50%). Molti sono anche impegnati come *Trustees* (nelle *charity* britanniche, un *trustee* è un volontario che si assume responsabilità fiduciarie per conto della *charity*) o membri di comitati (28%).

Note Oggi il volontariato è un'attività diffusa nel Regno Unito. Le informazioni più aggiornate sono disponibili dal Sondaggio sulla Cittadinanza del 2008-09 (2008-09 *Citizenship Survey*). Tale sondaggio fa delle distinzioni importanti. Innanzitutto, tra il volontariato formale (che ha luogo in un gruppo, club o organizzazione) e il volontariato informale (che ha luogo in maniera indipendente da tali gruppi), e in secondo luogo, tra il volontariato svolto dal singolo almeno una volta al mese (volontariato regolare) e quello che si svolge almeno una volta l'anno. In Irlanda del Nord, il 21% delle persone intervistate svolgeva volontariato formale nel 2007 (nel 2001 tale dato era il 29% e nel 1995 il 18%). In Scozia, il 28% aveva svolto del volontariato formale negli ultimi 12 mesi. Nel *Citizenship Survey* del 2005 i dati del Galles sono stati amalgamati con quelli dell'Inghilterra, e si è riscontrato che il 44% delle persone delle due nazioni aveva partecipato al volontariato formale almeno una volta nell'anno precedente. I dati delle diverse nazioni non sono confrontabili direttamente gli uni con gli altri a causa delle differenze in metodologia, compresa la maniera nella quale è stata posta la domanda sul volontariato (che può influenzare il tasso di risposta). A livello locale l'infrastruttura del volontariato generale è fornita principalmente da una rete di 360 centri per il volontariato in tutto il paese. Molti centri per il volontariato sono organizzazioni del tutto indipendenti, anche se due terzi sono ospitati presso altre organizzazioni, più comunemente da altre organizzazioni infrastrutturali locali (Consigli per i Servizi di Volontariato, *Councils for Voluntary Services*). I centri per il volontariato in Inghilterra svolgono sei funzioni centrali, che sono: 1) intermediazione; 2) promozione del volontariato; 3) sviluppo delle buone pratiche; 4) sviluppo delle opportunità di volontariato; 5) reazione e attivismo in merito alle scelte politiche; 6) sviluppo strategico del volontariato.

(segue)

FRANCIA

Legislazione	Tutta la legislazione giuridica che ha portato alla formazione del Terzo settore in Francia aveva ed ha, come requisito fondamentale per la sua costituzione, sin dalla fine del XIX secolo, il principio per cui l'attività principale non doveva – e non deve – essere assolutamente la ricerca del profitto bensì il perseguimento di una forma di economia sociale proiettata all'aiuto reciproco. I principi su cui si basa il riconoscimento giuridico del diritto associativo francese vengono ripresi sia nel preambolo della <i>Costituzione</i> della V Repubblica francese che nella stessa <i>Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e del Cittadino</i> del 1789. La Legge 1 luglio 1901, modificata in realtà da allora nella maggior parte dei suoi 22 articoli, costituisce uno dei fondamentali strumenti di regolazione del Terzo settore francese.
Definizione del volontariato	Le principali definizioni che individuano l'azione del volontariato francese sono: • <i>Militant</i>: colui che agisce attivamente per una causa o un'idea, il membro di un'associazione, un sindacato o un partito. • <i>Bénévole</i>: svolge un'attività senza esserne obbligato, senza trarne profitto, mette il suo tempo al servizio del prossimo gratuitamente. • <i>Volontaire</i>: corrisponde ad un incarico a tempo pieno, anche se per un periodo determinato, a cui può corrispondere un compenso economico. È molto presente nelle ONG, ma <i>volontaire</i> è anche il giovane che svolge il Servizio volontario europeo o attivo presso l'esercito.
Struttura organizzativa	Il Terzo settore è composto da associazioni, cooperative, mutue e fondazioni. Le associazioni rappresentano la forma più frequente e sviluppata. È stato infatti stimato dal CREDOC (Centro di Ricerca per lo studio e l'osservazione delle condizioni di vita, Dipartimento Studi marketing) un totale di circa 900.000 associazioni a fronte delle 13.650 cooperative, delle 5.000/6.000 mutue e delle appena 500 fondazioni indipendenti, secondo quanto registrato nella banca dati dell'INSEE, Istituto Nazionale della Statistica. Le principali figure associative previste dall'ordinamento francese: • varie figure associative previste dall'ordinamento francese; • <i>Association non déclarée</i> (priva di capacità giuridica); • <i>Association déclarée</i> (dotata di capacità giuridica); • <i>Associations reconnues d'utilité publique</i> (con una capacità operativa più larga, possono ricevere legati e donazioni, purché perseguano un fine collettivo); • <i>Association agréée</i> (accreditata da organismi della Pubblica Amministrazione, svolge funzioni di interesse generale, compiendo atti di natura commerciale); • <i>Bureau</i> (associazione particolarmente grande).
Risorse umane	Il Terzo settore incide per circa il 5% sul totale dell'occupazione. Il 23% della popolazione francese mette a disposizione il suo tempo in organizzazioni non profit, con una media di circa 23 ore al mese. Percentuale di volontari: fino a 29 anni 10%, da 30 a 45 anni 25%, da 46 a 65 anni 20%, non vi è classe di età prevalente 45%.

(segue)

Settori di intervento	Attività svolte dalle organizzazioni: Socio-assistenziali (13,64%), Sanitarie (4,54%), Tutela e promozione dei diritti (9,09%), Culturali e di tutela dei beni culturali (6,06%), Educative e formative (19,69%), Ricreative (16,66%), Sportive (9,09%), Difesa e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale e animale (1,51%), Coordinamento e sostegno di gruppi operativi o di sezioni territoriali (10,60%), Altro (9,09%).
Note	In Francia, si rileva una netta distinzione tra le strutture a sostegno dell'associazionismo e del volontariato promosse dalle istituzioni pubbliche e gli enti, con funzioni analoghe, nati su iniziativa dei soggetti del Terzo settore. Tra le strutture di origine istituzionale: le <i>Maisons des Associations</i>, le MAIA e il FNDVA. Accanto alle iniziative statali, ci sono poi quelle realizzate, promosse e gestite dagli stessi soggetti del volontariato, del mondo associativo e del Terzo settore in genere, attraverso agenzie private, allo scopo di promuovere il volontariato a livello nazionale.

GRECIA

Legislazione	In Grecia non esiste una definizione giuridica adeguata di servizio di volontariato e azione di volontariato. Le leggi di riferimento più comuni sono: • Legge 2646/1998 per lo Sviluppo del Sistema Nazionale di Assistenza Sociale del Ministero della Salute e della Solidarietà Sociale; • Legge 3013/2002 per l'Aggiornamento della Protezione Politica della Direzione Generale della Protezione Politica del Ministero degli Affari Esteri; • Costituzione greca che contiene alcuni articoli che prestano particolare attenzione alle organizzazioni di volontariato; • Legge 2731/1999 del Ministero degli Affari Esteri per la Cooperazione allo Sviluppo Internazionale; • Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Non esiste alcuna strategia di governo ufficiale, né alcun regolamento o clausola a sostegno del volontariato e delle organizzazioni di volontariato. Nel maggio 2008 ha avuto luogo la revisione della Costituzione e, alla fine, gli articoli presentati per rafforzare il ruolo delle ONG non sono stati approvati.
Definizione del volontariato	L'attività di volontariato è considerata un contributo spontaneo ad ogni sollecitazione di carattere sociale, culturale o ambientale che mira ad aiutare e risolvere problematiche di cui le istituzioni politiche o il servizio di assistenza pubblica non si occupano. Un'organizzazione di volontariato è una ONG che intende portare a termine un incarico dichiarato e coinvolgere ed informare la comunità locale e la cittadinanza attiva per svolgere le proprie attività all'interno della struttura della divisione. Il volontario è una persona che svolge un'azione o un ruolo, secondo una libera scelta, senza una motivazione economica, ma con uno scopo di utilità sociale.
Struttura organizzativa	È corretto affermare che, fondamentalmente, il movimento di volontariato è stato creato ed istituito in Grecia negli ultimi 30 anni. Grazie ad un censimento non ufficiale condotto dal Ministero degli Affari Esteri, le organizzazioni istituite sono state stimate intorno a 30.000 in tutto il paese (2002).

(segue)

	Tipologie di organizzazioni: • Imprese-collettività (<i>Syllogoi - Somatia</i>), la tipologia di iniziativa privata più comune nel campo della previdenza sociale. Indica "Persone giuridiche di diritto privato" e in particolare l'unione di persone con intenti non profit. • Aziende non profit civili (<i>Astikes Mi Kerdoskopikes Etairies</i>), il tipo di organizzazione per il volontariato più comune in Grecia. • Istituti (<i>Idrimata</i>) riconosciuti giuridicamente solo attraverso una risoluzione ufficiale del Presidente della Repubblica.
Risorse umane	Non sono disponibili dati dettagliati che riguardano le organizzazioni di volontariato a livello nazionale. È probabile che questa circostanza rifletta la scarsa attenzione data al volontariato nel paese ed il fatto che in Grecia non ci sono organizzazioni di volontariato istituite in modo appropriato. Non esistono dati sulle risorse finanziarie destinate al volontariato né sul numero esatto di persone coinvolte.
Settori di intervento	Le organizzazioni che richiamano un numero maggiore di volontari sono quelle che operano nel campo dell'assistenza sociale, e le organizzazioni ambientaliste, ecologiste e di salvaguardia del territorio.
Note	Non esiste una specifica politica di bilancio per le ONG. Se alla fine dell'anno le organizzazioni non profit registrano una differenza positiva tra entrate e uscite, vengono tassate. Non esistono albi e registri specifici per le organizzazioni che si occupano di volontariato. I criteri stabiliti per identificare le organizzazioni che rientrano nella categoria di ONG sono i seguenti: • carattere non governativo; • carattere non politico; • carattere non profit; • esistenza di organi decisionali (democratici); • carattere non retribuito dei membri del consiglio di amministrazione; • visibilità e controllo delle funzioni dell'organizzazione; • diffusione e promozione della partecipazione volontaria a prescindere dal numero di professionisti iscritti che prestano lavoro retribuito. In Grecia la maggior parte delle persone ignora il concetto di "centro di supporto al volontariato".

SPAGNA

Legislazione	La Costituzione stabilisce la possibilità che le Comunità Autonome assumano competenza esclusiva in materia di "assistenza sociale" (art. 148). Tutte le Comunità Autonome legiferarono in quest'ambito includendo disposizioni riguardanti il volontariato. In generale, esso viene inquadrato in due tipologie: come produttore di servizi sociali, potenziale collaboratore del settore pubblico o come un soggetto collettivo che necessita della tutela pubblica. Il principale riferimento legislativo è costituito dalla Legge 6/1996 – la "Legge sul volontariato sociale" – che ha l'obiettivo generale di «promuovere la partecipazione solidale dei cittadini in azioni di volontariato all'interno
---------------------	--

(segue)

di organizzazioni senza fine di lucro pubbliche o private». Lo Stato si impegna a «garantire la libertà dei cittadini ad esprimere il loro impegno solidale attraverso le vie che più si confanno alle loro più intime motivazioni» e con cui, sempre lo Stato, «è obbligato a riconoscere» oltre che a «promuovere ed aiutare efficacemente l'azione volontaria nelle sue diverse modalità».

La Legge organica n. 1/2002 stabilisce un regime minimo e comune rispetto al quale si devono adeguare le associazioni non contemplate dalle legislazioni autonome, e limita il suo ambito alle associazioni senza fini di lucro. Fino al 2002, il diritto di associazione è stato regolamentato dalla Legge franchista n. 191/1964.

La Legge n. 49/2002 prevede un regime fiscale agevolato per le organizzazioni non profit.

Definizione del volontariato

La Legge n. 6/1996 nelle disposizioni generali offre un'interessante definizione di volontariato: «l'insieme di attività di interesse generale, sviluppate da persone fisiche, sempre che esse non si realizzino in virtù di una relazione lavorativa, commerciale o comunque retribuita. Attività che, inoltre, riunisca i seguenti requisiti: *a*) carattere altruista e solidale; *b*) attuazione libera, che non tragga motivazione da un'obbligazione personale o un dovere giuridico; *c*) che si compia senza controprestazione economica e senza pregiudizio del diritto al rimborso delle spese; *d*) che si sviluppi attraverso organizzazioni, private o pubbliche, in concordanza con programmi e progetti concreti. Restano escluse le azioni volontarie isolate e sporadiche o prestate al di fuori di organizzazioni pubbliche o private senza scopo di lucro, portate avanti per ragioni familiari, di amicizia o di buon vicinato. L'attività di volontariato non potrà in nessun caso sostituire il lavoro retribuito (art. 3)». Con questa definizione la Legge n. 6/1996 vuole considerare «il volontariato in tutta la sua diversità senza coniare nuove terminologie che non contribuirebbero a chiarire il panorama associativo spagnolo, già di per sé ricco e complesso».

Struttura organizzativa

Tra le forme giuridiche, quella maggiormente rappresentata all'interno del Terzo settore è costituita dalle associazioni, organizzazioni composte da un gruppo di persone che ne decidono scopo e funzionamento (*universitas personarum*) (art. 35 Codice civile). In generale i ruoli di direzione all'interno dell'organizzazione non sono retribuiti.

Le fondazioni – organizzazioni costituite, senza scopo di lucro che, per volontà dei suoi creatori, mantengono vincolato in modo duraturo il loro patrimonio alla realizzazione di fini di interesse generale (art. 34.1 Costituzione) – sono, invece, una forma giuridica relativamente recente. Hanno avuto molto successo negli ultimi anni, grazie ai numerosi e ben più ampi privilegi fiscali di cui godono rispetto alle associazioni. Infine, nonostante il loro numero relativamente scarso, le cooperative – compagnie con capitale variabile e struttura democratica che associano persone con interessi o necessità socio-economiche comuni e svolgono attività commerciali per l'adempiimento di questi fini e per rendere un servizio alla comunità – hanno grande peso nella storia e nell'economia del Terzo settore, a causa delle loro dimensioni, capacità d'impiego e servizi offerti.

Risorse umane

Classe di età dei volontari: fino a 29 anni 29%, da 30 a 45 anni 39%, da 46 a 65 anni 4%, oltre a 65 anni 15%.

(segue)

Settori di intervento	Uno degli ambiti più attivi è quello educativo/formativo, seguito da quello della tutela e promozione dei diritti. Di attività socio-assistenziali si occupano molte organizzazioni, così come numerose sono le associazioni che svolgono attività ricreative e attività svolte per guidare progetti nei paesi in via di sviluppo. Ambiti di intervento: • Socio-assistenziale, 10,5%; • Sanitario, 4,5%; • Tutela e promozione dei diritti, 13,6%; • Educativo e formativo, 20%; • Ricreativo, 9%; • Progetti (sostegno a progetti) nei paesi in via di sviluppo, 8,3%; • Culturale e di tutela dei beni culturali, 7%.
Note	In Spagna non esistono leggi nazionali che prevedano la creazione di enti di sostegno. Esiste, però, un Piano Nazionale del Volontariato, finanziato dall'IRPF (simile all'8 per mille italiano), che stanziava ogni anno finanziamenti destinati alla promozione del volontariato, ripartiti tra le singole Comunità Autonome.

5.1. Lettura comparativa dei dati

Risulta a questo punto interessante svolgere alcune considerazioni comparative, nonostante le difficoltà dovute alle evidenti differenze tra le metodologie di indagine utilizzate nei vari paesi. Informazioni e dati relativi al volontariato sono infatti spesso non standardizzati, anche a livello nazionale: la raccolta costante e scientifica di dati rappresenta una sfida importante affinché si giunga a una corretta comprensione del settore del volontariato nei vari paesi e, di conseguenza, alla comprensione delle politiche da mettere in atto.

MOTIVAZIONE DEI VOLONTARI

In Svezia sembra particolarmente diffusa la scelta di fare volontariato per partecipare attivamente alla vita della società, guadagnando autorevolezza e rappresentatività. A questo proposito va precisato che con “volontariato” in Svezia, a differenza che nell’area anglofona, si definisce ogni attività non retribuita che si svolge nel tempo libero e non vi è una sostanziale differenza tra l’attività di volontariato in senso stretto, così come noi la intendiamo, e l’attivismo politico. Chi nel tempo libero svolge attività politica non retribuita è considerato volontario.

Svolgere attività di volontariato assicura, inoltre, un luogo di scambio sociale e di incontro con altre persone. Tale motivazione è confermata dal fatto che sono soprattutto le persone impegnate in ambito lavorativo a prestare servizio di volontariato e che le categorie non rientranti in una determinata

sfera sociale (cioè le categorie poco rappresentate nella società come gli immigrati, le persone anziane, i giovani, i disoccupati) sono poco presenti nel mondo del volontariato.

Secondo i tedeschi il volontariato, oltre che contribuire allo sviluppo della società, favorisce la partecipazione politica.

In Polonia sono preponderanti le motivazioni di natura religiosa: l'aiuto ai bisognosi era contemplato nelle attività della Chiesa già in epoca medievale. Inoltre, durante il 19° secolo e l'inizio del 20° secolo quando la Polonia era sotto l'occupazione, il popolo polacco ha conservato un vivo sentimento di patriottismo che ha suscitato iniziative di auto-aiuto e di filantropia.

La Grecia evidenzia un fattore ulteriore che incentiva le persone a fare volontariato, ancora una volta legato a un vantaggio personale: anche coloro che non hanno troppa familiarità o non sono desiderosi di contribuire a un'attività di volontariato, possono essere interessati a farlo al fine di sfruttare l'opportunità di viaggiare in un altro paese.

COINVOLGIMENTO DEI VOLONTARI

In Europa si stimano 92-94 milioni di persone adulte impegnate in attività di volontariato, il che si traduce in una partecipazione del 22-23% dei cittadini europei di età superiore ai 15 anni. Le attività più comunemente svolte dai volontari sono: funzioni amministrative e di supporto; aiuto alle persone; elaborazione delle o sostegno alle attività di volontariato; compiti gestionali e di coordinamento; campagne e attività di lobbying; organizzazione di eventi; pubbliche relazioni; raccolta fondi.

L'analisi delle dieci nazioni prese in esame mette in evidenza come la partecipazione vari sensibilmente tra esse.

La Grecia purtroppo si distingue per la mancanza di dati e per una scarsa attenzione nei confronti del volontariato in generale a livello nazionale. Oggi il volontariato in Grecia è penalizzato dall'alto livello di corruzione percepito nel paese: sono molti gli scettici che dichiarano di avere la sensazione che le associazioni perseguano i propri interessi piuttosto che la loro *mission* e ciò li rende riluttanti a farsi coinvolgere (cfr. Box 2).

La percentuale di volontari in Polonia e Bulgaria è ancora molto bassa: si parla di poco più del 4% nel primo caso e del 6% nel secondo. Nonostante tale analogia, la situazione legislativa è molto differente nelle due nazioni. La bassa partecipazione è causata, forse, nel primo caso dalla mancanza di un ordinamento giuridico, e nel secondo dal fatto che tale ordinamento è ancora troppo recente per poterne valutare i risultati.

È interessante in Polonia lo sviluppo dell'“e-volontariato”: attività svolta da utenti internet la cui intenzione è aiutare gli altri cooperando alla creazione di nuovi software, scrivendo articoli professionali o pubblicazioni *open*. L'e-volontariato, inoltre, può permettere a persone che in precedenza non potevano sfruttare l'opportunità di aiutare gli altri, per esempio a causa di problemi di salute o legati al luogo in cui vivono, di partecipare in prima persona all'attività sociale.

La situazione migliora se si prende in considerazione l'Estonia dove il 17% della popolazione dichiara di impegnarsi in attività di volontariato. È una percentuale considerevole se si tiene conto della profonda influenza che il regime comunista ha esercitato sulla morale e sui comportamenti delle persone che hanno vissuto quel periodo, per molte delle quali il volontariato non è affatto un gesto naturale dell'uomo. Per lo stesso motivo, si registra la presenza di molti giovani, nati dagli anni '80 in poi, non influenzati dal regime sovietico e dall'atteggiamento di chiusura che esso ha generato e invece più aperti al volontariato e alla cittadinanza attiva.

La Germania registra un trend crescente che nel 2004 arriva al 36%.

Tuttavia è la Svezia che si distingue da tutte le altre nazioni prese in considerazione: qui infatti si può parlare di una partecipazione che interessa circa la metà della popolazione adulta e tale tendenza sembra piuttosto stabile nel corso degli anni. È interessante notare che lo Stato sociale forte in Svezia non ha causato una flessione del settore non profit che ha invece incrementato la sua capacità sociale. I sindacati, le organizzazioni per l'educazione degli adulti e specialmente i movimenti sportivi crebbero e divennero organizzazioni potenti, con milioni di membri. Alla fine del secolo, circa un cittadino svedese su dieci era membro di almeno un'associazione non profit; durante la metà degli anni '70, la proporzione era cresciuta a nove cittadini su dieci.

Nel Regno Unito la popolazione che svolge volontariato costantemente (almeno 1 volta al mese) è pari al 26%, mentre arriva al 67% se si prende in considerazione la partecipazione di volontari attivi almeno una volta in un anno. Nel Regno Unito tra gli operatori del volontariato ci sono anche i retribuiti e l'aumento della domanda di servizi ha favorito sempre di più la tendenza a reclutare personale retribuito. Nel 2002 gli occupati nel settore volontariato erano 569.000, cifra che rappresentava il 2% della forza lavoro retribuita nel Regno Unito.

In Francia il 23% della popolazione si mette a disposizione di organizzazioni non profit. Anche qui è possibile parlare di personale retribuito nel mondo del volontariato. È il caso del *volontaire* che, a differenza del *militant* (che agisce per una causa o idea ed è membro di un'associazione, un sindacato o un partito) e del *bénévole* (colui che più si avvicina al volontario italiano in

quanto svolge la propria attività senza esserne obbligato e in maniera completamente gratuita), può svolgere un incarico a cui corrisponda un compenso economico. Il Terzo settore in Francia incide per il 5% sull'occupazione. Se si tiene conto dei volontari, la forza lavoro del settore non profit in Francia è pari al 9,6% del numero totale degli occupati.

Anche in Spagna le associazioni hanno la possibilità di assumere personale retribuito a condizione però che esso sia a disposizione del personale volontario e non viceversa. Così come nel Regno Unito, in Spagna si fa sempre più forte l'esigenza di rispondere alla domanda di servizi e alla crescente importanza del Terzo settore, attraverso personale competente e preparato. Secondo fonti del 2000, i salariati nel Terzo settore erano il doppio dei volontari.

Box 2. Il caso della Grecia

La Grecia meriterebbe una trattazione a parte vista la complessità e la drammaticità della sua situazione attuale, quella creata dalla più grave crisi economica che il paese abbia mai conosciuto: la mancanza di dati sul volontariato, la difficoltà a reperirli sono ulteriori segni delle enormi difficoltà in cui la nazione versa.

Tuttavia, anche se poco sviluppato o male organizzato, il settore sociale resta un punto di riferimento per il paese, proprio in virtù del tragico momento che si trova a vivere. Sono noti, grazie soprattutto al racconto fatto dall'emittente inglese BBC, i casi sempre crescenti di bambini abbandonati a causa della povertà. Ebbene, le associazioni greche come *Sos Villaggi dei Bambini*, sono in prima linea nella lotta contro questo fenomeno, sostenendo le carenze del welfare (l'associazione si è fatta carico di ben il 50% degli interventi che prima spettavano al Ministero del Welfare).

Il volontariato ha sempre fatto parte della cultura greca, sin dall'antichità. Nell'antica Atene troviamo gli *amfiktionies*, nati per porre fine ai contrasti religiosi e poi diventati gruppi che intervenivano su importanti decisioni politiche e sociali del tempo. I suoi membri agivano su base volontaria. Tuttavia, tali prime forme di volontariato non possono essere considerate vere e proprie forme di organizzazione, in quanto si attivavano solo occasionalmente, per calamità nazionali o naturali. Dopo il 1900 le iniziative di volontariato hanno avuto meno opportunità di prendere piede in un paese in stato di guerra, vessato da una dittatura, da disordini, dall'immigrazione, e da privazioni in generale. La preoccupazione principale della popolazione era la sopravvivenza. Nel 1974 è stata ristabilita la democrazia, è stata intrapresa una politica estera più pacifica. Le condizioni medie di vita sono migliorate e di conseguenza si sono poste le basi per la costituzione di un vero movimento di volontariato. Fino ai giorni della crisi economica che vede la nazione compiere dei gravi passi indietro.

ETÀ E GENERE DEI VOLONTARI

Nell'Unione europea si nota un certo equilibrio tra i sessi dei volontari, con una lieve prevalenza di uomini nonostante in alcuni casi, come ad esempio in Germania, negli ultimi anni la percentuale delle donne sia cresciuta, mentre quella degli uomini non è cambiata.

L'età prevalente dei volontari è compresa tra i 45-60 anni (in media circa il 30%), seguita dagli over 65 (circa il 20%). Nel Regno Unito si arriva a circa il 43% di volontari con età compresa tra i 45-60 anni. Tuttavia, negli ultimi anni si registra un crescente coinvolgimento dei giovani nelle attività di volontariato, soprattutto grazie all'introduzione di programmi di scambio tra nazioni e quindi tra culture diverse. Tali possibilità sono percepite come occasioni di arricchimento personale ma anche di maturazione di competenze spendibili nel mondo del lavoro. Una tendenza particolarmente evidente in paesi come la Polonia e la Bulgaria in cui i giovani appaiono particolarmente attirati dai paesi occidentali, o come la Grecia.

SETTORI D'INTERVENTO DEL VOLONTARIATO EUROPEO

Il volontariato in Europa si esprime principalmente (in ordine crescente di importanza) in settori quali sport, ricreazione e tempo libero, cultura e arte, istruzione e ricerca, attività sociali e sanitarie, e in alcuni paesi, tra cui Regno Unito e Svezia, costituisce un valore anche economico rilevante, mediamente superiore al 2% del PIL con punte fino al 5%.

In quasi tutti i paesi osservati un ruolo sempre più evidente per le organizzazioni di volontariato è quello di produrre servizi di assistenza sociale: nei paesi occidentali a causa dei cambiamenti della società e dei bilanci più bassi per il settore delle istituzioni pubbliche, che vuole sempre di più considerare il settore non profit al pari di un produttore di servizi; nei paesi dell'Est Europa per la mancanza di risorse e strutture socio-assistenziali. In Francia le organizzazioni non profit erogano il 55% di tutti i servizi relativi all'assistenza domiciliare, detenendo il quasi monopolio sui servizi per i disabili.

Altro settore d'intervento dominante in Europa è quello legato alle attività ricreative, culturali e sportive, che rappresenta il settore più popolare in Francia, Germania, Svezia, Polonia e Slovenia, è al secondo posto in Spagna e al terzo posto nel Regno Unito. In Bulgaria i servizi di assistenza sociale sono al secondo posto, preceduti dai servizi legati a istruzione e ricerca, al primo posto anche tra le attività svolte dai volontari del Regno Unito.

IL QUADRO GIURIDICO

A livello europeo risulta evidente la mancanza di un quadro giuridico e normativo comune che nasca dalla promozione di linee guida dettate dall'UE per i paesi desiderosi di rivedere le proprie leggi o adottare una legislazione volta a regolamentare il mondo del volontariato. D'altra parte, tale compito non sembra inserito nell'agenda degli impegni dell'Unione: piuttosto, è insistente il richiamo affinché ciascuna nazione, secondo la specificità della propria storia, sviluppi un quadro giuridico sempre più adeguato. È quanto esplicitamente affermato nella comunicazione della Commissione sulle politiche dell'UE e il volontariato del 20 settembre 2011 (cfr. *supra*, pp. 8 sgg.).

In genere in tutti i paesi osservati la legislazione è centrata sul Terzo settore: sono pochi i casi in cui è possibile distinguere le ODV dal resto delle associazioni appartenenti al settore. Per tale motivo la legislazione esistente è quasi tutta rivolta a regolamentare il Terzo settore (associazioni, fondazioni e cooperative, ecc.).

Pochi i casi in cui si può parlare di normativa specifica rivolta al mondo del volontariato: la Slovenia possiede il Codice etico del volontariato organizzato, adottato nel 2006, che rappresenta per la nazione il primo documento generale di regolamentazione delle attività di volontariato; in Spagna troviamo la Legge sul volontariato sociale n. 6 del 1996 che ha l'obiettivo di «promuovere la partecipazione solidale dei cittadini in azioni di volontariato all'interno di organizzazioni senza fine di lucro pubbliche o private»; in Polonia c'è la Legge sulle attività di utilità pubblica e sul volontariato del 2003, che definisce il significato di organizzazioni di volontariato e regola il rapporto tra Terzo settore e Pubblica amministrazione.

L'ordinamento giuridico bulgaro non definisce i volontari, né l'attività di volontariato, né le organizzazioni di volontariato. In Polonia, invece, la regolamentazione del Terzo settore è di recente produzione con la legge del 2003 che definisce i significati di organizzazioni e volontari, oltre a regolamentare il rapporto tra Terzo settore e Pubblica amministrazione. Un aspetto particolarmente interessante di tale legge sta nella possibilità data alle associazioni di condurre attività economiche di tipo commerciale purché gli introiti siano utilizzati esclusivamente alla realizzazione degli scopi statuari. Questa possibilità, presente anche in Francia, Svezia e Slovenia, non è data alle organizzazioni di volontariato italiane che hanno restrizioni addirittura sulla frequenza delle attività di raccolta fondi e vivono, tra i principali problemi, quello della mancanza di risorse economiche utili alla sopravvivenza dell'associazione e allo svolgimento della propria missione.

Nei restanti casi troviamo la presenza di una serie di leggi, articoli di re-

golamenti giuridici, decreti del Parlamento in qualche modo significativi per il volontariato: la Francia si rifà alla Legge sull'associazionismo del 1° luglio 1901 che costituisce uno degli strumenti fondamentali di regolazione del Terzo settore francese; in Estonia, tra le altre, c'è la Legge sulle associazioni no profit del 1996, modificata 20 volte, e la Legge sulle fondazioni del 1996, modificata 15 volte; in Germania si fa riferimento a vari articoli presenti nella Costituzione, nel Codice civile e nel Codice tributario; nel Regno Unito c'è il Decreto sulla retribuzione minima nazionale e il Decreto per la tutela dei gruppi vulnerabili.

L'avvento relativamente recente della democrazia ha determinato un ritardo nel processo di sviluppo del volontariato in Grecia e la mancanza di un quadro giuridico adeguato non fa che ostacolare ulteriormente la sua evoluzione. A questo proposito, in occasione di un'interrogazione parlamentare alla Commissione europea del 7 aprile 2011, dopo aver lamentato la mancanza in Grecia di un quadro giuridico specifico per il volontariato e per le ONLUS, il rappresentante greco Michail Tremopoulos chiede alla Commissione se «intende elaborare principi guida sulla base dei quali tutti i paesi si impegneranno a migliorare il quadro giuridico riguardante il volontariato e a ottenere un consolidamento, a livello giuridico, dello status delle organizzazioni della società civile». La risposta del 19 maggio della Commissione non manifesta l'intenzione di provvedere a tali linee guida quanto piuttosto quella di perseverare nel fare in modo che ciascuna nazione provveda a un quadro giuridico adeguato e a regole chiare in materia di volontariato.

OBIETTIVI E SFIDE

Sulla base dei dati rilevati e delle considerazioni svolte a proposito delle nazioni prese in esame, ci sembra utile evidenziare alcune problematiche comuni che ci permettono di evidenziare sfide altrettanto comuni:

- il volontariato andrebbe riorganizzato attraverso una normativa che disciplini il lavoro dei volontari, i loro diritti, ruoli e responsabilità;
- il volontariato ha bisogno di dirigenti competenti, in grado di consigliare, motivare e sostenere i volontari;
- è necessario investire nell'istruzione e formazione dei volontari;
- il volontariato deve coinvolgere i giovani, mantenere alta la loro motivazione per promuovere il loro impegno a lungo termine;
- sono necessari maggiori finanziamenti, che permettano, tra l'altro, una migliore copertura dei costi dei volontari e la possibilità di assumere più per-

sonale e in particolare professionisti già formati per affrontare le questioni più delicate.

Accanto a queste, vi sono altre sfide relative alle specifiche situazioni dei paesi considerati. In Bulgaria, dove il coinvolgimento della popolazione nelle attività di volontariato è pari al solo 6%, va imponendosi la necessità di far conoscere il concetto di volontariato attraverso azioni di promozione, tra cui lezioni di educazione civica a scuola. In Estonia si auspica la creazione di una mappa della realtà associativa, che permetta alle associazioni di reperire facilmente i propri partner e ai volontari di offrire il proprio contributo. La Germania chiede che si sviluppi una maggiore partecipazione politica che accompagni il sostegno al volontariato e ai volontari; inoltre, propone che il volontariato faccia parte del curriculum di studi ufficiale previsto per bambini e ragazzi affinché il reclutamento dei volontari possa essere più semplice. La Svezia ritiene che un importante contributo alla crescita del volontariato possa giungere da un dialogo paritetico con il settore delle istituzioni pubbliche e dalla semplificazione della burocrazia. Per la Spagna trasparenza, semplificazione della burocrazia, capacità di fare rete sono le maggiori sfide da affrontare. Le organizzazioni, infatti, troppo spesso dipendono dall'appoggio instabile degli enti pubblici, condizionati da frequenti cambiamenti politico-amministrativi. Ciò provoca, inoltre, un eccesso di istituzionalizzazione di molte associazioni che riconoscono come referente principale o unico delle loro relazioni la Pubblica amministrazione.

Il Regno Unito ha promosso una politica di incentivi formali che premia direttamente chi dona il proprio tempo per svolgere attività di volontariato (per esempio fornendo benefici economici, quali tasse universitarie ridotte per i figli a carico o la possibilità per gli immigrati di ottenere anticipatamente la cittadinanza britannica). Tuttavia sembra che al momento il Governo non stia portando avanti questa politica.

La Francia si pone come obiettivo quello di impegnarsi maggiormente nella ricerca di sovvenzioni di privati a cui il volontariato francese non ha la tendenza a rivolgersi.

Box 3. Fondazioni di comunità

La prima fondazione di comunità nacque negli Stati Uniti nel 1914 a Cleveland, in Ohio. Frederick H. Goff, banchiere, ebbe l'idea di radunare una serie di lasciti in una sola organizzazione a durata illimitata, amministrata da un collegio formato da cittadini della comunità locale. I patrimoni venivano amministrati dalle banche ma il consiglio di amministrazione individuava i bisogni della collettività ed erogava le

donazioni alle varie organizzazioni della comunità locale in grado di rispondere ai bisogni individuati.

Tale modello si diffuse da subito in tutta la nazione, grazie anche all'opera dello stesso Goff che promosse la costituzione di ben otto fondazioni di comunità.

L'idea di fondo di tali fondazioni è dunque quella di superare la filantropia classica, strutturandola, in modo da rendere più efficaci e durature le risposte ai bisogni della comunità di riferimento.

Pur avendo molti aspetti in comune, le fondazioni di comunità presentano tra loro alcune differenze, dovute al territorio in cui sono radicate.

Un passaggio importante nella concezione e nell'uso di tali fondazioni avviene in Inghilterra durante la cosiddetta "era Blair", all'interno del progetto politico della "terza via" del Primo ministro inglese. La politica della terza via attuata da Blair tendeva a dare più autonomia alle autorità locali, che hanno aumentato i finanziamenti pubblici al Terzo settore, sempre più protagonista nell'erogazione dei servizi pubblici.

Le fondazioni di comunità sono uno dei modelli in grado di inserirsi in quest'ottica: non è un caso, infatti, che negli ultimi vent'anni circa le fondazioni di comunità si siano sviluppate rapidamente.

6. Conclusioni

È possibile disegnare il volto del volontariato europeo? Esso presenta delle caratteristiche specifiche in ogni paese: del resto, per comprendere fino in fondo tali peculiarità non bastano i risultati delle ricerche presenti sul Terzo settore né è sufficiente analizzare la situazione politica, economica e sociale ma è necessario scavare nella storia e nella tradizione culturale di ciascuna nazione.

Tuttavia, emergono dei tratti comuni tra le nazioni prese in esame – ed è questo un aspetto non meno sorprendente delle differenze – che rendono ragionevole parlare di "volto" del volontariato europeo.

Nelle nazioni prese in considerazione, le motivazioni che spingono a fare volontariato sono molto varie ma tra i fattori più diffusi spicca il desiderio di aiutare gli altri e di contribuire allo sviluppo della società; altrettanto importanti sono i fattori connessi ai benefici personali che derivano dall'attività di volontariato, quasi mai staccati dai primi. È comune la voglia di socializzare; in molti vivono l'attività di volontariato come una possibilità per acquisire nuove conoscenze e competenze e allo stesso tempo per approfondire la conoscenza di sé, migliorarsi e rafforzare la propria autostima. Rispondere al bisogno dell'altro è un impeto connaturato all'uomo. Ma accanto a questo naturale impeto, tutti i volontari hanno la coscienza che se non fosse per un

bene proprio, se non ricevessero qualcosa in cambio, qualcosa che li rende protagonisti della vita della società, quell'impeto nel tempo cadrebbe. Non deve quindi scandalizzare l'enfasi che molti volontari pongono sul vantaggio personale che si ottiene svolgendo attività di volontariato: vantaggio, in questo caso, non sta per utile materialisticamente e individualisticamente inteso. Ciò che testimoniano i volontari europei è che fare del bene agli altri significa fare del bene a se stessi e soprattutto partecipare di un bene di cui tutti possono usufruire e beneficiare.

I volontari europei sono prevalentemente di età superiore ai 45 anni. Questo denuncia una difficoltà diffusa a coinvolgere i giovani in maniera stabile nelle attività di volontariato: a proposito dei giovani volontari si registra però una maggiore partecipazione quando viene loro offerta l'occasione di viaggiare, di conoscere nuovi posti e nuove culture. Segno che quando il volontariato si propone come occasione di conoscenza, esso scuote l'interesse dei più giovani che non sono affatto chiusi alle nuove esperienze, ed anzi, attendono delle possibilità che favoriscano e orientino i loro naturali interessi. Ciò è vero soprattutto nei paesi che attraversano la crisi attuale con più drammaticità: in Grecia, ad esempio, vi è in generale una propensione dei giovani volontari ad aderire ai progetti che danno loro la possibilità di trascorrere del tempo all'estero. Certo, in molti casi si tratta di un desiderio di evasione: ciò non toglie che l'esperienza di volontariato in paesi stranieri possa comunque diventare, nel tempo, una scoperta e un guadagno per la propria formazione.

Un'altra tendenza comune, forse una delle più importanti perché interroga sulla natura stessa del volontariato, è il ruolo di cui le associazioni negli ultimi tempi si stanno facendo sempre più carico: produrre servizi di assistenza sociale. È innegabile una crisi dei modelli di Stato sociale presenti in Europa: la questione riguarda sia i governi europei – non sufficientemente attenti al Terzo settore e alle sue potenzialità anche nei paesi più avanzati – che le associazioni, perché le interroga sul tipo di cambiamento che è loro chiesto e su come questo cambiamento possa attuarsi senza perdere la propria identità. Strettamente legato a tale aspetto, vi è il fatto che le associazioni necessitano sempre più di volontari qualificati e d'altra parte questi ultimi fanno fatica a rispondere a tale esigenza continuando a prestare servizio senza essere retribuiti. Per sostenere i volontari a mantenere il loro impegno è necessario investire in formazione e potenziare l'attività di coordinamento e leadership.

È un ambito di questioni tanto importante quanto delicato, e invita a suggerire nuovi modelli di welfare che tengano conto del fattore, sempre meno trascurabile, di pezzi di società che si organizzano spontaneamente per rispondere a bisogni che lo Stato sociale non è in grado di sostenere: ci occuperemo

più diffusamente di tale problema in riferimento alla situazione italiana, nel prossimo capitolo.

Uno sguardo alle legislazioni che vigono negli Stati dell'UE presi in considerazione rafforza l'idea della diversità che ciascuna nazione porta in virtù della sua storia: una diversità che va rispettata. Non si può pensare – per lo stesso motivo per cui l'Europa non può resistere come progetto costruito a tavolino – di adattare le legislazioni dei vari Stati in materia di volontariato e più in generale di Terzo settore a dei criteri unici, ma ciascuna nazione ha il compito, urgente, di definire il proprio quadro legislativo. La mancanza di un quadro giuridico e di regole chiare¹¹ è una sfida chiave per lo sviluppo del volontariato. D'altra parte, un eccessivo onere legislativo, l'accumulo di regole e leggi applicabili al settore (perché tali leggi sono spesso in contrasto tra loro e non sempre chiariscono o specificano), può creare difficoltà più che vantaggi. È importante creare un ambiente normativo che promuova e sostenga il volontariato, anche attraverso agevolazioni fiscali ed esenzioni applicabili sia alle organizzazioni di volontariato che ai volontari. Sebbene la generale insufficienza di un quadro giuridico chiaro assegni un compito specifico a ciascuna nazione, ciò non toglie che sarebbe utile – sono molti i paesi ad auspicarlo – che l'UE proponesse delle linee guida per i paesi interessati ad adottare una legislazione, considerando aspetti fondamentali quali il ruolo del volontario, il diritto al rimborso spese, la copertura assicurativa, agevolazioni e facilitazioni a supporto dell'attività del volontario.

Una delle principali preoccupazioni dei volontari europei è l'insufficienza di risorse economiche – il volontariato ha dei costi – per la quale si chiede il coinvolgimento della società civile, delle aziende, dei governi sia locali, regionali, che nazionali, nonché dell'UE. Sono cambiate le relazioni tra le organizzazioni di volontariato e le autorità pubbliche: i contributi hanno ceduto il passo a convenzioni sottoscritte a seguito di bandi di gara, inviti a presentare progetti e l'esternalizzazione dei servizi pubblici. Se da un lato tale cambiamento stimola una maggiore concorrenza tra le organizzazioni di volontariato, l'applicazione di regole progettate per il settore delle imprese provoca il rischio di allontanare i volontari; d'altra parte, tale logica può essere un incentivo per le associazioni a lavorare in rete, a rendere i propri progetti più strutturati e quindi più stabili. Riflettendo su tale alternativa, emerge una dicotomia che potremmo dire intrinseca al mondo del volontariato: da un parte, c'è un volontariato attento al bisogno che offre risposte in modo gratuito e solidaristico; dall'altra, un volontariato che si presta a diventare gestore di servizi. Negli

¹¹ Quello legislativo è un problema scottante per il volontariato in Italia: rimandiamo al cap. II per una trattazione più precisa della questione in ambito nazionale.

ultimi tempi, e quasi in tutta Europa, si assiste a un passaggio dalla prima alla seconda forma, non senza ambiguità e problemi.

Quest'ultima considerazione apre la domanda forse più acuta oggi per i volontari: come rispondere alle sfide del presente senza perdere la spinta iniziale, la motivazione ideale che li contraddistingue? Vi sono, infatti, dei tratti inconfondibili che accomunano le esperienze di volontariato in tutta Europa, una sorta di patrimonio condivisibile, un'affinità culturale europea: basti ripensare alle motivazioni dei volontari che potremmo sintetizzare con solidarietà e desiderio di protagonismo nella società. È ragionevole, per questo, parlare di volto del volontariato europeo. Guardando questi tratti ci si accorge però, allo stesso tempo, che in virtù dei grossi mutamenti in corso nella storia europea, il volto del volontariato sta cambiando. La domanda che ci poniamo è se è possibile mutare volto senza perdere la propria identità.

Capitolo secondo

Il volto del volontariato italiano

È vero, che tutti i membri dello Stato gli debbono i servigi comandati dalle leggi, ma è altresì fuori di dubbio, che i Cittadini debbono esser distinti, e premiati, a proporzione de' loro servigi gratuiti.

[Dragonetti, *Delle virtù e dei premi*]

1. *Tre casi innovativi*

La riflessione sul volontariato in Europa ha messo in evidenza quali sfide il volontariato europeo è chiamato ad affrontare a causa degli effetti – più o meno gravi a seconda dei paesi presi in considerazione – della crisi, che rappresenta, nella molteplicità delle sue conseguenze, una grande ferita anche per la nostra nazione.

Una crisi che, come abbiamo visto, ha radici che affondano nella persona, nel suo modo di concepirsi e di vivere i rapporti sociali e quindi economici e politici e che per questo abbiamo definito anzitutto culturale, intendendo per cultura l'ideale che affermiamo in tutti i gesti della vita.

Il volontariato europeo, anche nei paesi più sviluppati, si trova in particolare ad affrontare l'insufficienza del sistema tradizionale di welfare.

È legittimo però chiedersi se il problema del volontariato oggi sia quello di “gestire” i nuovi bisogni emergenti. Non sarebbe forse più interessante domandarsi che cosa il volontariato può introdurre di veramente nuovo in una realtà per molti versi da ricostruire?

Il volontariato è per sua natura innovativo. Lo dimostra la sua storia: eppure, è questo uno degli aspetti più sottovalutati oggi. In esso, vi sono già in atto le condizioni di una ricostruzione, di una crescita, di uno sviluppo. Nell'opinione comune, diffusa anche nella politica, domina l'idea che il volontariato sia un'ancora di salvezza in molti casi, sia l'opera straordinaria di alcuni per rispondere a bisogni altrimenti inascoltati: ma c'è ancora molta strada da fare perché si guardi al volontariato come il luogo in cui si afferma la logica che ci permette non solo di resistere ma anche di riscattarci nel clima in cui oggi viviamo. Il nostro interesse, ancora una volta, è innanzitutto nella posizione

culturale che il volontariato testimonia universalmente, e non in un discorso per “addetti ai lavori”.

La storia dà concretezza all’idea di un nesso tra gratuità e innovazione: la nostra storia italiana, infatti, è attraversata da profondi momenti di crisi che non hanno arrestato, anzi hanno acuito, il desiderio dell’uomo di costruire la realtà. In questa vicenda di continue riprese è sempre stata una genialità umana ispirata dalla gratuità a trainare la società verso la costruzione del bene comune.

Cominciamo a tratteggiare il volto del volontariato italiano isolando tre momenti emblematici, oseremmo dire di svolta – anche se spesso restano sommersi dalla storia dei grandi fatti – in cui si è espressa tale genialità umana finalizzata alla solidarietà e capace di imprimere un nuovo corso agli eventi. Sono tre esperienze – possiamo appena tratteggiarle – che riguardano la storia europea in generale e che caratterizzano la storia italiana in particolare.

IL MONACHESIMO BENEDETTINO

La prima tappa che vogliamo considerare è l’esperienza del monachesimo al momento della sua nascita nell’Alto Medioevo, all’indomani del crollo dell’impero romano d’Occidente, mentre l’Europa è segnata dalle invasioni e dai governi barbarici. Solo da pochi decenni ci si è affrancati dai giudizi spregiativi tipici di certa storiografia illuminista nei confronti del monachesimo (ma in generale dell’epoca medioevale) e si è cominciato a studiare in maniera più genuina tale fenomeno. Tanto che oggi da più parti viene considerato uno dei fattori di maggiore vitalità nello sviluppo della storia medievale.

Il monachesimo si diffuse inizialmente in Oriente nel IV secolo per l’esigenza dei primi monaci di un rapporto più vero con le cose, che si esprimeva con l’abbandono della vita associata e il ritiro in zone desertiche, dove trascorrevano i loro giorni in preghiera e digiuno. La vita ascetica di questi anacoreti non si fondava su un disinteresse o su un disprezzo per le cose del mondo: si trattava piuttosto di un gesto di libertà per la conquista di un rapporto più puro con la realtà tutta. Per questo non stupisce se poi, soprattutto in Occidente, l’esperienza monacale si sia strutturata in maniera comunitaria e in uno stretto rapporto di scambio con la città e con le campagne circostanti.

Il monachesimo occidentale aveva inizialmente lo stesso carattere ascetico di quello orientale prima di assumere una forma comunitaria (cenobitismo). Poi i monaci cominciarono un duro e intenso lavoro nelle campagne: disboscano, dissodavano, aravano. Anche i terreni più impervi venivano piano piano resi produttivi.

L'esperienza più emblematica di monachesimo è quella "inventata" da San Benedetto da Norcia nel cuore della nostra penisola. Dopo un periodo di eremitaggio, egli fondò intorno al 528 il monastero di Montecassino e organizzò l'ordine religioso che da lui prese il nome. La *Regula Benedicti* proponeva la preghiera e il lavoro nelle sue varie forme. L'azione di bonifica che essi intrapresero portò a migliorare le culture agricole, a introdurre nuove tecniche di coltivazione. Di pari passo i monasteri divennero anche scuole, biblioteche, banche. Il dovere che i monaci compivano era per il bene di tutta la società: il monachesimo benedettino divenne fattore di cultura e di sviluppo civile.

L'accumulazione monastica delle ricchezze non fu, secondo l'accusa di alcuni storici, una sottrazione al movimento economico ma, come osserva Pepe¹, un bene per i coltivatori e per la produzione: la ricchezza era sottratta alla distruzione e non alla circolazione.

Nessuno ha espresso in maniera più penetrante di John Henry Newman quest'opera silenziosa e infaticabile:

San Benedetto trovò il mondo sociale e materiale in rovina, e la sua missione fu di rimetterlo in sesto, non con metodi scientifici, ma con mezzi naturali, non accendendosi con la pretesa di farlo entro un tempo determinato facendo uso di un rimedio straordinario o per mezzo di grandi gesta: ma in modo così calmo, paziente, graduale che ben sovente si ignorò questo lavoro fino al momento in cui lo si trovò finito. Si trattò di un restauro piuttosto che di un'operazione caritatevole, di una correzione o di una conversione. [...] Uomini silenziosi si vedevano nella campagna o si scorgevano nella foresta, scavando, sterrando, e costruendo, e altri uomini silenziosi, che non si vedevano, stavano seduti nel freddo del chiostro, affaticando i loro occhi e concentrando la loro mente per copiare e ricopiare penosamente i manoscritti ch'essi avevano salvato. Nessuno di loro protestava su ciò che faceva; ma poco per volta i boschi paludosi divenivano eremitaggio, casa religiosa, masseria, abbazia, villaggio, seminario, scuola e infine città².

Gli economisti Stefano Zamagni e Luigino Bruni, in un preziosissimo studio scritto a quattro mani sull'economia civile³ – una prospettiva in campo economico fondata sul principio di reciprocità, che avremo modo di approfondire nei prossimi paragrafi – mettono straordinariamente in luce alcuni aspetti a lungo trascurati dell'esperienza del monachesimo.

Le abbazie, al contrario di come si è pensato per lungo tempo, rappresenta-

¹ Cfr. G. Pepe, *Il Medioevo barbarico d'Italia*, Einaudi, Torino 1971.

² J.H. Newman, *Historical Sketches*, II, Longmans-Green and Co., London-New York-Bombay 1906.

³ S. Zamagni, L. Bruni, *Economia civile*, il Mulino, Bologna 2004.

no le prime strutture economiche complesse con forme proprie di contabilità e gestione. Esse si sviluppano mentre si accende il dibattito sulla vita economica e sulle ricchezze dei Padri della Chiesa. Le ricchezze e i beni non sono condannati in sé: è la non condivisione dei beni con gli altri che porta alla loro condanna. Era questo l'uso delle ricchezze proprio dei monaci benedettini, la cui vita creò un modello di razionalità strumentale che divenne tipico della cultura e dell'economia occidentale. Inoltre, i possedimenti dei monasteri crearono le condizioni di una legittimazione etica della proprietà privata, un istituto essenziale per la nascita dell'economia di mercato. Le mura dei monasteri erano un luogo di mutuo e continuo scambio. Il monaco aveva l'obbligo di assistere i poveri e di concedere prestiti ai bisognosi.

L'aspetto di fondo che lo studio di Zamagni e Bruni fa emergere è l'unità tra *caritas* ed economia, tra dono e contratto, che si ritrova all'origine dei mercati grazie all'esperienza dei monaci benedettini. La storiografia dominante vede la nascita dei mercati nell'ottica di una cesura con la *christianitas*: la cultura del contratto sostituirebbe quella del dono. La prospettiva dell'economia civile, invece, vede la nascita dell'economia di mercato come uno sviluppo della cultura della reciprocità, con la quale è stata in rapporto per secoli fino alle soglie del Novecento⁴.

I MONTI DI PIETÀ

La storia dei monti di pietà comincia nel Medioevo, in Europa, con lo scopo di combattere l'usura dando la possibilità ai poveri – vittime di quella piaga – di ottenere prestiti su pegno. Già alla fine del XII secolo sorse in Baviera una casa di prestito su pegno e nel 1361 il vescovo di Londra Michael Northburgh donava 1.000 marchi d'argento per la fondazione di un banco che avrebbe dovuto prestare soldi senza interesse. Nel 1431 papa Eugenio IV emette una Bolla in cui si approva l'istituzione di alcune "Casse delle Elemosine", chiamate *Arcas de Limosnas* o *Arcas de Misericordia*, fondate da don Pedro Fernandez conte di Haro e ispirate da alcuni frati francescani. Il nome deriva dalle "arche" dentro cui si raccoglieva il denaro che sarebbe servito come credito per chi si trovava in stato di bisogno e che doveva essere restituito entro un anno. L'amministrazione di tutte queste Casse era affidata al Guardiano della Casa di Santa Maria dei frati minori di Burgos.

In Italia, i monti di pietà – la denominazione indicava le somme o monti di denaro concessi su pegno a scopo caritatevole – nacquero nella seconda metà

⁴ Cfr. L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile*, cit., pp. 29-47.

del Quattrocento in Umbria e nelle Marche – il primo sorse a Perugia nel 1462 – per poi diffondersi a macchia d’olio nel resto d’Italia. Solo in Umbria tra il 1462 e il 1487 sorsero ben sedici monti di Pietà, anche qui grazie al genio dei frati francescani Minori Osservanti. I francescani volevano creare, infatti, un istituto simile ai banchi ebraici che però operasse con fini solidaristici.

Ecco come nel 1472 il Consiglio della Campana di Siena – composto dai ventiquattro nobili che allora governavano la città – approva l’istituzione di un monte di pietà:

Considerato quanto onore et laude si attribuisca a ogni repubblica ad provvedere che le povere o miserabili o bisognose persone ne’ loro bisogni et necessità siano adiate et subvenute, et quanto questo sia accepto a Dio, desiderando sopra questo fare qualche utile provisione, providerò et ordinario che per lo advenire ne la città di Siena sia di continuo il Monte de la Pietà⁵.

Il prestito a interesse era nel mondo greco e latino, fino al primo Medioevo, condannato: tra l’XI e il XII secolo si cominciò a distinguere tra interesse e usura, venendosi così a creare i presupposti teorici per la nascita dei monti, che rappresentavano per molti versi una rottura con il passato e un elemento di innovazione. Si potrebbero paragonare idealmente alle attuali forme di microcredito o alle casse rurali: il capitale si accumulava per mezzo di donazioni, eredità, collette, sottoscrizioni.

Un altro aspetto caratteristico dei monti era il loro forte radicamento alla comunità di appartenenza: si accettavano come clienti solo i residenti in città o nelle vicinanze e si concedevano in prestito somme piuttosto modeste che i beneficiari si impegnavano a impiegare per propria necessità e in generale per usi non contrari alla morale. I monti provvedevano anche alle doti per le spose più povere.

LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO

Con l’industrializzazione muta profondamente la forma tradizionale del lavoro e si profila un nuovo assetto sociale: nel corso del XIX secolo emergono le nuove povertà dell’età industriale. Malattia, infortunio e disoccupazione sono le nuove necessità alle quali far fronte, non ancora regolate dalla legislazione. Di fronte a tali esigenze, si afferma la volontà di emancipazione del proletariato.

Le società di mutuo soccorso nascono verso la fine del Settecento, allo scopo di migliorare le condizioni sia materiali che morali dei lavoratori. Diventa-

⁵ Cfr. G. Catoni, *I secoli del Monte 1472-1929*, 24 ORE Cultura, Milano 2012.

no una forma di autodifesa del mondo del lavoro: gli aderenti si impegnano a versare periodicamente modeste somme di danaro allo scopo di assicurarsi vicendevolmente sussidi in caso di malattia e invalidità.

Diversi i sistemi di tutela degli interessi di una categoria che si sono avuti nella storia. Le corporazioni di mestiere e le confraternite medioevali diedero vita ad aggregazioni mutualistiche allo scopo di far fronte ai bisogni degli associati. Le corporazioni di mestiere difendevano gli interessi di tutti i membri di una categoria professionale: ma la professione non era l'unica condizione che legava i componenti di una corporazione. Esse avevano un comune scopo religioso e agli aderenti era richiesta dirittura morale.

Il principio del mutuo soccorso tra i membri di una corporazione era una delle principali prerogative del sodalizio. In uno stralcio dell'Articolo VI degli Statuti dell'"Arte dei Maestri di Pietra e Legname" di Arezzo, stesi nel 1387, si legge infatti:

Ancho che se alcuno dela detta compagnia per alcuno tempo fosse per troppa povertà e necessità aggravato e esso addomandasse ai Rettori che saranno per lo tempo e a loro consiglieri de alcuna quantità de moneta che a loro bisogni chessi rettori con li loro consiglieri possano questo cotale subvenire e a lui dare delavere dela detta compagnia enfine en quantità de libbre cinque de denari secondo cha loro parrà che se convenga, riguardata la qualità del fatto⁶.

Istituti assai simili alle società di mutuo soccorso sono quelli stabiliti nelle miniere di Harz nell'Hannover, tra il 1524 e il 1528, quasi in contemporanea all'Editto del Granduca di Treviri che prescrive di trattenere un *pffenning* al mese dal salario degli operai per creare una cassa con cui soccorrere i feriti.

Tali istituzioni acquistarono una particolare importanza in Inghilterra: dopo vari tentativi – già nel 1173 alcuni uomini proposero senza successo al Parlamento un *bill* grazie al quale le parrocchie avrebbero avuto la facoltà di assicurare, sotto tutela del governo, pensioni ai poveri che avessero versato determinate somme in casse comuni – nel 1795 il Parlamento ordinò le società di mutuo soccorso, sotto Giorgio III.

Le società di mutuo soccorso accoglievano operai che non necessariamente esercitavano la medesima "arte" e che si univano allo scopo di prestarsi scambievolmente aiuto in caso di necessità, senza dover ricorrere alla carità privata o pubblica. Essi stringevano legami di amicizia ed era forte la coscienza di concorrere in questo modo ad una crescita morale oltre che materiale dei singoli.

⁶ Cfr. A. Del Vita, *Gli statuti medioevali aretini dell'"Arte" dei maestri di pietra e di legname*, Dalla Casa Vasari, Arezzo 1930.

Nel giro di mezzo secolo, dalla seconda metà dell'Ottocento alla prima metà del Novecento, sotto la spinta delle idee socialiste e cattolico-sociali, le società di mutuo soccorso allargarono la loro base associativa ed estesero la loro azione: da una funzione di tipo assicurativo cominciarono ad assumere anche funzioni finanziarie, ricreative e sindacali. Oltre ad assicurare una protezione contro invalidità e malattia attraverso la costituzione di fondi a cui gli associati contribuivano volontariamente, esse assunsero gradualmente anche funzioni creditizie (ad esempio le casse di risparmio), di svago (con l'apertura di spazi per il dopolavoro, spazi di socializzazione dei lavoratori) o di istruzione.

Non si può pensare di descrivere il volto del volontariato italiano – ma anche europeo – senza aver presente alcune delle opere, come quelle presentate, che la libera iniziativa di uomini e donne, in circostanze storiche travagliate, ha messo in piedi, per rispondere a dei bisogni specifici e per permettere all'uomo di vivere all'altezza del suo desiderio di bene, tanto per sé che per la comunità. Per questo tali esperienze hanno caratterizzato la nostra storia per lungo tempo.

Si tratta ora di verificare se e in che modo questi “casi” ci aiutano a leggere la realtà che viviamo oggi.

2. Il Terzo settore, ovvero l'economia civile

Il Terzo settore è generalmente concepito come quella realtà – multiforme, composita, in continua espansione e quindi per sua natura difficilmente catturabile in una definizione – che si colloca tra lo Stato e il Mercato, non identificandosi né con l'uno né con l'altro, e che si compone di enti e organismi di natura privata volti alla produzione di beni e servizi a destinazione pubblica o collettiva. È detto “Terzo”, dunque, rispetto ai due tradizionali sistemi “Stato” e “Mercato”: d'altra parte, in esso si ritrovano sia alcune caratteristiche delle imprese (mercato) che alcune finalità proprie dello Stato.

Uno dei primi studiosi a notare l'inadeguatezza di tale definizione rispetto alla realtà che con essa si intende identificare è stato l'economista americano Peter Drucker, notando che per definire il Terzo settore si dice cosa esso non è: “non a scopo di lucro”, “non imprenditoriale”, “non governativo”. Tutte espressioni che non dicono ancora nulla sulla natura positiva di questo fenomeno⁷. “Terzo”

⁷ L'economista di origine viennese, naturalizzato statunitense, Peter Ferdinand Drucker, famoso per le sue opere sulle teorie manageriali, scrive nel 1989: «Non a scopo di lucro, non imprenditoriale, non governativo sono tutte definizioni negative, ed è impossibile definire qualcosa dicendo ciò che non è. Cosa fanno, dunque, tutte queste istituzioni? Innanzitutto, ed è una scoperta recente, hanno in comune l'obiettivo di “cambiare” gli esseri umani: il prodot-

sembrerebbe, inoltre, suggerire che si tratta di un settore residuale: tanto da fare strada all'idea che esso interviene e ha spazio nella misura in cui falliscono il mercato privato e lo Stato, come lo scenario attuale ci permette facilmente di immaginare. Per tali motivi l'etichetta stessa di "Terzo settore" è ritenuta nel migliore dei casi insufficiente e nella maggior parte di essi fuorviante.

Se da una parte vi è senz'altro la difficoltà di inquadrare un elemento tanto composito sotto un'unica denominazione, dall'altra il suo sviluppo sembra giunto a un livello tale di maturità che non è più possibile definirlo semplicemente in alternativa allo Stato e al Mercato. Si impone la necessità di riconoscerlo come attore protagonista del sistema socio-economico, con una sua specifica identità, indipendenza e autonomia, caratterizzato in ognuna delle sue espressioni da una componente volontaria. Non si tratta, dunque, di un problema per così dire nominale ma c'entra con il modello di sviluppo che il Terzo settore propone e di una questione che riguarda il suo stesso destino.

Proprio per tali ragioni Zamagni parla del Terzo settore nei termini di "organizzazioni dell'economia civile" (del resto, come egli stesso osserva, la *International Society for Third Sector Research* nel congresso di Dublino del 2000 ha fornito un'unica definizione sotto cui rubricare tutte le organizzazioni del Terzo settore: "organizzazioni della società civile").

Perché Zamagni parla di economia civile? La parola "economia" richiama l'idea della produzione, e "civile" sta per cittadino, cioè colui che vive nella cittadinanza. L'idea forte di Zamagni è che chi opera in questo settore produce, e produce beni e servizi che hanno un valore di scambio e un valore d'uso. A dire il vero, egli rifiuta tale distinzione, o meglio la ritiene sorpassata, convinto che, ad esempio, l'assistenza al portatore di handicap produca un valore di scambio al contrario di quanto generalmente si creda. Se mantenessimo tale distinzione, infatti, il non profit, afferma Zamagni, rimarrebbe sempre un fenomeno residuale.

Con l'economia civile si fa strada una concezione del mercato centrata sul principio di reciprocità e sulle virtù civili. È una concezione ben presente in Italia sin dal Medioevo, fiorita particolarmente tra '400 e '500 e poi scomparsa agli inizi dell'800. Egli intende riportare in auge tale prospettiva da cui interpretare l'economia e gettare le basi per una nuova teoria economica che

to di un ospedale è un paziente curato, quello di una Chiesa è una vita nuova, quello dell'Esercito della Salvezza è un derelitto che finalmente diventa un cittadino... Il nome più giusto sarebbe dunque istituzioni per il cambiamento umano. Ogni paese industrializzato espleta questo tipo di funzione, ma quasi sempre lo fa per mezzo di enti statali centralizzati. Ciò che distingue gli Stati Uniti è che tali funzioni vengono esercitate all'interno e da parte della comunità e, nella grande maggioranza dei casi, da organizzazioni autonome, autogovernate e locali» (P.F. Drucker, *Economia, politica, management*, Etas, Milano 1993).

rompa le rigide distinzioni tra Stato, mercato e Terzo settore. Su cosa poggia tale nuova teoria? Principalmente sul rifiuto del principio di avalutatività, tipico di un atteggiamento positivista nei confronti della scienza economica, secondo cui «il sapere prodotto dall'economia deve essere libero da funzioni pratico-orientative»⁸. Stando a questo principio, l'economista «non può compromettersi con i giudizi di valore o con un qualche punto di vista»⁹. Il tentativo di Zamagni è piuttosto quello di mostrare che l'economia civile permette una nuova concezione del mercato che poggia, appunto, sul principio di reciprocità.

Certo, vendere non è donare, ma sia il commerciare che il donare per essere attività umane e civili, che non erodano i presupposti della *civitas*, debbono poter poggiare su un *terreno comune*, che consenta al contratto di non diventare furto o sopruso del forte sul debole, e al dono di non trasformarsi in assistenzialismo o, peggio, in dominio occulto sull'altro¹⁰.

Sullo sfondo delle riflessioni svolte a proposito del ruolo delle organizzazioni della società civile e delle nuove sfide che si trovano ad affrontare, proveremo ora a darne una descrizione essenziale, esponendo anche le leggi di riferimento oggi in vigore.

2.1. Come si compone il Terzo settore

Si è detto di un mondo composito, multiforme e in continua espansione: prendiamo ora in considerazione gli attori del Terzo settore, chi sono e come sono disciplinati dalla legge di riferimento.

Gli enti e organismi che lo compongono sono:

- organizzazioni di volontariato;
- cooperative sociali;
- associazioni di promozione sociale;
- fondazioni che non operano a fine di lucro;
- ONG (organizzazioni non governative);
- imprese sociali;
- comitati;
- enti ecclesiastici;
- società di mutuo soccorso.

⁸ L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile*, cit., p. 15.

⁹ L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile*, cit., p. 16.

¹⁰ L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile*, cit., p. 277.

Tutte le organizzazioni elencate rientrano nella categoria di associazioni disciplinate dagli artt. 14 e ss. contenuti nel libro I, capo II del Codice civile. Tuttavia, il Legislatore è intervenuto, in più di una occasione, dettando discipline specifiche per talune delle suddette tipologie di associazioni, in ragione del contesto storico e delle esigenze sociali che si sono manifestate di volta in volta.

Per prima è stata adottata la legge n. 49/1987 per disciplinare le ONG.

Successivamente, è stata emanata la legge quadro sul volontariato n. 266/1991, volta a riconoscere e valorizzare il ruolo del volontariato nella società civile.

Nello stesso anno è stata anche varata la legge n. 381/1991, recante la disciplina delle cooperative sociali.

Con D.Lgs. n. 460/97, invece, è stato introdotto il concetto di ONLUS (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale) concernente l'attribuzione di un regime fiscale agevolato per tutte le associazioni del Terzo settore in possesso di determinati requisiti.

Infine, è stata promulgata la legge n. 383/2000 per le associazioni di promozione sociale.

Tali normative, pur nel lodevole intento di dare rilievo istituzionale alle associazioni del Terzo settore, regolamentandone le attività e il funzionamento, hanno però creato una legislazione frastagliata e diversificata che nel tempo ha generato confusione e difformità tra realtà che, non solo sono accomunate dalla medesima finalità di solidarietà sociale, ma che, il più delle volte, presentano caratteristiche comuni e modelli organizzativi e operativi simili.

Nello specifico, costituiscono caratteristiche comuni a tutte le organizzazioni del Terzo settore:

1) il divieto di distribuzione degli utili tra gli associati (sia in modo diretto, che indiretto);

2) la costituzione formale attraverso l'accordo scritto tra gli aderenti (atto costitutivo o statuto);

3) la natura giuridica privata dell'organizzazione (assenza di qualsiasi forma di partecipazione pubblica);

4) la presenza di una certa quota di prestazione volontaria da parte degli aderenti (intesa come attività benevola svolta in assenza di corrispettivo e nell'unica logica del perseguimento della finalità associativa);

5) l'autogoverno (autonomia amministrativa ed assenza di forme di controllo esterno);

6) la democraticità della struttura (sovranità dell'assemblea, pari diritti degli aderenti, elettività delle cariche).

Sarebbe auspicabile revisionare l'intera disciplina del Terzo settore, magari giungendo alla redazione di un Testo Unico che, non solo unifichi la regolamentazione di tali soggetti, ma anche e soprattutto la adegui alle mutate esigenze attuali.

Di seguito intendiamo dare brevi cenni su ognuna di queste categorie allo scopo di offrire un quadro che presenti la variegata composizione del Terzo settore.

LE ODV (ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO)

Le organizzazioni di volontariato sono disciplinate dalla legge n. 266/1991 che, all'art. 2 definisce come attività di volontariato quella prestata in modo «personale, spontaneo e gratuito». «Personale» indica che il volontariato ha come esclusivo protagonista la persona: una società o un ente pubblico non possono essere soggetti dell'attività di volontariato.

«Spontaneo» significa che la decisione di intraprendere tale attività può partire solo da un moto libero della volontà e tradursi in un gesto libero della persona: non si può considerare volontaria un'attività obbligata o indotta in qualche modo.

«Gratuito» inerisce, infine, al fatto che il servizio volontario non può essere prestato dietro corrispettivo, ma soltanto «per fini di solidarietà».

Il successivo art. 3 detta poi i requisiti fondamentali che caratterizzano tale tipologia di associazione, e che di seguito si elencano:

- 1) l'assenza di fini di lucro;
- 2) la democraticità della struttura dell'organizzazione, che deve essere composta da cariche elettive e gratuite;
- 3) la gratuità delle prestazioni dei volontari;
- 4) i criteri di ammissione ed esclusione degli aderenti;
- 5) i loro diritti e i loro obblighi;
- 6) l'obbligo di formazione del bilancio e le sue modalità di approvazione da parte dell'assemblea;
- 7) la previsione di assicurazione degli aderenti contro infortuni e malattie;
- 8) obbligo devolutivo del patrimonio, in caso di scioglimento, in favore di altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore.

Non vi sono limiti pregiudiziali alla tipologia di intervento che una ODV nello specifico può realizzare nell'ambito delle finalità solidaristiche.

A tal fine, l'oggetto sociale identifica l'ambito di operatività entro il quale l'ODV si muoverà e realizzerà il proprio percorso sociale.

In ogni caso, gli ambiti prioritari in cui si esplica l'attività delle organizzazioni di volontariato sono:

a) l'area socio-sanitaria, con particolare riferimento alle problematiche dei portatori di handicap, della salute mentale, delle tossicodipendenze e dell'alcolismo, della donazione di sangue, della donazione di organi, delle patologie croniche ed invalidanti e delle malattie sociali, dei tumori, dell'AIDS, ricoprendo inoltre tutte le iniziative rivolte all'educazione sanitaria, alla prevenzione, alla qualità dell'assistenza e al reinserimento sociale;

b) l'area della solidarietà sociale, in rapporto alle problematiche dell'infanzia, della terza età, degli immigrati e degli emigrati, della devianza sociale minorile e degli adulti, della povertà e della emarginazione;

c) l'area educativa del diritto allo studio, in riferimento alle problematiche dell'evasione scolastica e dell'abbandono, e a sostegno della piena realizzazione delle opportunità educative per tutti i cittadini;

d) l'area culturale con specifico riferimento alla tutela del territorio, dell'ambiente, del patrimonio storico-artistico;

e) l'area dei diritti civili, della tutela del cittadino, della promozione della condizione della donna, del riconoscimento e della valorizzazione delle differenze etniche, religiose e culturali, dell'azione a favore della pace e del rispetto tra i popoli;

f) l'area della protezione civile.

LE COOPERATIVE SOCIALI

Le cooperative sociali sono una particolare categoria di cooperative, o meglio, una vera e propria nuova forma di impresa cooperativa, definita e disciplinata dalla legge 8 novembre 1991, n. 381.

La normativa prevede che tali cooperative sociali mirano all'interesse generale della comunità, sostenendo la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini appartenenti alle categorie cosiddette svantaggiate (l'art. 4, comma 1 offre una caratterizzazione di tali categorie) ed esplicano la loro attività secondo due modalità:

1) la gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi (cooperative dette di tipo A);

2) lo svolgimento di attività (ad esempio agricole, industriali, commerciali o ancora di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (cooperative dette di tipo B).

Oltre alla caratteristica propria delle cooperative – ovvero il fatto di essere

imprese e allo stesso tempo associazioni volontarie fondate sulla condivisione di obiettivi non soltanto di natura economica – le due modalità appena definite esprimono la finalità specifica delle cooperative sociali.

Esse infatti, a differenza delle cooperative tradizionali, sono fondate su un altro principio, quello di solidarietà che spinge i loro interessi al di là di quelli mutualistici interni dei soci.

Peraltro, oltre ai soci previsti dalla normativa vigente, gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente.

Per questo la cooperativa sociale ha la sua portata di novità in un'inversione rispetto all'impresa tradizionale e ordinaria pur non modificandone sostanzialmente la natura: vengono, cioè, mantenuti la natura privatistica e gli strumenti con cui agisce, che restano di tipo imprenditoriale, ma viene allargato lo scopo, che è ora di natura pubblicistica, vale a dire quello di portare benefici alla comunità di riferimento.

LE APS (ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE)

Le associazioni di promozione sociale sono introdotte e definite dalla legge n. 383/2000.

In particolare secondo quanto riporta l'art. 2 della stessa legge sono considerate associazioni di promozione sociale, «le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati».

Le due caratteristiche, nonché i due principi ispiratori, di queste associazioni sono l'assenza di fini di lucro e lo svolgimento di attività di utilità sociale, che le rendono molto simili alle organizzazioni di volontariato, sia nelle modalità di stesura degli statuti (dettagliate peraltro nella suddetta legge n. 383/2000) coi quali esse si costituiscono, sia per i regimi fiscali di cui beneficiano.

Vi sono, però, delle differenze rimarchevoli con le organizzazioni di volontariato: esse infatti, al contrario delle organizzazioni di volontariato, possono ricevere corrispettivi per i servizi svolti e possono compensare economicamente i propri soci aderenti; sebbene tali forme di compensi devono comunque avere portata marginale rispetto alle attività nel complesso svolte dall'associazione. Inoltre è utile precisare che il concetto di "attività di utilità sociale" che compare come finalità delle associazioni di promozione sociale è

più ampio del fine solidaristico proprio delle organizzazioni di volontariato, e che mentre l'attività solidaristica svolta da queste ultime si rivolge a soggetti esterni all'organizzazione stessa, l'attività di utilità sociale può essere condotta anche a beneficio degli aderenti all'associazione.

LE FONDAZIONI

Le fondazioni, disciplinate dall'art. 14 e seguenti del Codice civile, sono enti privati senza fine di lucro e con una propria fonte di reddito (un patrimonio), che mirano a sostenere attività sociali, religiose, educative e in generale tutte le attività spese per il bene della comunità, incidendo così nella crescita del territorio in cui operano. Si tratta di uno strumento flessibile proprio per la molteplicità di scopi che possono perseguire. A partire dalla seconda metà del secolo scorso le fondazioni hanno conosciuto, inoltre, un notevole sviluppo di pari passo alle trasformazioni sociali che, innanzitutto, hanno modificato le loro pratiche costitutive.

Ve ne sono di tre tipi individuati dalle modalità con cui esse gestiscono le attività istituzionali: le fondazioni operative, di erogazione e le miste.

1) Le fondazioni operative sono le più diffuse in Italia: investono direttamente le loro risorse per realizzare servizi di pubblica utilità, gestendo in proprio un'attività come, ad esempio, scuole, case di cura, teatri, centri di ricerca, biblioteche.

2) Le fondazioni di erogazione operano indirettamente, attraverso l'erogazione di sussidi e di contributi a terzi, persone o associazioni e altre organizzazioni non profit, che direttamente offriranno beni e servizi alla comunità in cui operano. Le fondazioni bancarie, tra le altre, rispondono a questa tipologia.

3) Le fondazioni miste, infine, svolgono entrambe le funzioni sopra descritte.

La fondazione opera come strumento giuridico: per essere riconosciuta come tale deve pertanto percorrere l'iter al termine del quale le sarà attribuita personalità giuridica. Ciò permette che l'operato della fondazione possa essere sottoposto al controllo di legittimità da parte di un'apposita autorità vigilante, secondo quanto è previsto dall'art. 12 e seguenti del Codice civile.

Ottenuto il riconoscimento giuridico, la fondazione deve iscriversi al pubblico registro delle persone giuridiche.

Le fondazioni possono costituirsi sia per atto pubblico che per disposizione testamentaria (art. 14 Codice civile).

Il fondatore può essere un singolo individuo o un ente collettivo, sia pubblico che privato.

L'atto costitutivo consiste nella dichiarazione del fondatore o nel testamento e ad esso deve accompagnarsi lo statuto al quale si affidano le volontà dei fondatori e le norme organizzative della fondazione, e al quale si deve far riferimento per un corretto funzionamento della stessa.

Il Codice civile prevede che lo statuto contenga la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e l'amministrazione, così come i criteri e le modalità di erogazione delle rendite.

La fondazione è un patrimonio vincolato al perseguimento di uno scopo, ed è per questo molto importante la chiarezza di quest'ultimo.

Proprio lo scopo determina una differenza nella natura delle fondazioni: vi sono le fondazioni a fini di assistenza e beneficenza e le fondazioni a fini di filantropia (più particolarmente volte a promuovere per esempio attività culturali o di ricerca scientifica).

LE ONG (ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE)

Le organizzazioni non governative si inseriscono come soggetti privati, in concomitanza all'intervento pubblico, nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo. Il loro referente statale è la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, istituita presso il Ministero degli Esteri.

Sono regolate dalla legge n. 49/1987.

Per poter avanzare la richiesta di riconoscimento di idoneità, tali organizzazioni devono innanzitutto svolgere attività rientranti in queste tipologie:

- messa in opera di programmi a breve e medio periodo nei paesi in via di sviluppo;
- selezione, formazione e impiego di volontari in servizio civile;
- attività di formazione in loco di cittadini di paesi in via di sviluppo.

Posta l'appartenenza ad uno di questi settori, l'idoneità sarà accordata se tali organizzazioni:

- risulteranno costituite nelle modalità previste dalla legislazione nazionale di uno Stato membro dell'Unione europea o di un altro Stato aderente all'accordo sullo Spazio economico europeo;
- avranno come fine istituzionale quello di cooperare allo sviluppo in favore delle popolazioni del Terzo mondo;

- non avranno scopo lucrativo e destineranno tutte le loro entrate per i fini istituzionali menzionati;
- non intratterranno rapporti di dipendenza con enti con finalità di lucro e né saranno legati agli interessi di enti pubblici e privati, italiani o stranieri con finalità di lucro;
- garantiranno l'effettiva realizzazione delle attività previste, disponendo delle strutture e del personale adatto;
- attesteranno la loro operatività e la loro capacità organizzativa nel rapporto con i paesi in via di sviluppo di almeno tre anni;
- accetteranno di sottoporsi a controlli periodici fissati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, svolti al fine di mantenere la qualifica;
- presenteranno i bilanci dettagliati relativi all'ultimo triennio e dimostreranno la tenuta della contabilità;
- si vincoleranno a presentare una relazione annuale che certifichi lo stato di avanzamento dei programmi.

Alla richiesta di riconoscimento di idoneità devono necessariamente essere allegati:

- l'atto costitutivo e lo statuto;
- l'atto in cui risultino i nomi e i relativi domicili dei legali rappresentanti;
- i bilanci relativi all'ultimo triennio;
- una relazione che esibisca l'esperienza acquisita nello stesso triennio nel campo della cooperazione con i paesi in via di sviluppo;
- la documentazione che certifichi la tenuta della contabilità.

L'accordato riconoscimento di idoneità comporta che:

- le ONG possano ricevere dei contributi governativi non superiori al 70 per cento dell'importo previsto per le iniziative programmate; la restante percentuale sarà integrata da forme autonome di finanziamento.
- alle ONG possa essere affidato l'incarico di svolgere specifici programmi di cooperazione che saranno finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda il regime fiscale, le attività svolte dalle ONG a cui sia stata riconosciuta l'idoneità non sono considerate attività di natura commerciale.

LE IMPRESE SOCIALI

L'impresa sociale è stata introdotta nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, in cui sono state raccolte le indicazioni della legge delega 13 giugno 2005, n. 118.

Con tale disciplina, sancendosi la distinzione tra il concetto di impresa e quello della finalità lucrativa (potendo esistere imprese finalizzate alla produzione di beni sociali), è stata giuridicamente riconosciuta per la prima volta la presenza di imprese che perseguono finalità diverse dal profitto.

Infatti l'impresa sociale è caratterizzata dalla assenza di lucro soggettivo (i soci e le persone che ci lavorano non possono trarre utili) e dalla tipologia di attività che essa svolge.

I soggetti che possono conseguire il titolo di impresa sociale sono tutte le organizzazioni private, ivi comprese le società, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale.

Possono dunque acquisire la qualifica di impresa sociale:

a) gli enti di cui al libro I del Codice civile (enti senza fini di lucro e destinati al perseguimento di finalità etico-sociali: le associazioni riconosciute e non, le fondazioni, i comitati);

b) gli enti del libro V, finalizzati alla produzione in funzione meramente lucrativa o di mutualità interna di beni e di servizi (le società – di persone e di capitali –, le cooperative, i consorzi).

Tra i requisiti, oltre a quello principale di destinare utili e avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio (e quindi non distribuirli, neanche in forma indiretta), l'impresa sociale deve: possedere una struttura democratica, ottenere oltre il 70% dei ricavi dalla sua attività principale, redigere il bilancio sociale e prevedere forme di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori e dei destinatari delle attività.

Un altro elemento importante che caratterizza l'impresa sociale riguarda la pluralità dei settori di intervento.

In sintesi essi sono:

- assistenza sociale;
- assistenza sanitaria e sociosanitaria;
- educazione, istruzione e formazione;
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- valorizzazione del patrimonio culturale;
- turismo sociale;

- formazione universitaria e post universitaria;
- ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- formazione extrascolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- servizi strumentali alle imprese sociali resi da enti composti in misura superiore al 70% da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

Inoltre, possono acquisire il titolo di impresa sociale le organizzazioni che, indipendentemente dai settori di attività, esercitano attività d'impresa al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano lavoratori svantaggiati e disabili, a patto che rappresentino almeno il 30% del personale.

La disciplina dell'impresa sociale è stata successivamente integrata da quattro decreti attuativi firmati il 24 gennaio 2008 dal Ministro della Solidarietà sociale e dal Ministro dello Sviluppo economico.

Tali decreti attuativi completano la normativa primaria, rendendo operativa la disciplina in tema di imprese sociali; essi riguardano: 1) la qualificazione dei ricavi per rientrare nell'ambito dell'impresa sociale; 2) le linee-guida per le modalità relative a operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione dell'impresa; 3) le linee-guida per redigere il bilancio sociale (che, in base alla legge delega, per questa nuova forma giuridica diventa obbligatorio); 4) l'elenco degli atti e documenti da depositare al Registro delle imprese.

ALTRE ASSOCIAZIONI

Tutte le associazioni senza finalità di lucro non riconducibili a quelle su elencate e disciplinate da specifiche normative, rientrano nella tipologia delle associazioni di cui agli artt. 14 e ss. del Codice civile.

In particolare, deve distinguersi tra associazioni riconosciute (ovvero che hanno conseguito personalità giuridica) da quelle non riconosciute (che costituiscono la maggior parte delle associazioni), disciplinate nello specifico dagli artt. 36 e ss. del codice Civile.

Entrambe le suddette tipologie di associazioni prendono vita dall'accordo degli associati, che si manifesta nel contratto di associazione, ossia nell'atto costitutivo.

Per tale contratto la legge non prescrive alcuna formalità, essendo valida anche la semplice scrittura privata (laddove, invece, per le associazioni riconosciute con personalità giuridica è richiesto l'atto pubblico).

Gli elementi su cui devono obbligatoriamente accordare le parti che mirano a costituire un'associazione priva di riconoscimento sono i seguenti:

- lo scopo;
- le condizioni per l'ammissione degli associati;
- le regole sull'ordinamento interno e l'amministrazione;
- la denominazione;
- le sede;
- il patrimonio.

Tali associazioni operano principalmente nei settori della cultura, sport e ricreazione, oltre che nell'erogazione di servizi di assistenza, istruzione e sanità.

IL COMITATO

I comitati sono disciplinati dagli artt. 39 e ss. del Codice civile e sono enti che perseguono uno scopo altruistico, generalmente di pubblica utilità, ad opera di una pluralità di persone che, non disponendo dei mezzi patrimoniali adeguati, promuovono una pubblica sottoscrizione per raccogliere i fondi necessari a realizzarlo.

Per la loro costituzione è necessario l'accordo tra i componenti formalizzato nell'atto costitutivo, per cui non sono richieste particolari formalità, se non l'obbligo di specificare lo scopo in vista del quale il comitato è costituito.

I comitati non sono persone giuridiche, pur potendo essere riconosciuti come tali, se ne hanno i requisiti. Esempi tipici di comitati sono quelli di soccorso o di beneficenza, oltre che i comitati promotori di opere pubbliche, monumenti, esposizioni, mostre, festeggiamenti.

GLI ENTI ECCLESIASTICI

Pur non essendo prevista nel nostro ordinamento una definizione precisa di enti ecclesiastici, si intendono tali quelli che perseguono un fine di religione o di culto o comunque quelli che sono sorti in virtù di provvedimento canonico, quali quelli posti in essere dalla Chiesa o assorbiti da quest'ultima e regolati dal diritto canonico.

Gli enti ecclesiastici sono persone giuridiche private, dotate di autonomia speciale in considerazione delle loro peculiarità, oggetto di specifica tutela dallo Stato, sono disciplinati dalla legge n. 222/85 e, per quanto non previsto da questa, dal codice civile.

In particolare la su richiamata normativa prevede che tali enti afferiscono alle confessioni religiose per quanto concerne la loro costituzione, funziona-

mento e il regime delle autorizzazioni, ma agiscono nell'ordinamento giuridico italiano secondo le regole del diritto interno. Tale principio, che nasce dall'esigenza di contemperare l'istanza di autonomia degli enti ecclesiastici e il rispetto di norme poste a tutela di interessi civilisticamente rilevanti, ha comportato l'obbligo di pubblicità nel Registro delle persone giuridiche degli enti ecclesiastici, di modo che si rendano riconoscibili ai terzi prescrizioni statutarie difformi rispetto ai principi del diritto canonico.

L'art. 1 della legge in argomento prevede la possibilità di riconoscimento (D.P.R. su proposta del ministro dell'Interno) per gli enti ecclesiastici, costituiti o approvati dall'Autorità ecclesiastica, a condizione che abbiano sede in Italia.

LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO

Le società di mutuo soccorso, nate per sopperire alle carenze dello Stato sociale ed aiutare così i lavoratori a darsi un primo apparato di difesa (società operaie di mutuo soccorso), hanno poi rivolto la loro attenzione soprattutto verso l'assistenza sanitaria integrativa.

Giuridicamente le società di mutuo soccorso sono società di persone, non di capitali, regolamentate dal principio dell'aiuto scambievole e delle prestazioni reciproche fondate su mutualità, solidarietà, volontarietà e assenza del fine di lucro.

Trovano una prima loro individuazione nell'art. 2512 del Codice civile, in forza del quale, come avviene per tutti gli enti mutualistici non societari, è la legge speciale (nel caso di specie precedente di molti anni il Codice civile) che regola e dispone il loro funzionamento.

È infatti la legge 15 aprile 1886 n. 3818 che istituisce le società di mutuo soccorso ed individua per tali enti lo scopo principale di assicurare ai soci un sussidio, in caso di malattia o di impotenza al lavoro o vecchiaia, e di venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti.

Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 3818/1886 la costituzione della società di mutuo soccorso e l'approvazione del relativo statuto devono risultare da atto notarile.

La medesima prescrizione di legge provvede ad individuare gli elementi che devono essere obbligatoriamente indicati nell'atto costitutivo e che consistono in:

- a) la sede della società;
- b) i fini per i quali è costituita;

c) le condizioni e le modalità di ammissione e di recesso o esclusione dei soci, e i corrispondenti diritti e doveri;

d) le norme e le cautele per l'impiego e la conservazione del patrimonio sociale;

e) le regole alla cui osservanza è condizionata la validità delle assemblee generali, delle elezioni e delle deliberazioni;

f) l'obbligo di redigere il processo verbale delle assemblee dei soci, delle adunanze degli uffici esecutivi e di quelle del comitato dei sindaci;

g) la formazione degli uffici esecutivi e di un comitato di sindaci con la indicazione delle relative attribuzioni;

h) la costituzione della rappresentanza della società, anche in giudizio;

i) le procedure con cui possono essere deliberati lo scioglimento, la proroga della società e le modificazioni dello statuto.

LE ONLUS (ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE)

Con questa sigla non si indica una particolare tipologia di enti non profit, quanto piuttosto un regime fiscale di cui possono beneficiare trasversalmente diverse categorie di enti non lucrativi. Le ONLUS sono state introdotte dal decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997, che nell'art. 10 specifica quali soggetti possono considerarsi tali.

Sono automaticamente considerate ONLUS le organizzazioni di volontariato riconosciute dalla legge n. 266/1991 (le cui caratteristiche abbiamo dettagliato nel presente volume) e iscritte agli appositi registri, le organizzazioni non governative riconosciute dalla legge n. 49/1987 e le cooperative sociali previste dalla legge n. 381/1991. Possono accedere a tale qualifica anche associazioni, comitati, fondazioni e altri enti di carattere privato. Non possono accedervi, invece, enti pubblici, società commerciali, fondazioni bancarie, partiti e movimenti politici, organizzazioni sindacali, associazioni di datori di lavoro e associazioni di categoria.

Per poter beneficiare del regime ONLUS, gli enti devono operare nei seguenti settori:

- assistenza sociale e socio-sanitaria;
- assistenza sanitaria;
- beneficenza;
- istruzione;
- formazione;
- sport dilettantistico;

- tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico;
- tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, esclusa l'attività di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- promozione della cultura e dell'arte;
- tutela dei diritti civili;
- ricerca scientifica di particolare rilevanza sociale.

A qualsiasi di questi settori l'ente in questione appartenga, è indispensabile che esso operi per soli fini di solidarietà sociale.

Gli atti costitutivi e gli statuti degli enti che vogliano beneficiare del regime ONLUS devono contenere esplicitamente e rispettare determinati requisiti:

- svolgimento della propria attività in uno dei settori sopra elencati;
- il conseguente divieto di svolgere attività diverse da quelle concesse dalla legge;
- il perseguimento di soli fini solidaristici;
- alcune restrizioni relative a fondi, utili e avanzi di gestione, riserve o capitali: il divieto, innanzitutto, di distribuirli a meno che i destinatari non siano altre ONLUS e comunque sempre nei limiti previsti dalla legge;
- il conseguente obbligo di servirsi degli utili per lo svolgimento delle attività istituzionali;
- l'obbligo, in caso di scioglimento dell'associazione, di donare il proprio patrimonio ad altre ONLUS (previa consultazione del parere dell'Agenzia per le ONLUS istituita con D.P.C.M. 26 settembre 2000);
- l'obbligo di tenere un bilancio e un rendiconto annuale, proprio per attestare la sussistenza dei doveri previsti per le ONLUS;
- il mantenimento di un rapporto associativo uniforme e democratico che si esprima nell'accordare il diritto ad ogni associato maggiorenne di pronunciare, tramite voto, il proprio parere su approvazione e modifiche dello statuto e dei regolamenti, e nomina degli organi direttivi dell'organizzazione;
- l'esibizione della sigla ONLUS in ogni segno distintivo o comunicazione pubblica.

Condizione indispensabile per beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per le ONLUS è l'iscrizione all'anagrafe appositamente istituita presso il Ministero delle Finanze. I soggetti che vogliono ottenere la qualifica di ONLUS devono comunicarlo entro 30 giorni dall'inizio dell'attività alla Direzione Regionale delle Entrate di competenza del territorio.

Per quanto concerne i benefici fiscali accordati alle ONLUS, il D.Lgs. n. 460/1997 prevede che:

- le attività istituzionali non sono sottoposte a imposte sul reddito;
- le attività connesse, pur mantenendo la natura di attività commerciali, non costituiscono reddito imponibile.

Sono poi esenti da IVA, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 633/1972:

- le elargizioni gratuite di alcune categorie di beni, entro i limiti di un valore prefissato dalla legge;
- le prestazioni come il trasporto in ambulanza, ricovero e cura, prestazioni di insegnamento, prestazioni socio-sanitarie e di assistenza ai soggetti disagiati.

Sono previste altre agevolazioni, di seguito menzionate:

- esenzioni dall'imposta di bollo;
- esenzioni dalle tasse sulle concessioni governative;
- esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni;
- deducibilità dal reddito d'impresa delle cessioni liberali in favore delle ONLUS;
- esenzioni dall'imposta sugli spettacoli;
- possibili esenzioni da tributi locali (per i quali si deve far riferimento alla normativa locale);
- agevolazioni per l'imposta di registro;
- agevolazioni per lotterie e pesche di beneficenza.

2.2. Organismi di rappresentanza del Terzo settore

La crescita del Terzo settore ha reso necessaria la costruzione di organismi di rappresentanza, di sostegno e di promozione, nonché di controllo. Tuttavia, i soggetti che compongono il settore, come si è visto, hanno identità diverse tra loro, sebbene siano tutti accomunati da una componente, in varia misura, volontaristica e dall'agire in vista del bene comune. Il tema della rappresentanza del Terzo settore, quindi, non può non tener conto di tali diversità. Il tema meriterebbe una trattazione approfondita ma per lo scopo del nostro lavoro ci limitiamo a ripercorrere le tappe più importanti della storia di tali organismi. Molti di questi nascono dal basso, per iniziativa di associazioni o gruppi che sentono l'urgenza di mettersi insieme per diffondere la cultura della solidarietà e rendere manifesta ed efficace la sua opera costruttiva.

È il caso del Movimento di Volontariato Italiano (Mo.Vi.), nato nel 1978 dall'iniziativa di gruppi, organizzazioni, organismi di volontariato, che operano sia a livello nazionale che internazionale.

Nel 1991 nasce, su iniziativa di Luciano Tavazza, la Conferenza permanen-

te Associazioni, Federazioni e Reti di Volontariato (ConVol), un organismo di coordinamento a cui aderiscono 23 realtà di volontariato operanti in campo nazionale e internazionale. La ConVol promuove la cultura della gratuità, della solidarietà e della cittadinanza attiva.

Nel 1994 si svolge la manifestazione intitolata *La solidarietà non è un lusso*, a cui parteciparono migliaia di persone e numerosissime associazioni, che diede avvio al progetto di costituire il Forum Nazionale del Terzo Settore, aperto nel 1997.

Con la legge n. 662/1996 viene prevista un'agenzia di controllo, l'Agenzia per le ONLUS, istituitasi nel 2000 e insediatasi nel 2002 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, fosse perseguita una «uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare» concernente le ONLUS. L'Agenzia – poi divenuta Agenzia per il Terzo settore – è stata chiusa per decisione del governo Monti nel 2012.

Nel 2003 nasce il coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato (CSV.net).

Nel 2002 dieci rappresentanti del Forum del Terzo settore entrano nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), l'organo di consulenza delle Camere e del Governo. È il riconoscimento del ruolo produttivo del Terzo Settore in Italia. Nel 2004 in seno al Forum nasce la Consulta del Volontariato con l'intento di rappresentarlo a livello istituzionale.

A livello statale vi sono tre sedi di rappresentanza del Terzo settore: 1. l'Osservatorio nazionale per il volontariato (ONV) istituito dalla legge n. 266/1991, organo di rappresentanza delle organizzazioni di volontariato e consultivo del Ministro del Welfare. Ne fanno parte le principali sigle del volontariato sociale e, tra i compiti istituzionali dell'Osservatorio, oltre a quelli di studio e di finanziamento di progetti di rilevanza nazionale del volontariato, vi è anche l'organizzazione della Conferenza nazionale del volontariato (prevista ogni tre anni); 2. l'Osservatorio nazionale per l'associazionismo (ONA), istituito dalla legge n. 383/2000; 3. il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Accanto a questi organismi vi sono altri soggetti cresciuti di pari passo al Terzo settore che ne sostengono l'opera.

La fondazione “Emanuela Zancan”, nata a Padova nel 1964, svolge attività di promozione culturale e scientifica sulle politiche e i servizi alle persone in ambito sociale, sanitario ed educativo.

Nel 1984 nasce il Centro nazionale per il volontariato (CNV), e nel 1991 la Fondazione italiana per il volontariato (FIVOL), a Roma.

Negli ultimi anni anche le Università hanno esteso la loro offerta formativa per chi opera nel Terzo settore con corsi curriculari, di specializzazione e master.

3. Il valore economico del Terzo settore

Nel corso della prima metà del 2012 l'Istituto UniCredit Foundation ha pubblicato la *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*. Alla ricerca ha collaborato l'IPSOS (da anni specializzata nello svolgimento di ricerche in ambito sociale) che nel periodo compreso tra luglio e novembre 2011 ha intervistato 2.104 organizzazioni operanti nel settore non profit. I dati rilevati attraverso tali interviste sono riferiti all'anno 2010.

Più di tre quarti degli enti intervistati fanno parte del mondo associativo: il 39% sono organizzazioni di volontariato (ODV) e il 16% associazioni di promozione sociale (APS), mentre il 19% rappresenta la realtà delle cooperative e delle imprese sociali. Fondazioni, comitati, enti ecclesiastici e organizzazioni non governative (ONG) pesano all'incirca l'1% ciascuno.

Attraverso la Ricerca, Unicredit ha voluto avviare una riflessione su come favorire l'organizzazione di una responsabilità civile rinnovata. A fronte dei profondi cambiamenti culturali, sociali ed economici in atto, la fotografia offerta dalla ricerca può aiutare a capire come orientare l'iniziativa del Terzo settore a fronte dell'emergere di nuovi bisogni e della conseguente necessità di identificare servizi strutturati in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

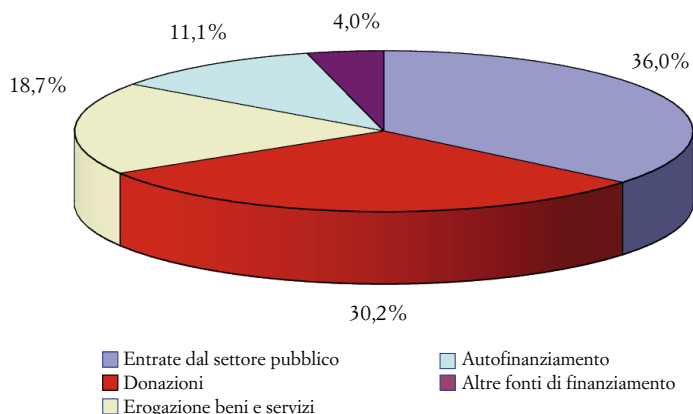
Per l'elaborazione dei dati raccolti, la ricerca è partita dal quadro fornito dall'ISTAT a seguito delle rilevazioni effettuate nel corso dell'VIII Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi condotto nel 2001, rettificato in sede di Rapporto annuale 2003. Nella valutazione dei risultati presentati da UniCredit, dunque, bisogna certamente considerare che i dati sono da aggiornare al rialzo a seguito della crescita del mondo non profit, avvenuta tra il 2001 (anno di rilevazione dati ISTAT) e il 2010 (anno di rilevazione dati IPSOS).

Nelle pagine seguenti si riporta un'analisi sintetica del mondo del Terzo settore dal punto di vista delle risorse economico-finanziarie mobilitate. La stima dell'impatto economico del settore è possibile grazie al fatto che il 94,1% delle associazioni operanti nel Terzo settore redige un bilancio. In tal modo è possibile comprendere il peso del settore sul totale dell'economia e l'importanza che esso può avere per il sistema bancario, in termini di risorse intermedie, servizi forniti e/o da sviluppare, e aspetti collegati al supporto del territorio.

ENTRATE

La ricerca UniCredit Foundation quantifica un volume di entrate stimato di 67 miliardi di euro pari al 4,3% del PIL, in deciso aumento rispetto ai dati ISTAT del 2001 che attestavano tale cifra a 38 miliardi di euro di entrate pari a poco più del 3,3% del PIL. Come già accennato precedentemente, bisogna tenere in considerazione che le entrate quantificate da UniCredit sono state calcolate moltiplicando le entrate medie del campione rappresentativo intervistato, pari a 286 mila euro, per il numero di istituzioni censite dall'ISTAT del 2001, pari a 235 mila euro. Un dato quindi sicuramente approssimato per difetto.

Figura 1. Composizione delle entrate del Terzo settore per fonti di finanziamento

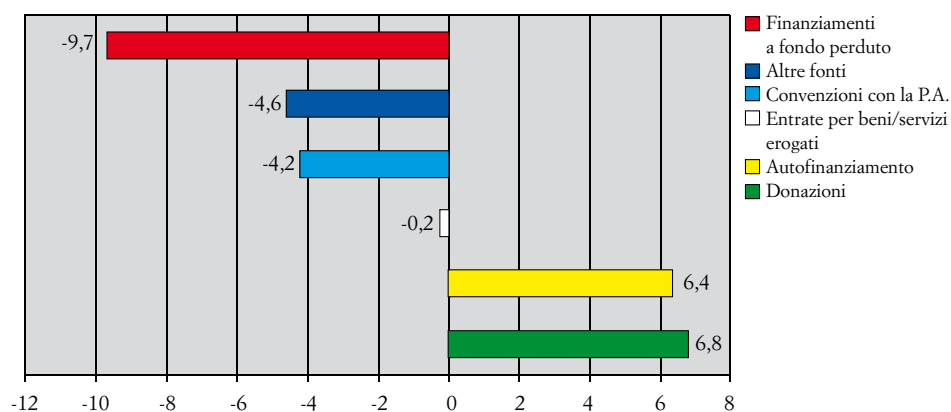


Risulta interessante analizzare la composizione delle entrate per fonti di finanziamento, la loro diffusione e il peso all'interno dei bilanci. Il grafico riportato di seguito specifica la composizione percentuale delle entrate ed evidenzia come il settore pubblico abbia il peso maggiore tra tutte le fonti presenti, seguito dalle donazioni.

Altrettanto interessante è l'evoluzione delle entrate nel 2010 rispetto al 2008. Le variazioni sono strettamente legate alla recessione economica vissuta in Italia negli ultimi anni e ai tagli al bilancio pubblico che si traducono in minori convenzioni con le amministrazioni locali e centrali, e minori sovvenzioni a fondo perduto.

La ricerca evidenzia un calo importante dei fondi provenienti dalla Pubblica amministrazione, dovuto alle condizioni in cui versa il bilancio pubblico aggregato. Nel periodo, infatti, i trasferimenti pubblici per acquisto di servizi

Figura 2. Evoluzione entrate 2008-2010



sono diminuiti del 4,2% e quelli a fondo perduto del 9,7%, mentre le entrate derivanti da donazioni da privati sono cresciute del 6,8% e quelle da autofinanziamento degli associati del 6,4%. Il calo registrato non ha significato una diminuzione complessiva delle entrate, anche grazie a una complessiva migliore capacità di mettere in campo nuove iniziative di fund raising. Un altro dato significativo è rappresentato dalla tenuta delle entrate (solo -0,2%) che può essere attribuita soprattutto al contributo dei privati.

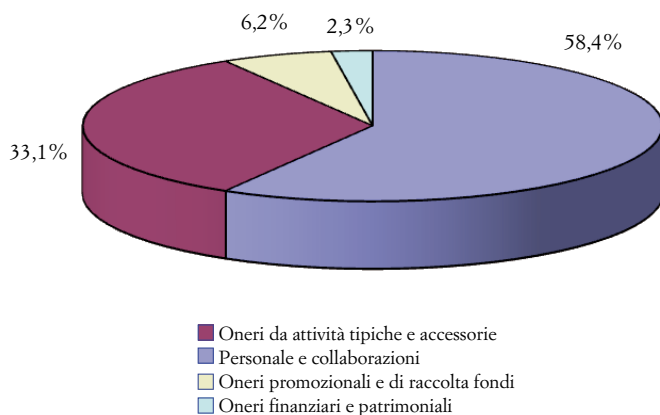
USCITE

Analizzando le uscite, complessivamente, a ciascun ente è associato un valore medio di uscite pari a 267.000 euro; dal confronto con le entrate (286.000 euro) emerge un saldo positivo di 19.000 euro che rappresenta un dato rilevante se si tiene conto della diversa tipologia e dimensione dei soggetti coinvolti. Così come per le entrate, anche la dimensione dei costi si differenzia a seconda delle attività svolte. Il grafico che segue (fig. 3) riporta la composizione percentuale delle uscite.

Rispetto al 2008 si rileva un aumento dei costi soprattutto in riferimento alle prime due voci (+34,7% per gli oneri da attività tipiche e accessorie e +20,5% per personale e collaborazioni), il che mette in evidenza un maggiore impegno ed una più intensa attività negli anni della crisi.

Una considerazione molto interessante si può fare in riferimento al personale occupato. Considerando le uscite medie per il numero di istituzioni

Figura 3. Composizione percentuale delle uscite del Terzo settore



censite dall'ISTAT nel 2001, e considerato che i costi dei dipendenti e dei collaboratori sono pari a circa il 33% del totale delle uscite (63 miliardi di euro), ipotizzando un costo medio lordo aziendale di 30 mila euro, la ricerca stima un numero di persone impiegate superiore a 650 mila, con un incremento nel decennio di circa il 35% (l'ISTAT nel 2001 ha contato circa 488 mila lavoratori dipendenti e indipendenti, pari al 2,5% del totale degli addetti).

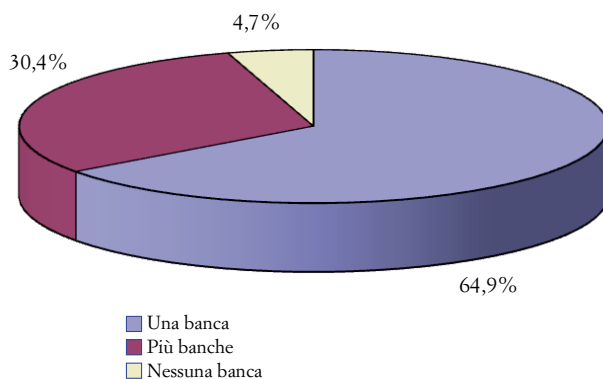
Non bisogna dimenticare inoltre che il valore del Terzo settore è ancora più significativo se si prende in considerazione il risparmio sociale (ancora non quantificabile) derivante dalle ore di lavoro messe gratuitamente a disposizione dai quattro milioni di volontari e del benessere materiale e immateriale apportato a chi ha beneficiato delle loro prestazioni, del loro aiuto e della loro affettività.

RAPPORTO CON LA BANCA

La quasi totalità degli enti non profit ha un rapporto con almeno un istituto bancario. Solo il 4,7% ancora non ha maturato tale bisogno (cfr. fig. 4).

Tra i prodotti finanziari posseduti da coloro che hanno in essere un rapporto con la banca, compare innanzitutto il conto corrente standard (94,7%), al quale si affianca, nell'8,4% dei casi, un conto corrente specifico per la raccolta delle donazioni. La ricerca pone l'attenzione su un forte bisogno di prodotti e servizi specifici dedicati al Terzo settore come anticipazione di contributi per progetti, anticipazione del 5 per mille, carta di credito prepagata, c/c per rac-

Figura 4. Rapporto con la banca



colta donazioni. Ad oggi ancora non esiste un modello di servizio specificatamente strutturato, nonostante il settore non profit movimenti ben 67 miliardi di euro in termini di entrate e sia caratterizzato da performance creditizie e capacità di ripagare il debito sostanzialmente migliori rispetto a quelle delle imprese profit. È evidente che ancora non si comprenda il valore del capitale sociale di cui il Terzo settore è portatore.

LE RISORSE UMANE

La vera ricchezza del settore non profit è costituita dalla forza lavoro volontaria che permette lo sviluppo e la crescita del Terzo settore. Le associazioni intervistate dichiarano nel 7,1% dei casi di impiegare solo personale retribuito, mentre il restante 92,9% utilizza personale non retribuito, di cui il 62,7% in maniera esclusiva (cfr. fig. 5; il dettaglio nella fig. 6).

PERSONALE RETRIBUITO

Mediamente, le istituzioni che indicano la presenza di personale retribuito impiegano 4 persone, oltre la metà delle quali assunte con contratti di lavoro dipendente.

Il personale retribuito si suddivide tra personale dipendente (56,7%) e, per la parte restante, altre forme di personale retribuito.

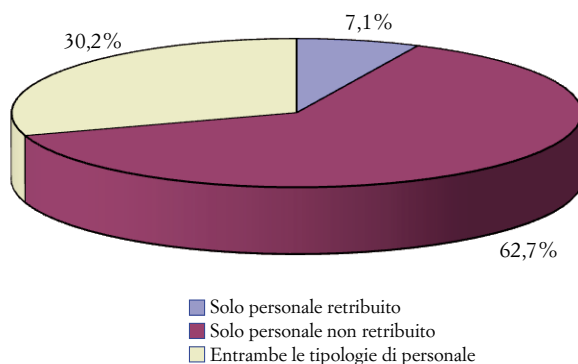
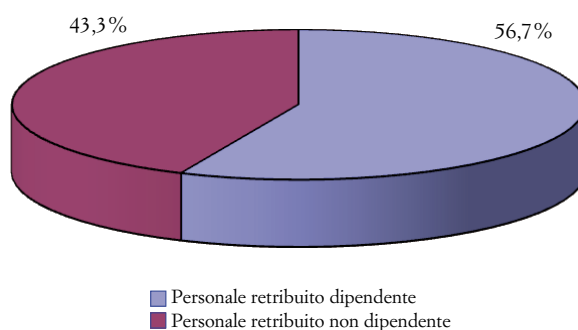
Figura 5. Tipologia di personale impiegato presso le associazioni

Figura 6. Dettaglio personale retribuito

Il personale retribuito è presente soprattutto nelle istituzioni di natura produttiva (rientrano in questa categoria le cooperative e le imprese sociali, le ONG e gli enti ecclesiastici che vendono servizi) con una percentuale pari al 98,5%, mentre solo il 33,7% delle organizzazioni dell'*advocacy* (rientrano in questa categoria le associazioni, le APS, le ODV e i comitati oltre a buona parte degli enti ecclesiastici) impiega personale dipendente (26,6%) o altro personale retribuito (18,1%).

Per quanto riguarda il genere, si registra una prevalenza della forza lavoro femminile, dato particolarmente interessante in un paese in cui il 60% della forza lavoro è rappresentata da uomini.

Altro dato interessante riguarda la presenza delle categorie protette: tra le istituzioni non profit con personale retribuito, il 10% indica la presenza di lavoratori appartenenti a categorie protette.

Analizzando l'evoluzione dei contratti di collaborazione attivati negli ultimi 3 anni, si riscontra che, in media, il 67% è stato rinnovato, il 16,4% è stato cessato e un altro 16,6% è stato convertito in contratto di lavoro dipendente di cui il 4,6% a tempo determinato e il 12% a tempo indeterminato.

Tabella 1. Evoluzione dei contratti di collaborazione nel periodo 2010-2012

Rinnovo	Conversione a tempo determinato	Conversione a tempo indeterminato	Cessazione
67%	4,6%	12%	16,4%

I dati confermano dunque la relativa stabilità dell'occupazione garantita dalle istituzioni non profit. Nello specifico, al contrario di quanto accade solitamente nel mondo for profit, il contratto di collaborazione si rivela essere una forma efficace di ingresso, dato il basso tasso di cessazione e l'alto tasso di rinnovo.

Infine il personale retribuito svolge per lo più funzioni tecniche-operative (56,1%), mentre si occupa dell'amministrazione l'11,7% e ha un ruolo dirigenziale il 5,3%. Il 20,5% infine svolge funzioni ausiliarie (rientrano in questa categoria ad esempio gli operai, i portantini, gli autisti, gli addetti alle pulizie, ecc.).

Tabella 2. Personale retribuito per funzioni svolte

Dirigenziali	Tecniche e operative	Amministrative	Altre funzioni
5,3%	56,1%	11,7%	20,5%

Il 77,8% delle istituzioni intervistate dichiara di essersi avvalsa nel corso del 2010 della collaborazione di consulenti esterni. Tra le professionalità maggiormente ricercate, vi sono quelle in ambito legale e fiscale (soprattutto per le organizzazioni produttive che svolgono di fatto un'attività imprenditoriale), seguono gli esperti in formazione, in progettazione e in promozione e comunicazione.

Marginale il ricorso a consulenti esterni per il fund raising, registrato in appena l'8,5% dei casi. Rispetto a questo ultimo ambito, il 17,4% delle istituzioni intervistate dichiara la presenza di una struttura interna specificamente dedicata. Il dettaglio nella tabella 3.

Tabella 3. Presenza di collaborazione con consulenti esterni. Dettaglio per ambiti

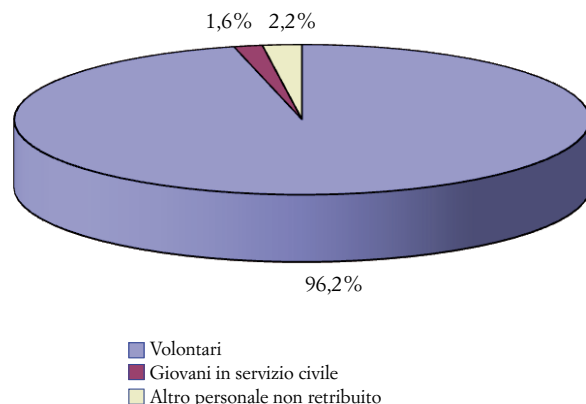
Legale/fiscale	59,3%
Formazione	45,2%
Sostegno alla progettazione	32,1%
Promozione/comunicazione	26,4%
Fund raising	8,5%

Le organizzazioni di *advocacy* dedicano in generale meno risorse al fund raising, che è relativamente marginale; essa viene svolta dal 50,9% delle organizzazioni, e appena il 15,9% dichiara di avvalersi di una struttura interna. Le produttive al contrario svolgono attività di fund raising nel 60,7% dei casi, con struttura specificamente dedicata nel 26,8% dei casi.

PERSONALE NON RETRIBUITO

Così come già evidenziato in termini percentuali, il Terzo settore si regge grazie all'attività svolta da personale non retribuito. Il personale non retribuito si suddivide in volontari (96,2%), giovani del servizio civile volontario (1,6%) e altro personale non retribuito direttamente (2,2%, stagisti o altri collaboratori con compensi non riconducibili a uno stipendio).

Figura 7. Dettaglio personale non retribuito



Quasi la totalità delle istituzioni esaminate usufruisce del loro lavoro, in circa il 25% dei casi in numero superiore a 50 addetti per una media di 91.

Fanno parziale eccezione le istituzioni di natura produttiva (il 20,2% non ne fa alcun uso) che sono maggiormente orientate rispetto ad altre organizzazioni verso forme di lavoro retribuito a elevata professionalità specifica, e dunque sono quelle che ricorrono meno al personale non retribuito.

In particolare i volontari possono essere soci dell'organizzazione in cui lavorano o figure esterne. I soci occupano una posizione predominante all'interno della categoria dei volontari, con una presenza pari all'89,1% contro il 18,9% di volontari non soci.

Data la massiccia presenza di volontari, è fondamentale comprendere e quantificare il tempo da essi dedicato. Il 40,6% dei volontari dedica all'organizzazione almeno 5 ore settimanali, e un ulteriore 23% garantisce fino a 4 ore, per una quota complessiva del 63,6% di soggetti che prestano un servizio garantito. Sotto questo punto di vista, il volontariato risulta essere non un semplice impiego del tempo libero, ma un'attività strutturata che richiede a monte una organizzazione puntuale del lavoro.

IMPATTO ECONOMICO DEL LAVORO VOLONTARIO

Per quantificare l'impatto economico del lavoro volontario, si è voluto calcolare quale sarebbe il numero di persone retribuite da inserire stabilmente nell'organizzazione (full-time: 40 ore alla settimana) per ricoprire le attività abitualmente svolte dai volontari presenti, ipotizzando la presenza di sufficienti risorse economiche per realizzare la sostituzione proposta. Calcolando il rapporto tra numero di volontari e personale full-time necessario per sostituirli è possibile quindi ricavare una prima stima del "valore economico" del lavoro che i volontari prestano nel Terzo settore: se si considera che in media ogni istituzione impiega 90 volontari, per poterli sostituire sarebbe necessario retribuire 18 lavoratori full-time (1 lavoratore full-time ogni 5 volontari).

Nello svolgimento della propria attività, mediamente un ente del Terzo settore soddisfa più di 3.000 beneficiari. Nei confronti dell'utenza viene mantenuto un atteggiamento di grande responsabilità e attenzione alle esigenze dei beneficiari con un'offerta qualitativamente rilevante. Risulta particolarmente evidente la grande capacità relazionale, l'elevata professionalità delle risorse umane impiegate, la personalizzazione del servizio offerto, vero valore aggiunto del non profit rispetto a risposte più standardizzate offerte dall'operatore pubblico.

Tale considerazione è della massima importanza dal momento che, lo si è già detto per l'Europa ed è ancor più vero per l'Italia, la crisi ha messo in evidenza l'inadeguatezza del modello tradizionale di welfare – in grave diffi-

coltà da diversi anni – e l’incapacità di proporre nuove modalità di sviluppo del welfare se si rimane ancorati ai tradizionali modelli di Stato e mercato. Di questo tema ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

4. *Dal Welfare State al Welfare Mix*

Il dato strutturale e permanente dell’individuo e della sua attività è il desiderio di bene e di costruzione.

Ciò non costituisce un mero concetto filosofico ma scaturisce dall’osservazione empirica e storica di opere nate nel periodo pre e immediatamente post-unitario dall’iniziativa di persone che hanno vissuto a pieno la loro umanità e che, partendo dalla presa di coscienza sia dei propri bisogni sia del fatto che tali bisogni appartengono in egual misura anche ad altri individui, si sono messe in moto per rispondere ad essi, ed essere insieme felici. Si pensi alla nascita dei primi ospedali, all’esperienza dei monti di pietà, alle casse di risparmio: una moltitudine di realtà che hanno concorso alla costruzione del paese, dal basso.

A questa ricca esperienza verrà inferto un duro colpo con la legge Crispi del 1890 che attraverso la confisca pubblicistica di 22 mila opere pie, trasformate in istituzioni pubbliche di beneficenza, accentrerà tutto nelle mani dello Stato.

Lo Stato attrasse a sé tutto quello che poteva avere una valenza collettiva, sul duplice presupposto che solo ciò che era “statale” poteva essere veramente morale e perseguire il bene comune, mentre l’individuo era mosso solo dal proprio interesse egoistico e personale.

Questa tendenza a riconoscere allo Stato un ruolo determinante ed esclusivo nel campo sociale ha depresso la lunga esperienza di welfare nato dal basso che nei secoli, grazie alla sua straordinaria fecondità, ha dato impulso alla crescita, economica, sociale e culturale in Italia.

Il processo di nazionalizzazione delle opere sociali venne accentuato durante il regime fascista con l’avvento e lo sviluppo del corporativismo: tutto divenne uno strumento funzionale allo sviluppo dello Stato fascista.

Tuttavia, tale sistema non produsse uno svuotamento totale del tessuto sociale né tanto meno una assoluta negazione di quella che possiamo definire una concezione antropologica positiva; prova di ciò è la pubblicazione nel 1931 dell’enciclica sociale *Quadragesimo anno*. In essa troviamo espresso quel principio di sussidiarietà, di cui si parlerà in seguito, che seppur mai teorizzato, sino ad allora, aveva determinato l’agire sociale durante tutto il periodo pre e immediatamente post-unitario:

[S]iccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che solo a lei spettano, perché solo essa può compierle; di direzione cioè di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità¹¹.

Con l'avvento nel 1948 della Costituzione italiana, seppur non trova riconoscimento nel sistema legislativo il principio su esposto, si assiste tuttavia all'affermazione nell'art. 2 del valore della persona, della sua attitudine sociale e della sua capacità di concorrere al bene comune:

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

La persona, secondo i padri costituenti, ha anzitutto un valore intrinseco in quanto unica e irripetibile e pertanto ha il diritto, indipendentemente dalla classe sociale e dal reddito, di accedere a servizi sanitari, educativi, assistenziali di eguale qualità (principio di universalità); in secondo luogo è intimamente mossa da un senso di solidarietà. L'individuo è considerato in tutta la sua interezza, quale soggetto mosso al contempo dall'utilità individuale e dal desiderio di socialità, vale a dire dal desiderio di rispondere, attraverso i corpi intermedi in cui egli si esprime, al proprio come all'altrui bisogno.

Questo chiaro precetto costituzionale è stato nei fatti per decenni eluso da parte delle politiche del lavoro, della famiglia, della salute, in quanto la preoccupazione di ricostruire nel dopoguerra un tessuto economico e sociale nazionale ha valorizzato puntualmente le iniziative statali tralasciando ed emarginando le opere sociali che nascevano dal basso: si è proceduto a smantellare tutte le precedenti strutture e istituzioni che avevano concorso insieme al sistema pubblico alla costruzione del bene comune (scuole private, ospedali, fondazioni, IPAB). Si è realizzato un sistema di welfare in cui i servizi assistenziali e sociali venivano resi dallo Stato, in regime di monopolio, a tutti

¹¹ Pio XI, lettera enciclica *Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931, §§ 80-81.

i cittadini senza distinzioni e finanziati attraverso il sistema fiscale. Lo Stato era l'unico soggetto deputato, attraverso il progressivo prelievo fiscale, a ridistribuire le ricchezze in termini di servizi.

L'idea che sottostava a tali scelte considerava l'individuo come un soggetto mosso solo da interessi personali ed egoistici, assolutamente incapace di concorrere al bene comune.

Il modello di welfare così delineato ha prodotto da un lato l'incremento delle pretese verso lo Stato e dall'altro il venir meno di iniziative private volte a rispondere in modo autonomo ai bisogni personali e a quelli della comunità di appartenenza. La persona è stata del tutto deresponsabilizzata.

Negli anni '80 il modello di Welfare State sopra delineato ha iniziato a subire una profonda crisi determinata da diversi fattori.

Innanzitutto la globalizzazione dell'economia: i costi per le politiche sociali appesantiscono il sistema e riducono la competitività delle aziende nazionali, di conseguenza si genera un rallentamento della crescita economica e un aumento della disoccupazione che rendono difficilmente sostenibili gli alti livelli di spesa pubblica.

Altri due fattori da considerare in quanto strettamente connessi tra di loro sono: l'aumento del debito pubblico, cioè l'ammontare complessivo dell'indebitamento dello Stato verso terzi rispetto al PIL, determinato dalla spesa sociale e il conseguente aumento della pressione fiscale dovuto alla necessità di ridurre, o quanto meno non espandere, il debito pubblico. Proprio quest'ultimo fattore mette in luce il fallimento della scelta di politica sociale adottata nel nostro paese. Se il fine era quello di garantire le fasce più deboli, la pressione fiscale che il mantenimento del sistema di Welfare State implica per rispondere ai bisogni dei cittadini, in un contesto globalizzato, rischia di diventare paradossalmente a carico proprio delle classi deboli che avrebbe dovuto tutelare. La grande ricchezza, infatti, può sfuggire alla pretesa fiscale dello Stato, spostandosi dove la pressione fiscale è meno elevata. Sono i ceti medio-bassi che non possono far migrare le proprie ricchezze e quindi subiscono la tassazione.

Questa situazione ha nei fatti determinato due conseguenze importanti: 1) la mobilità delle ricchezze ha diminuito potentemente la capacità di prelevare risorse attraverso il prelievo fiscale riducendo pertanto le prestazioni erogate in ordine a quantità e qualità; 2) il welfare anziché colmare il divario tra le varie classi sociali lo ha acuito in quanto le fasce abbienti possono, ricorrendo alle proprie risorse, ottenere privatamente le prestazioni scegliendo tra i vari erogatori e pertanto non risentono del peggioramento della qualità dei servizi; al contrario le fasce deboli restano private di una libertà reale di scelta in quanto private delle risorse economiche che avrebbero consentito loro di

decidere a chi rivolgersi, privazione dovuta al fatto che il sistema di welfare è stato finanziato con lo strumento fiscale.

Ulteriori cause della crisi del welfare vanno ricercate nei cambiamenti demografici (il rapido invecchiamento della popolazione, la bassa natalità, la frammentazione della famiglia), nei processi di immigrazione, nell'aumento di nuove forme di povertà e patologie sociali (tossicodipendenza, violenza, ecc.) che producono un continuo aumento delle spese per far fronte ai nuovi servizi.

Di fronte a tale crisi sono state prospettate diverse strategie dal punto di vista teorico che potessero al contempo rispondere ad essa e salvaguardare il carattere universalistico che da sempre ha caratterizzato le politiche sociali adottate.

Si consideri primo fra tutti il modello organizzativo dei cosiddetti “quasi mercati”, sviluppatosi in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, che si basa sulla privatizzazione della responsabilità; è la persona e non la società che deve rispondere ai propri bisogni attraverso le due risorse a disposizione: il lavoro e l'appartenenza alla famiglia e alla comunità. L'individuo deve riscoprire l'impegno per il lavoro e la famiglia e la comunità il valore della solidarietà. Lo Stato in tale contesto deve semplicemente assumere il compito di offrire le opportunità finanziarie perché queste risorse possano essere sfruttate (buoni, voucher, ecc.). In tale ottica si situa il passaggio da un sistema di welfare in cui predomina il pubblico a un sistema di Welfare Mix in cui accanto al pubblico vi sono tutta un'altra serie di attori (società civile, realtà non profit, Terzo settore) che concorrono insieme alla realizzazione del bene comune.

In tale sistema il servizio resta pubblico nel senso che viene garantito a tutti, ma l'utente è libero di scegliere a chi rivolgersi tra soggetti diversi (società civile, realtà non profit, Terzo settore) che, accreditati in base a requisiti minimi di qualità, concorrono tra loro per fornire la prestazione.

Lo Stato pertanto non viene estromesso, ma vede cambiato il suo ruolo: diviene regolatore di una pluralità di soggetti occupati nell'erogazione del servizio.

Tuttavia, un limite di tale teoria consiste nel fatto che essa si pone solo la finalità di migliorare l'organizzazione del sistema di welfare attraverso meccanismi di mercato senza mettere al contempo in discussione i presupposti culturali che sottostanno al Welfare State. Di fronte alla profonda e radicale crisi che il welfare sta attraversando, una mera riorganizzazione dei servizi rischia di non portare a un vero e proprio cambiamento.

Partendo da tali premesse si è sviluppato nel tempo un nuovo modello di welfare cosiddetto sussidiario che, come vedremo a breve, non fa altro che

teorizzare astrattamente quanto già realizzatosi storicamente dal Medioevo in poi.

Il welfare sussidiario mette in luce come la crisi del welfare non può essere risolta semplicemente garantendo a più soggetti di intervenire sul mercato; occorre piuttosto rimettere al centro la persona, la sua libertà, la sua capacità di riconoscere il proprio ruolo nella storia e responsabilmente rispondere ai propri e altrui bisogni attraverso la costruzione di realtà sociali che sostengano le iniziative nascenti.

Come ha espresso magistralmente Benedetto XVI nell'enciclica *Caritas in veritate*: «Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa perché se la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogni»¹².

Chi mai può rispondere adeguatamente alle sofferenze dell'uomo se non chi è più prossimo a quest'ultimo?

In questo nuovo panorama, i soggetti privati non sono chiamati a subentrare nel momento in cui lo Stato non riesce più a far fronte agli innumerevoli bisogni, ma divengono compartecipi nella realizzazione del bene comune.

Lo Stato non deve far altro che riconoscere ciò che nella realtà sociale c'è e valorizzarlo, dettando regole che garantiscano l'universalità dei servizi e finanziando le iniziative che nascono dalle forze sociali.

Nel nostro ordinamento giuridico la ricezione di tale modello, almeno sulla carta, è avvenuta intorno agli anni '90, successivamente all'introduzione in ambito comunitario del principio di sussidiarietà con la stipula del Trattato di Maastricht del 1992.

Sulla base di tale principio, l'Unione europea può intervenire negli ambiti che non sono di sua competenza soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, ma possono essere meglio raggiunti a livello comunitario. Questo precetto da un lato salvaguarda l'ambito di azione degli Stati dalle ingerenze non necessarie dell'Unione europea, dall'altro giustifica l'intervento di quest'ultima in settori sino ad ora di competenza statale.

Il 1992 segna l'inizio di quel lungo percorso normativo che attraverso la legge Bassanini del 1997 ha permesso di allineare l'Italia alle direttive europee sino a giungere all'affermazione nella nostra Costituzione del principio di sussidiarietà ad opera della legge costituzionale n. 3/2001 con la quale si è riformato il titolo V della carta costituzionale, in particolare l'art. 118.

La riforma ha introdotto il principio di sussidiarietà nella sua duplice va-

¹² Benedetto XVI, Lettera enciclica *Caritas in veritate*, 29 giugno 2009, § 58.

lenza di sussidiarietà verticale, per cui le competenze e le funzioni devono essere attribuite al livello di governo più vicino al cittadino, e di sussidiarietà orizzontale per cui «Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale [...]».

Si è rimesso al centro il cittadino con la sua libertà e capacità di concorrere alla realizzazione della propria e dell'altrui felicità. Tuttavia è bene specificare che non si è in alcun modo destituito di fondamento l'intervento dello Stato in campo sociale, rimettendo al cittadino l'intera responsabilità; bensì si è voluto riconoscere il ruolo dei cittadini, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale in ragione della loro capacità di fornire risposte personalizzate ai bisogni dell'uomo.

Accanto a tale mutamento costituzionale, si è affiancato il riconoscimento graduale, per quel che in tale testo maggiormente ci interessa, dell'attività di volontariato svolta dalle formazioni sociali.

I primi riconoscimenti normativi relativi all'importante ruolo che le iniziative dei cittadini svolgono nel perseguimento di finalità pubbliche sono individuabili nella legge quadro sul volontariato n. 266/1991 a livello statale e nella legge n. 11/1994 a livello regionale. Come si legge nell'art. 1 della legge n. 266:

La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile, e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.

Nel panorama legislativo allora esistente la promulgazione della legge n. 266/1991 rappresentò una novità stravolgente in quanto per la prima volta fu riconosciuto in modo chiaro e decisivo il ruolo della libera organizzazione dei cittadini, espressione della società civile da promuovere, salvaguardare e con cui le istituzioni potevano avere rapporti di stretta collaborazione. Tuttavia, leggendola attentamente ci si accorge di quale sia l'idea di fondo che sottende tutta la legge e i suoi singoli articoli: il permanere di un rapporto gerarchico tra le associazioni e lo Stato. È il pubblico, lo Stato, che individua le finalità, gli obiettivi e le priorità delle azioni entro cui avvalersi dell'apporto del volontariato.

Questa cultura di fondo rende ragione del perché, ad esempio, la legge sul volontariato abbia introdotto un complesso, disordinato e sostanzialmente improduttivo apparato di controlli che, da un lato, consente ai soggetti pub-

blici di scegliere con una certa discrezionalità le associazioni da ammettere al godimento dei vantaggi derivanti dal rapporto con la Pubblica amministrazione; dall'altro incide in modo abbastanza pregnante e incisivo sulla stessa libertà dei cittadini di associarsi in quanto obbliga le associazioni a modellare strettamente la propria struttura interna organizzativa ai criteri imposti dall'amministrazione, spesso totalmente estranei alle finalità e agli obiettivi del volontariato, pena l'esclusione dai vantaggi derivanti dal rapporto con l'amministrazione.

A tale impostazione è stato inferto un duro colpo quando, dopo circa dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 266/1991, fu introdotto nella Costituzione, precisamente all'articolo 118 ultimo comma, il principio di sussidiarietà. Tale intervento normativo ha avuto l'enorme pregio di aver finalmente riconosciuto che le libere associazioni di cittadini non sono soltanto portatrici di capacità e risorse che lo Stato può utilizzare quando ne sente la necessità ma, ed è questo il punto più interessante e di non ritorno, ha riconosciuto che le stesse associazioni in totale autonomia possono decidere di utilizzare le proprie risorse per il perseguimento dell'interesse generale senza più essere considerate una stampella dello Stato. Se la carta costituzionale afferma che le istituzioni debbono favorire «le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale», ciò significa che non è più lo Stato che deve scegliere e legittimare le singole associazioni; queste ultime costituiscono un *ante* che lo Stato non può far altro che riconoscere e valorizzare.

L'introduzione del principio di sussidiarietà ha reso pertanto evidente la necessità di approntare una riforma della legge n. 266/1991 che, nel riformulare i singoli articoli, abbandoni l'idea di un sistema in cui da una parte c'è lo Stato unico capace di tutelare l'interesse generale e dall'altra ci sono i cittadini che laddove interagiscono con le istituzioni, lasciando il ruolo passivo di amministrati, debbono essere controllati e costretti dentro gli schemi imposti dall'amministrazione; occorre invece considerare le libere associazioni di privati come alleati da sostenere e promuovere un rapporto non gerarchico ma sussidiario, che consenta a ciascuno di contribuire liberamente con le proprie risorse al perseguimento dell'interesse generale, nel rispetto dei reciproci ruoli e responsabilità.

Un passo in più è stato fatto con l'approvazione della legge quadro sui servizi sociali n. 328/2000, la quale riconosce un nuovo ruolo dello Stato rispetto al precedente sistema di welfare: non più interventista bensì regolatore e controllore, volto a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini e ancor di più a riconoscerla. I suoi articoli esprimono in modo ampio e dettagliato la centralità da assegnare ai servizi alla persona, la necessità di sostenere la famiglia, l'importanza di costruire una partnership tra enti locali e Terzo settore, ecc.

Tuttavia, gli studiosi concordano nel ritenere che la legge n. 328/2000 ha prodotto un impatto sul sistema dei servizi sociali italiani inferiore alle aspettative: ad oggi solo 13 Regioni (Basilicata, Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana e Trentino) hanno approvato le leggi regionali di riordino del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, mentre solo 9 (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Trentino) hanno approvato il Piano sociale regionale.

Le cause sono per molti da ricercare nel mancato ruolo nazionale del Governo (mancato sostegno della legge n. 328/2000, mancata introduzione in tutto il territorio del reddito minimo d'inserimento, mancata riforma delle indennità di invalidità/disabilità); nella modifica costituzionale del 2001, che ha disposto in tali materie una potestà legislativa esclusiva delle Regioni destituendo di fondamento molti articoli della legge n. 328 i quali facevano riferimento alla competenza statale; nella disponibilità di risorse economiche inadeguate (si pensi che l'incremento degli stanziamenti avvenuti immediatamente dopo la riforma e dedicati alle Regioni per le politiche sociali è stato significativo rispetto al passato – in media di circa 500 milioni di euro annui –, ma inferiore a quanto necessario per il desiderato cambiamento strutturale: ad esempio solo il 2% delle risorse complessive della finanziaria 2000 fu destinato al sociale); nell'impreparazione di una parte delle Regioni a far fronte tempestivamente alla riforma e al riordino di tutto il settore assistenziale.

In questo panorama, tuttavia, vale la pena sottolineare e valorizzare che il risultato più importante nell'attuazione della n. 328/2000 è stato quello relativo alla realizzazione dei Piani sociali di zona. Tutte le Regioni, infatti, hanno definito gli ambiti territoriali sociali, e tutti i Comuni si sono messi insieme per pianificare i servizi sociali. Un'esperienza nei fatti sicuramente da migliorare, ma di cui non si può sottacere il valore, tenuto conto della tradizionale autonomia dei Comuni e della fragilità dei servizi sociali dei Comuni di piccole dimensioni.

Come è possibile evincere dal percorso normativo sino ad ora descritto, per poter realmente parlare nel nostro paese di sussidiarietà nel perseguimento dell'interesse generale e di abbandono della mentalità assistenzialista occorre che si realizzino ancora alcune condizioni tutt'oggi carenti:

- 1) una precisa e chiara conoscenza del riparto di ruoli e competenze tra Stato, Regioni, enti locali e Terzo settore;
- 2) l'individuazione dei bisogni mediante il coinvolgimento degli enti più vicini al bisogno stesso e che già in parte tentano di rispondervi;
- 3) una buona amministrazione, ossia un'amministrazione capace e compe-

tente, semplice e vicina al cittadino, tenuto conto che oggi il welfare è gestito ampiamente da strutture amministrative inadeguate ad adempiere il loro compito. Tutto ciò non per garantire un semplice e banale bisogno di efficienza bensì per favorire un miglioramento e una crescita attraverso un uso più corretto delle risorse pubbliche senza il quale il sistema è destinato a una inevitabile fine;

4) il passaggio dal finanziamento a pioggia e dall'alto dell'offerta di servizi al sostegno della domanda attraverso la predisposizione di politiche di welfare e di strumenti di controllo e conoscenza (ad esempio il sistema dell'accreditamento) che valorizzino le risorse della società civile e coinvolgano tutti i soggetti pubblici e privati, presenti sul territorio e in grado di rispondere ai bisogni primari degli individui e delle famiglie.

Al di là, infatti, di alcune concrete realtà in cui il principio di sussidiarietà si è significativamente realizzato (si pensi alla Lombardia o all'Emilia Romagna in cui, attraverso il sistema dei buoni, dei voucher, ecc., si sono da un lato garantite l'efficacia e la qualità dei servizi e dall'altro si è ridimensionata la spesa pubblica), resta oggi urgente la necessità che la politica riesca a tradurlo in provvedimenti ed esperienze concrete, in quanto solo un sistema di welfare sussidiario può realmente ed efficacemente far fronte alla sfida della costruzione del bene comune.

5. La legge quadro sul volontariato

Negli anni '70 e '80 il volontariato italiano si modifica profondamente: pur non perdendo la sua tradizionale ispirazione, da attività prevalentemente caritativa e solidaristica diviene sempre più una forma di partecipazione sociale. Il volontariato conosce in quegli anni un incremento inaudito. Intercetta i disagi e le necessità più urgenti e inventa servizi come consultori e comunità per tossicodipendenti. È capace, insomma, di proporre, in maniera autonoma rispetto alle politiche pubbliche, delle risposte concrete ai bisogni, con un passo assai più svelto di quello dello Stato.

Si fa largo una terza via, forse non ancora pienamente definibile, tra le due tradizionali alternative Stato e mercato. È la via della società civile. Fino ad allora il pubblico si identificava quasi esclusivamente con lo Stato e accanto ad esso vi era il mercato. Grazie al volontariato si fa strada l'idea, in particolare negli anni '70 e '80, che vi è un terzo elemento, la società civile.

Divenne sempre più chiaro che il volontariato non poteva essere ignorato e le istituzioni cominciano a guardare con più attenzione al mondo del volontariato.

Fu il presidente del Consiglio Giovanni Gorla, verso la fine degli anni '80, il primo ad avanzare l'idea di una legge. Nel 1987 istituì il Ministero degli Affari sociali e nel 1988 convocò la prima Conferenza nazionale del volontariato, che si tenne ad Assisi nel 1990. Fu una grande occasione per ascoltare i volontari.

Nel 1991, la svolta decisiva: con la legge quadro sul volontariato, la n. 266 dell'agosto 1991, si ha il primo riconoscimento ufficiale da parte dello Stato italiano del ruolo che le associazioni di volontariato giocavano nel perseguire finalità pubbliche.

Nell'articolo 1 si chiarisce il valore sociale dell'attività di volontariato e si impone alla Repubblica italiana il compito di promuovere, sostenere il volontariato e salvaguardarne l'autonomia.

La legge apriva finalmente la strada alle prime forme di collaborazione tra istituzioni e Terzo settore. Intuiva l'importanza delle forme di cooperazione e coinvolgimento del privato sociale, sia in fase di programmazione degli interventi che in fase di gestione della rete dei servizi. Si riconosceva che le funzioni e le competenze in ambito sociale dovevano essere affidate a quelle formazioni sociali più vicine e attente ai bisogni concreti dei cittadini.

La legge non ha avuto un percorso in discesa. Non tutti furono da subito d'accordo: in particolare, si opponevano quei parlamentari che vedevano in una tale valorizzazione del volontariato una preminenza del privato sul pubblico. Il meccanismo della convenzione – che nasceva con questa legge – era una novità assoluta per l'Italia e fu man mano una via che aiutò a superare alcuni scontri ideologici cristallizzati. Tuttavia, la legge fu approvata unanimemente dal Parlamento, con tanto di *standing ovation*. Proprio per la sua importanza abbiamo ritenuto interessante tracciarne il percorso parlamentare sino al momento della sua approvazione.

5.1. La legge n. 266 in Parlamento

La legge dell'11 agosto 1991 (la legge n. 266) nota come “Legge quadro sul volontariato” è stata il frutto di un lungo dibattito parlamentare che ha attraversato la IX e X legislatura, dibattito che si è reso necessario per il crescente diffondersi del fenomeno “volontariato”, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, e per la presenza di una regolamentazione frammentaria sia a livello nazionale che regionale. A livello nazionale si pensi alle leggi sull'obiezione di coscienza, sulle tossicodipendenze, sulla cooperazione con i paesi del Terzo mondo, sulla tutela della maternità e la legge di riforma sanitaria. A livello regionale basti pensare che 12 Regioni avevano già emanato un'apposita

legge sul volontariato e 17 avevano attivato un Registro delle organizzazioni di volontariato anche solo nel campo socio-assistenziale.

Vi era, quindi la necessità di una disciplina organica a livello nazionale per stabilire delle regole chiare, certe e trasparenti.

Una prima proposta di legge sul volontariato fu presentata negli anni '70 da un gruppo di deputati democristiani a fronte dello sviluppo che in quegli anni stava caratterizzando il volontariato, attraverso il radicarsi sul territorio locale di opere di gratuità in favore di soggetti in difficoltà. Tale espansione fu favorita anche dalla crisi del Welfare State e dalla conseguente incapacità delle strutture pubbliche di assicurare servizi sociali, così da giungere a connotare il volontariato come terzo modello organizzativo tra quello pubblico e quello privato. L'interessamento delle istituzioni a tale fenomeno è divenuto sempre più intenso durante la IX legislatura (luglio 1983 - luglio 1987). Si pensi a titolo esemplificativo a quanto dichiarato nella proposta di legge "Norme per il riconoscimento, la valorizzazione e la tutela delle istituzioni e associazioni del volontariato" presentata il 17 dicembre 1983 da parte dei deputati Falcier, Righi, Savio ed altri:

[...] Era stata già presentata nella passata legislatura la proposta di legge che si sottopone alla vostra approvazione e che tende a dare una nuova regolamentazione del settore dell'intervento e del soccorso delle libere associazioni di volontariato, nonché a riconoscere l'opera e la funzione delle medesime che per prime in Italia e fino dai secoli scorsi assunsero il compito di un intervento assistenziale e di soccorso e che anche ora, in molte regioni d'Italia sono le sole a svolgerlo. [...]. Si deve pertanto riconoscere che la formula del volontariato, sul quale si fondano le suddette libere associazioni non deve essere disattesa e ignorata dalla nostra legislazione e dall'autorità di Governo, come purtroppo ora avviene, ma deve invece essere riconosciuta giuridicamente e valorizzata e sorretta dai pubblici poteri come una esigenza insopprimibile di pubblico soccorso, nonché come palestra educativa per le giovani generazioni.

Tuttavia, un passo significativo da un punto di vista legislativo in materia è stato compiuto nel 1984 quando Nicolò Lipari, giurista e studioso del volontariato, decise di presentare una proposta di legge quadro per regolamentare il fenomeno.

Alla proposta di legge della Democrazia cristiana n. 296, a firma di Lipari, se ne aggiunsero numerose altre: la n. 648 del Partito comunista italiano (Taramelli e altri), n. 784 dei repubblicani (Gualtieri e altri), n. 1582 di Sinistra indipendente (Onorato), n. 1682 del Movimento sociale italiano (Filetti e altri) e n. 2085 dei socialisti (Acquaviva e altri).

Tali proposte furono sottoposte al vaglio della Commissione Affari co-

stituzionali che le riunì in un testo unificato da sottoporre all'approvazione dapprima del Senato.

Ed è quanto è successo durante le sedute in aula del Senato del 26 e 28 febbraio 1991; del 28 e 29 maggio 1991.

L'iter travagliato che ha condotto all'approvazione del testo è stato determinato dalla presenza di opposti schieramenti. Da un lato vi erano coloro che ritenevano che la legge quadro regolatrice del volontariato dovesse contenere principi e norme volte a rafforzare il ruolo del volontariato organizzato a livello centrale, salvaguardando tuttavia la sua autonomia e originalità a livello locale.

Tale posizione si evince da alcuni interventi tenuti in Senato, i cui stralci sono di seguito riportati:

Tossi Brutti: [...] Un fenomeno così ricco e complesso rifiuta per sua natura una definizione legislativa rigida: non può e non deve essere istituzionalizzato; deve vivere e crescere nella società come risorsa di cui va preservata l'autonomia. È quindi di una legge non «minimale» che abbiamo bisogno, ma di una legge che preservi l'autonomia. Un problema su cui abbiamo ragionato molto a lungo in Commissione è come preservare l'autonomia e l'originalità del volontariato e al tempo stesso consentire alle istituzioni pubbliche di acquisire quegli apporti che il volontariato può dare. È questo punto del rapporto tra istituzioni pubbliche e volontariato che non può essere indifferente alla legge, che tuttavia deve coerentemente astenersi dall'inaddeguare sfere di autonomia delle associazioni. Di qui alcune scelte legislative; non tutte probabilmente sono adeguate allo scopo, ma si tratta di un campo in cui molto servirà sperimentare e anche avere il coraggio di cambiare se qualche soluzione si rivelerà inefficace o addirittura sbagliata.

Bono Parrino: [...] I socialdemocratici avvertono l'esigenza di produrre regole legislative che si propongono di assicurare garanzie per le organizzazioni del volontariato e per le istituzioni e di impedire fenomeni di burocratizzazione che certamente nuocciono all'erogazione dei servizi sociali. Consideriamo premessa essenziale l'articolo 1 che fissa le finalità e l'oggetto della legge quando afferma che la Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo sociale; ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile, culturale individuate dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali. Riteniamo essenziale considerare che ogni richiesta di provvidenze economiche finirebbe per snaturare la gratuità dell'impegno e siamo per non statalizzare il volontariato.

Elia: [...] Il diritto non può entrare in modo invasivo, pervasivo, ma deve limitarsi a questa delimitazione, a questa atteggiamento, estremamente discreto. La no-

stra discrezione si è manifestata innanzitutto nel rifiuto di prescegliere a priori, come era in alcuni progetti presentati alla Camera dei deputati, la formula dell'articolo 12 del codice civile, da imporre alle associazioni di volontariato. Tale articolo, richiamato dal progetto Righi alla Camera dei deputati, intendeva condizionare tutte le possibilità di contatto delle associazioni di volontariato con le istituzioni all'assunzione della forma giuridica in essa prevista; di conseguenza occorreva un riconoscimento da parte dell'autorità pubblica per le associazioni che pure mantenevano la loro natura di diritto privato. Al contrario, noi abbiamo scelto la strada indicata da quasi tutti i disegni di legge, a partire da quella che ha avuto come primo firmatario il senatore Lipari e che rimane un po' il capostipite di questa esperienza; abbiamo scelto cioè una via di opzione nell'identificazione del tipo di figura giuridica ritenuta dalla società stessa più opportuna e più adatta.

Dall'altra parte vi erano coloro che, pur ritenendo il volontariato un fenomeno positivo, consideravano necessario, affinché questo potesse organizzarsi e svilupparsi, una forte centralizzazione: quindi, un sistema di controllo centrale che non valorizzava certo la tanto proclamata autonomia delle Regioni.

Si riportano a titolo esemplificativo alcuni stralci del Progetto Guerzoni presentato alla Camera il 9 luglio 1987:

[...] La proposta di legge detta i principi per la legislazione regionale, prevede i criteri per disciplinare i rapporti fra organizzazioni di volontariato e amministrazioni pubbliche locali, regola il diritto di accesso delle organizzazioni di volontariato alle strutture pubbliche [...].

La valorizzazione di questa risorsa nella prospettiva del rapporto con le strutture e le finalità pubbliche non può essere lasciata all'imprevedibilità di meccanismi spontanei o all'indeterminatezza della discrezionalità politica e amministrativa, con tutti i rischi che ne conseguono, né inaridita entro le perverse dinamiche della burocratizzazione. Essa non può che avvenire in un quadro, anche legislativamente determinato, di chiarezza dei ruoli e delle responsabilità, di certezza dei comportamenti, di programmazione e di coordinamento degli interventi, con le limitazioni di autonomia, i riconoscimenti formali, il sostegno anche materiale e i controlli conseguenti. Solo così si può evitare che, soprattutto nella quotidianità dei rapporti e delle politiche, le attività di volontariato siano intese come una ruota di scorta per un settore pubblico in difficoltà, o divengano l'alibi per delegare ad altri le responsabilità proprie delle istituzioni pubbliche, o siano strumentalizzate a fini clientelari e di consenso ovvero relegate a funzioni meramente residuali. La legge che proponiamo, impostata secondo criteri di selettività e di flessibilità dell'intervento normativo, vuol essere strumento non di burocratizzazione, ma di chiarezza e di certezza dei rapporti fra attività e organizzazioni di volontariato, da un lato, e strutture e finalità pubbliche, dall'altro.

[...] L'aspetto particolare delle convenzioni è ampiamente disciplinato allo scopo

di assicurare la trasparenza delle convenzioni stesse e di collegare i conseguenti corrispettivi ad attività e prestazioni precise e documentabili. Si evitano le convenzioni clientelari e si tiene sotto controllo la possibilità di cumulare convenzioni e contributi pubblici derivanti da altro titolo.

Il 30 maggio 1991 il testo unificato fu approvato al Senato, quale frutto di un'ampia intesa di tutte le forze politiche sulle linee di fondo e sui principi cardine della legge stessa.

In seguito all'approvazione in Senato, il testo di legge unificato n. 5733 passò all'esame della Camera dei deputati: assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 12 giugno 1991, con pareri delle commissioni II, IV, V, VI, XI e XII ed esaminato dalla I commissione il 3, 10, 17, 26 luglio 1991, approdò in aula il 29 e 30 luglio con l'aggiunta di altre proposte di legge presentate alla Camera, vale a dire quelle a firma di Martinazzoli e altri, Guerzoni e altri, Colombini e altri, Poli Bortone e altri.

Nella seduta del 31 luglio 1991, durante la presidenza del Consiglio dei ministri di Giulio Andreotti e sotto la presidenza della Camera di Nilde Iotti, alla presenza di 385 deputati, di cui votanti 382, astenuti 3, appartenenti alla maggioranza 192, la legge quadro sul volontariato è stata approvata con 382 sì.

L'11 agosto 1991 il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga procedette a promulgare la legge n. 266/1991.

Negli anni, in particolare nei primi anni del 2000, vi sono stati diversi tentativi di modificare la legge n. 266 per adattarla alle nuove esigenze nate in seno al mondo del volontariato di fronte alle quali è diventata evidentemente obsoleta¹³. Come già evidenziato nel capitolo precedente, sembrava che l'Anno europeo del volontariato potesse essere l'occasione per esortare decisioni politiche rimaste in sospenso. In realtà non si sono fatti passi avanti e anzi una discussione della legge sembra essere scomparsa dall'agenda politica. Si tratta evidentemente di una miopia della politica: la crisi, infatti, evidenzia la necessità di posizionare il volontariato al centro di un nuovo modello economico, sociale e politico che punti alla ripresa.

¹³ Per una discussione sulla necessità di riformare la legge sul volontariato, la 266 del 1991, si veda *Tracce di gratuità. Meeting del Volontariato 10-11 novembre 2007*, Atti del convegno, a cura del Centro di Servizio al Volontariato "San Nicola", Edizioni di Pagina, Bari 2008, in part. pp. 98-116.

6. Cosa sono i CSV

La Legge quadro sul volontariato prevede la «costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività» (art. 15).

I Centri di servizio per il volontariato (CSV) hanno l'incarico di erogare servizi in favore delle organizzazioni di volontariato e allo stesso tempo sono gestiti da esse.

I compiti dei CSV sono stati precisati, dall'art. 4 del Decreto del Ministero del Tesoro dell'ottobre 1997, nei seguenti termini:

I Centri di servizio hanno lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato.

A tal fine erogano le proprie prestazioni sotto forma di servizi a favore delle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte nei registri regionali. In particolare, fra l'altro:

- a) approntano strumenti e iniziative per la crescita della cultura della solidarietà, la promozione di nuove iniziative di volontariato e il rafforzamento di quelle esistenti;
- b) offrono consulenza e assistenza qualificata nonché strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività;
- c) assumono iniziative di formazione e qualificazione nei confronti degli aderenti ad organizzazioni di volontariato;
- d) offrono informazioni, notizie, documentazione e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale».

Tali compiti corrispondono ai quattro settori principali di intervento in cui i CSV organizzano i loro servizi.

La legge n. 266/1991 dispone, inoltre, le modalità di finanziamento dei CSV, prevedendo che «una quota non inferiore ad un quindicesimo dei proventi» delle Fondazioni di origine bancaria «venga destinato alla costituzione di Fondi speciali presso le Regioni».

Ogni Fondo speciale viene amministrato da un Comitato di Gestione (Co. Ge.), composto da 1 rappresentante della Regione competente; 4 rappresentanti delle organizzazioni di volontariato maggiormente presenti nel territorio regionale; 1 membro nominato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali; 7 membri nominati dalle fondazioni bancarie; 1 membro nominato dall'associazione fra le Casse di Risparmio (ACRI); 1 rappresentante degli enti locali della Regione. Il Comitato di Gestione, dopo aver istituito i CSV, svolge nei loro riguardi altre funzioni fondamentali, dettagliate nell'art. 2 del decreto ministeriale già citato:

- nomina un proprio rappresentante sia nel Consiglio direttivo sia nel Collegio dei Revisori dei Conti di ogni CSV;
- ripartisce annualmente fra i vari CSV istituiti presso la regione le somme disponibili nel Fondo speciale, previa presentazione di un progetto delle attività;
- verifica la regolarità della rendicontazione dell'utilizzo dei fondi;
- può cancellare un Centro di Servizio dal Registro dei CSV, qualora si accerti il venir meno dello svolgimento delle attività a favore delle organizzazioni di volontariato.

I CSV sono presenti in tutte le regioni italiane, fatta eccezione per la provincia autonoma di Bolzano. Sono rappresentati a livello nazionale dal Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato – CSV.net.

7. *Il volontariato in Italia*

Avvalendoci della ricerca condotta dal CSV del Lazio (SPES) sul volontariato in Europa, seguendo il modello utilizzato per le altre nazioni europee, offriamo di seguito una sintesi degli aspetti che riteniamo più rilevanti ai fini della nostra sul volontariato italiano¹⁴.

MOTIVAZIONE DEI VOLONTARI

L'insieme delle motivazioni che si trova alla base del volontariato risulta essere un'unione armonica di vari elementi, a volte solo apparentemente antitetici, che non permettono di stabilire una gerarchia tra di esse. L'azione volontaria scaturisce da una spinta che è il risultato di complessi processi, variabili da persona a persona in base ad aspetti soggettivi e all'andamento del percorso di vita di ognuno.

Tuttavia è possibile delineare tre tipologie di motivazione:

- ideale, riconducibile a quelle azioni di volontariato avviate al fine di dare concretezza alle proprie credenze morali o religiose condivise collettivamente all'esterno da un gruppo, facilmente identificabili sia nelle idee che nelle azioni intraprese.
- personale, che regge un'attività indotta da desideri rivolti al perseguimento della propria soddisfazione e del proprio benessere interiore (ad esem-

¹⁴ Cfr. *Italia, in Il volontariato in Europa. Organizzazioni, promozione, partecipazione*, vol. I, SPES, Roma 2006, pp. 241-275.

pio intraprendere azioni di volontariato internazionale per conoscere nuovi popoli o imparare lingue straniere). Il volontariato permette infatti di mettere alla prova se stessi e le proprie capacità, di acquisire un'esperienza pratica trasferibile in altri contesti, a cominciare da quello lavorativo.

- quella in cui confluiscono sia le motivazioni personali che quelle ideali. Esse, condivise da un gruppo, vengono cementate dal perseguimento di un progetto immediato e comune volto al superamento di un problema, di un'in-soddisfazione o al raggiungimento di un obiettivo specifico. L'azione viene incentrata su una questione che ha la caratteristica di essere contestuale, e non la mera conseguenza di un sistema ideologico; può, pertanto, unire anche persone divise da diverse ideologie, ma unite da uno scopo finale.

L'altruismo appare certamente una motivazione dominante ed è strettamente legato alla scelta della gratuità che costituisce la caratteristica fondamentale del volontariato e che accresce il valore del lavoro volontario e il livello di impegno di chi lo svolge. L'essere per gli altri, rappresenta sicuramente la dimensione costitutiva del volontario che trova la soddisfazione del proprio lavoro nel raggiungimento degli obiettivi posti, visto che non vi è alcun interesse economico. L'impegno volontario è dunque la conseguenza di una scelta libera che ha come scopo prevalente della propria azione quello di arrecare vantaggi agli altri. A tale scelta altruistica si affianca la consapevolezza del valore della propria esperienza di volontariato che richiama l'orientamento al sé, il desiderio di percorrere una crescita umana personale e la ricerca dell'autorealizzazione.

La presenza della gratuità, infatti, non esclude automaticamente altre motivazioni che, a volte, possono essere di tipo egoistico e rendere meno nobile la motivazione altruistica. Potrebbe esserci un interesse professionale connesso alla carriera lavorativa o alla ricerca della stessa (la partecipazione ad attività di volontariato rappresenta un elemento qualificante per il proprio curriculum vitae, oltre che un'opportunità per accrescere e apprendere competenze e abilità in ambito professionale, culturale e sociale); la presenza di bisogni di carattere psicologico connessi all'esigenza di prevalere sugli altri, di sentirsi utili, di percepire la gratitudine delle altre persone, di evitare la solitudine e l'instabilità dei rapporti che dominano la società contemporanea.

D'altra parte risulta naturale che il volontario, nello svolgimento della propria azione, fondata sul desiderio di donare gratuitamente vada alla ricerca della reciprocità della relazione, necessaria per sostenere nel tempo la gratuità dell'impegno volontario. I volontari, infatti, spesso percepiscono il proprio impegno come un'attività arricchente e remunerativa grazie alla gratitudine, affetto e alla condivisione ricevuti in misura spesso maggiore di quanto offerto.

DATI SULLE ODV

In Italia è possibile affermare che il volontariato è ormai una componente strutturale del panorama sociale del paese. Secondo la quarta rilevazione nazionale sulle organizzazioni di volontariato realizzata dalla FIVOL a fine 2006, in Italia ci sono poco più di 35.000 ODV iscritte e non iscritte ai vari registri del volontariato. La densità è pari a 6 unità per 10 mila abitanti, anche se tale valore scende a 4,6 al Sud.

Il *Report delle attività dei Centri di servizio per il volontariato*, a cura del CSV.net, riporta il numero di ODV che compongono il bacino di utenza dei CSV: nel 2011 il bacino è composto da 47.811 ODV iscritte (66%) e non iscritte (34%).

Le ODV sono nel 52,4% dei casi “indipendenti” e cioè non affiliate o federate alle sigle del volontariato nazionale. L’incremento di piccole unità indipendenti può significare da una parte maggiore frammentazione ma dall’altra è anche indice di una vitalità nell’iniziativa che porta a sperimentare forme inedite di protagonismo, una prontezza nell’agire sui nuovi bisogni. Tuttavia, le associazioni affiliate continuano ad avere un ruolo fondamentale nello sviluppo del volontariato, soprattutto nei comuni più piccoli. Secondo la rilevazione FIVOL nel 2006 le associazioni iscritte ai Registri regionali hanno superato l’80%, spronate, oltre che dall’azione dei CSV, da fattori quali: l’acquisizione delle caratteristiche 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 alcuni progetti dei Centri di servizio per il volontariato e di altri erogatori.

COINVOLGIMENTO DEI VOLONTARI

Il numero di volontari stimato dalla rilevazione supera il milione ma scende a poco meno di 650.000 (pari al 57,3% del totale) se si prendono in considerazione solo i volontari attivi in modo continuativo e sistematico. Questi ultimi, garantiscono un impegno medio settimanale di 5 ore che producono complessivamente circa 3,2 milioni di ore settimanali di volontariato.

Se si fa riferimento alla distribuzione dei volontari, il Sud e le Isole registrano purtroppo le percentuali più basse: rispettivamente il 15,2 e l’8,3%. La tabella 4 (che segue) specifica nel dettaglio tali dati.

Tabella 4. Distribuzione dei volontari sul territorio nazionale

Aree geografiche	Popolazione in % su totale Italia	Universe noto ODV 2006 v.a. %	Densità ODV per 10.000 ab.	Stima volontari in totale	Distribuzione % dei volontari	Stima volontari continuativi	
Nord-Ovest	26,5	10.219	29,0	6,6	352.000	31,3	222.200
Nord-Est	18,9	7.985	22,6	7,2	264.400	23,5	143.500
Centro	19,3	7.155	20,3	6,3	244.000	21,7	129.000
Sud	24,0	6.431	18,2	4,6	171.500	15,2	93.800
Isole	11,3	3.466	9,9	5,2	93.700	8,3	56.100
<i>Italia</i>	<i>100</i>	<i>35.256</i>	<i>100</i>	<i>6,0</i>	<i>1.125.600</i>	<i>100</i>	<i>644.600</i>

Fonte: FIVOL, 2006

Si può osservare significativamente che nelle aree con un tasso maggiore di occupazione – secondo un fenomeno che è riscontrabile in tutta Europa – aumentano i volontari. Il lavoro, dunque, non compie il desiderio di realizzazione di molti che avvertono l'esigenza di muoversi incontro ai bisogni della comunità.

Il mondo del volontariato è popolato da una serie di altre figure presenti nelle associazioni, che si aggiungono alla stima di base: il socio non attivo (4,7 milioni), il donatore attivo di sangue o il potenziale donatore di organi (2,4 milioni), i religiosi, i giovani in servizio civile (arrivati a circa 35.000 nel 2009 con una crescita esponenziale se si considerano i 181 giovani volontari del servizio civile nel 2001), i consulenti occasionali. Inoltre è possibile considerare gli operatori retribuiti, i consulenti gettonati e le oltre 12.000 persone che ricevono un rimborso spese forfettario (ovvero non giustificato sulla base di spese documentate). Tali figure acquisiscono un ruolo sempre più ampio. Le ODV composte da soli volontari diminuiscono in conseguenza soprattutto a due fattori: la crescita di organismi di tipo associativo e mutualistico; la presenza di operatori professionali anche remunerati. Tale fenomeno riguarda le organizzazioni maggiormente vocate a erogare servizi e dipende dalla crescita operativa che deve garantire professionalizzazione degli interventi, qualità e continuità spesso richieste dalla convenzioni, in crescita, con le Pubbliche Amministrazioni.

Il 24,3% delle ODV si basano sull'attivismo di non più di 5 volontari mentre il 61,3% su al massimo 10 unità. Il numero medio dei volontari continuativi è sceso dell'8,3% rispetto al 2001 e allo stesso modo è calato anche il numero dei volontari saltuari e non continuativi. A tale calo corrisponde naturalmente una diminuzione di ore dedicate al volontariato: da 117 ore a settimana nel 2001, si passa a 95 nel 2006.

Secondo una ricerca del csv.net e Forum Nazionali Giovani del 2009, i

canali attraverso cui le persone entrano in contatto con le associazioni sono il passaparola di amici e parenti (32%) e le azioni di propaganda delle associazioni (24,6%). I giovani aggiungono altri canali sempre più importanti: internet (13,5%), scuola o università (11,3%), ambiente parrocchiale (9,8%). La relazionalità è un aspetto intrinseco del volontariato.

ETÀ E GENERE DEI VOLONTARI

I volontari coprono tutte le fasce d'età. Si nota tuttavia che sono leggermente più numerosi nella fascia d'età 30-54 anni (41,1%). I volontari sotto i 29 anni sono il 22,1%; dai 55 ai 64 sono il 23,3% e coloro con più di 64 anni sono il 13,5%. Un dato molto interessante è quello relativo all'impegno volontario in attività solidaristiche da parte dei giovani di età compresa tra i 18 e 19 anni (11,1%). Oltre la metà dei volontari sono occupati (52,2%), mentre il 29,5% sono pensionati e il restante 18,3% sono studenti, casalinghe, disoccupati o persone in cerca di prima occupazione.

I giovani con meno di 30 anni sono presenti come volontari continuativi nel 47,1% delle ODV comprese nel campione della FIVOL e rappresentano il 21,5% dei volontari attivi complessivi. Tale attivismo giovanile sembra più marcato nel Sud e può essere spiegato con il fatto che, in una realtà meno dotata di risorse economiche e con una minore resa dei servizi, è necessario contare sulle risorse umane gratuite. In generale, la partecipazione giovanile è sicuramente conseguenza di un maggiore impegno promozionale da parte sia dei Centri di servizio per il volontariato all'interno delle scuole che delle ODV che prestano particolare attenzione ai giovani, al secondo posto tra i destinatari delle loro attività. Tuttavia il reclutamento giovanile appare come uno dei principali problemi delle ODV, insieme a quello dei finanziamenti.

I volontari italiani sono soprattutto uomini: il 54,4% contro il restante 45,6% di donne. Tale tendenza non si ritrova se si prendono in considerazione le fasce più giovani di età (14-19 anni), dove le donne sono sicuramente quelle maggiormente impegnate in attività gratuite di volontariato. Tra il 2001 e il 2006 si è assistito ad un incremento di donne presidenti: si è passati dal 29,5% al 33,6%.

SETTORI D'INTERVENTO DEL VOLONTARIATO ITALIANO

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%), tra

il 2001 e il 2006 è cresciuta 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 e della cultura, testimoniando una maggior presenza e impegno attuale del volontariato in tutti i campi del sociale. È una tendenza che allinea l'Italia con il resto d'Europa.

È aumentato anche l'impegno per la solidarietà internazionale. 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.

Tabella 5. Settori di intervento del volontariato in Italia

Tipologia dei settori di attività	Totale Italia	
	Totale attività	Attività prevalente
Socio-assistenziali	47,0	27,1
Assistenza sanitaria	22,2	12,5
Educative e formazione	41,5	12,3
Promozione della donazione di sangue e organi	16,4	14,2
Culturali e di tutela dei beni culturali	15,9	5,7
Tutela e promozione dei diritti	23,7	6,4
Ricreative e/o sportive	22,8	4,3
Progetti (o sostegno) di solidarietà internazionale	10,0	4,2
Protezione civile	13,9	6,5
Difesa e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale e animale	13,5	5,5
Raccolta fondi per finanziare attività svolte da altre organizzazioni	8,5	1,0
Coordinamento e sostegno di gruppi o sezioni territoriali	4,1	0,2
Altre	3,5	0,1
<i>Totale %</i>	<i>243</i>	<i>100</i>

Fonte: FIVOL, 2006

Il 30,3% delle ODV è monosettoriale, il 50,5% è a bassa differenziazione di settori di intervento, il 19,1% risulta avere un'elevata differenziazione. Quest'ultimo aspetto è maggiormente presente al Sud.

I destinatari beneficiari delle ODV sono principalmente i malati e infortunati (37,6%), i minori e giovani (33%), le persone in difficoltà (32,6%), gli anziani (31%) e a seguire altre categorie quali disabili, poveri e senza fissa dimora, immigrati e minoranze etniche, famiglie e/o coppie, persone con dipendenze,

detenuti ed ex detenuti, vittime di violenza, abuso, usura. Il dettaglio nella tabella che segue.

Tabella 6. Destinatari delle attività di volontariato in Italia

Tipologia destinatari	Italia
Malati e infortunati	37,6
Minori/giovani	33,0
Adulti con problemi, persone in difficoltà	32,6
Anziani	31,0
Disabili	19,0
Indigenti	15,9
Famiglie	14,4
Immigrati, minoranze etniche	13,2
Donne con problemi	6,8
Dipendenti da sostanze	5,7
Detenuti, ex detenuti	4,5
Vittime di violenza, abuso, usura	2,4
Prostituzione	1,2
Altri	3,7
<i>Totale %</i>	<i>221</i>
<i>Totale v.a.</i>	<i>10.151</i>

Fonte: FIVOL, 2006

OBIETTIVI E SFIDE

Il volontariato è una realtà in continua evoluzione e il suo ruolo assume un'importanza sempre maggiore in ogni contesto della società, sia per la complessità dell'azione che svolge sia per la quantità di persone che mobilita. Oggi, dunque, ci s'interroga più che mai sul nuovo ruolo che esso può e deve giocare sulla scena nazionale e internazionale, sui nuovi procedimenti da definire, sulle nuove popolazioni sociali da coinvolgere nell'azione volontaria, nuovi strumenti da adottare, nuove sfide da affrontare e obiettivi da stabilire.

Giovanni Nervo, sacerdote della diocesi di Padova e presidente della Fondazione Zancan per oltre 30 anni, nel testo *Ha un futuro il volontariato?* mette in evidenza alcune sfide fondamentali. Basandosi su un forte assunto di fondo: chiamare volontariato tutto il Terzo settore deforma l'identità del volontariato. Dunque la prima sfida è mantenere la propria identità. Allo stesso modo Renato Frisanco, ricercatore presso la Fondazione Roma Terzo settore, negli

Atti del 33° Convegno nazionale Caritas diocesane del 2009, precisa che le organizzazioni devono essere fedeli ai valori costitutivi e alle funzioni specifiche del volontariato e che devono rispettare i requisiti dettati dalla legge n. 266. Spesso neanche l'iscrizione ai Registri del volontariato rappresenta una garanzia di idoneità rispetto alla legge. In quest'ultimo caso, le istituzioni devono precisare meglio i criteri di iscrizione ai Registri, limitando il più possibile la discrezionalità dei responsabili istituzionali e, allo stesso tempo, aiutando le organizzazioni che si sono allontanate dai requisiti della legge a trasformarsi eventualmente in imprese sociali. Quest'ultima non è né un'evoluzione né un male per il volontariato ma rappresenta la migliore soluzione quando la dimensione lavorativa e quella economica diventano predominanti. Essa permette inoltre di non abbandonare la strutturazione di base volontaristica.

Un altro aspetto importante riguarda il ruolo politico del volontariato. Secondo Nervo, non si tratta di formare un partito del volontariato, né di identificarsi con un partito già esistente. Ciascun volontario ha diritto di militare nel partito in cui crede. La strategia politica dei partiti e quella del volontariato sono diverse. I partiti aggregano un gruppo intorno a un programma da realizzare, cercano consenso, cioè voti, per avere il potere di realizzare il programma proposto; il volontariato, per svolgere la sua azione politica, tende ad aggregare più forze possibili che possono essere di appartenenza politica e ideologica diverse. Il fine è portare all'attenzione un problema e stimolare le situazioni a risolverlo, a tutela dei più deboli. Per un'azione efficace, il volontariato non ha bisogno né di consenso né di potere, ma di idee forti, di proposte realizzabili, di unità. Deve fare pressione sul mondo politico per cambiare la condizione umana ma senza essere organizzato sotto forma di partito; deve essere libero di fronte alla politica ma deve agire fortemente sulle decisioni del potere e fare sentire la sua voce.

D'accordo sull'importanza di questa sfida è Luigi Bulleri, coordinatore della Consulta Nazionale del Volontariato presso il Forum del Terzo settore, secondo cui il volontariato deve unirsi e mobilitarsi per assumere un ruolo politico più forte.

Il volontariato deve mantenersi libero di fronte sia al potere politico che a quello economico. Nervo afferma che se il volontariato per esistere e per operare dipende totalmente dai contributi della regione, o del comune, o dai centri di servizio, mette a rischio la possibilità di esercitare liberamente il proprio ruolo politico. Il volontariato, per conservare la sua identità e la sua autonomia e libertà, dovrebbe essere in grado di operare anche se venissero a mancare quelle risorse. In che modo? Con il contributo della comunità. Se il volontariato sapesse informare costantemente e sensibilizzare la comunità in cui opera sui bisogni rilevati, su iniziative gestite in completa trasparenza,

sull'attività e sull'uso del denaro, le persone e le famiglie della comunità che dispongono di maggiori risorse potrebbero sostenere le attività del volontariato con libere donazioni (la Caritas rappresenta un esempio importante in tal senso). Tale soluzione renderebbe libero e autonomo il volontariato e responsabilizzerebbe maggiormente le comunità.

Frisanco precisa che le associazioni devono difendere la propria autonomia non accettando di gestire servizi di cui non hanno condiviso il progetto e le modalità organizzative. In tal modo possono evitare di diventare semplici fornitrici di servizi. Inoltre egli pone l'attenzione sull'importanza della trasparenza: occorre trasmettere un'immagine chiara e credibile della propria organizzazione, soprattutto ai giovani, affinché ne possano trarre anche un insegnamento educativo. Le associazioni devono dotarsi di strumenti di rendicontazione come il bilancio sociale, che legittimino le organizzazioni rispetto ai propri portatori di interesse e tutela.

Accanto alla promozione dei diritti di cittadinanza, si deve favorire la diffusione della cultura della solidarietà e dell'uomo solidale attraverso le leve della comunicazione diretta e del contatto con la cittadinanza ed in particolare con i giovani che devono essere formati ed orientati al volontariato attraverso la scuola.

Altra grande sfida è vincere l'invecchiamento del volontariato con il coinvolgimento delle nuove generazioni che vanno motivate, anche con proposte coraggiose che i giovani possano comprendere e raccogliere con entusiasmo; bisogna lasciare spazio ai giovani nei posti di responsabilità del volontariato. Inoltre, si deve favorire l'aggregazione di giovani immigrati nelle associazioni di volontariato: la nostra sarà una società sempre più multietnica, e quindi multiculturale e multireligiosa. Il volontariato potrebbe essere una buona strada per facilitare il percorso di integrazione sociale.

Infine, vi è l'obiettivo di un maggior coinvolgimento di persone altamente competenti. Sono in molti a porre in evidenza l'importanza della formazione dei volontari affinché essi possano acquisire le competenze necessarie allo svolgimento di compiti sempre più specifici e impegnativi. Allo stesso tempo, però, è auspicabile che anche chi già è in possesso di buone competenze si metta a disposizione del volontariato. La formazione rende i volontari sicuri della propria azione e di conseguenza li aiuta a raggiungere quell'autorealizzazione e gratificazione che, insieme alle motivazioni altruistiche, favoriscono la fidelizzazione.

Infine una sfida fondamentale appare quella di diventare un movimento coeso e unitario di organizzazioni di volontariato sui vari territori e successivamente anche a livello nazionale. Le ODV dovrebbero avere un'autonomia di proposta, incontrarsi e coordinarsi per dialogare con le altre forze del non

profit e con le amministrazioni pubbliche. In tal modo sarebbe possibile superare il problema legato alla qualità dei percorsi di collaborazione, di strumenti propri della partecipazione e di posizionamento strategico del volontariato che ne condiziona l'effettiva decisionalità nell'elaborazione delle politiche sociali e del territorio.

8. Conclusioni

La crisi dello Stato assistenziale, del modello di welfare europeo – tema già emerso nelle considerazioni conclusive svolte sul volontariato europeo – si impone come un punto decisivo di discussione nel compito che ci siamo assegnati, vale a dire quello di definire il nuovo volto del volontariato italiano. Il destino di quest'ultimo, infatti, è legato a doppio filo alla strada che si intende intraprendere per far fronte allo sgretolarsi del vecchio modello di Welfare State. Per questo la riflessione sui dati emersi nei paragrafi precedenti non può non unirsi al tentativo di prospettare una via d'uscita alla crisi del welfare.

Oggi il dibattito sul Welfare State è ancora, nella maggior parte dei casi, imprigionato nell'alternativa statalizzazione/privatizzazione che corrisponde al vecchio schema statalismo/liberismo. Uno schema che condiziona anche il modo in cui si guarda il Terzo settore e in particolare, che è l'interesse specifico della nostra ricerca, il volontariato.

Siamo dunque costretti a scegliere tra i due poli di quell'alternativa? Se il dilemma resta optare per "Stato" o "mercato" sarà difficile trovare una soluzione positiva alla crisi del welfare. Uscire da questo dilemma – è la soluzione adombrata nel corso del capitolo ma che ora proviamo a rendere esplicita – implica una ridefinizione dei rapporti tra Stato e società. La questione centrale posta dalla crisi dello Stato assistenziale, si è più volte notato, è di ordine culturale, ma anche sociologico e politico. Ragionare nei termini schematici di quel dualismo, che corrisponde in altre parole all'alternativa tra pubblico e privato, significa ridurre tale crisi alla sua sola dimensione finanziaria e occultare la vasta gamma di cause, considerando le quali si può veramente pensare a una strategia per la ripresa che certo non sarà immediata ma nella prospettiva del lungo termine.

Quando ad esempio si parla di servizio pubblico, domina l'idea che esso sia sinonimo di "Stato". Stato, a sua volta, è considerato sinonimo di "assenza di mercato" e quindi sinonimo di "eguaglianza". Specularmente, domina l'idea che "privato" sia sinonimo di "mercato", e quindi di "profitto", e da ultimo di "diseguaglianza". Eppure i fatti non supportano una tale rigida distinzione. Esistono, infatti, spazi alternativi di risposta e di soddisfazione dei bisogni rispetto a Stato e mercato?

Possiamo pensare a una nuova combinazione di quei due elementi perché abbiamo già segnali o esempi tangibili di un miglioramento dei servizi pubblici qualora si venga fuori da quella stretta alternativa. Una strada che si è affacciata nelle nostre analisi è proprio quella del trasferimento a collettività non pubbliche (associazioni, fondazioni, ecc.) di compiti di servizio pubblico per far fronte ai bisogni sociali emergenti.

Si introduce così un altro aspetto: perché si prospetti un'alternativa allo Stato assistenziale così come lo conosciamo è necessario introdurre o reintrodurre la solidarietà nella società e nei sistemi economici. Che significa? Non si tratta di imporre delle regole etiche dall'esterno o dall'alto ma di favorire l'esistenza di una società civile più corposa, di sviluppare spazi di scambio e di solidarietà al suo interno. Il compito dello Stato può essere quello di favorire e sostenere ma non di operare una tale ricomposizione sociale: è questo un compito della società stessa. Crediamo che il volontariato sia in tal senso una forza trainante. Lo Stato, infatti, rischia di rendere i meccanismi della solidarietà astratti, formali, meccanici appunto. Il che comporta una progressiva diminuzione di efficienza dei servizi, oggi diffusamente attestabile.

Se il suo compito fosse invece quello di favorire il riavvicinarsi della società a se stessa, di permettere il moltiplicarsi di formazioni intermedie, inserire gli individui, o meglio le persone, in reti di solidarietà diretta, forse si andrebbe nella direzione di una reale crescita, accettando l'idea che questa possa accadere con dei nuovi protagonisti.

Riferendo tali considerazioni ai dati sopra riportati sul volontariato italiano, si pensi al fatto che il settore socio-assistenziale è l'ambito in cui le associazioni intervengono prevalentemente: ciò che sorprende è che ciò accade non solo nei territori in cui i servizi sono carenti, come è logico aspettarsi. Nei luoghi in cui i servizi sono più adeguati vi è una maggiore domanda di volontari: mossi da un ideale che si concretizza in una personalizzazione dei servizi, in una relazione attenta, appassionata, con i "fruitori", i volontari sono quasi sempre in grado di offrire servizi più qualificati rispetto a quelli forniti dall'operatore pubblico, raramente mosso da una spinta ideale oltre che professionale. La motivazione ideale dà un valore aggiunto al servizio che i fruitori percepiscono. In Italia vi è una gran quantità di casi in cui servizi pubblici offerti da associazioni del Terzo settore hanno riscontrato un successo tale e una spinta all'espansione che gli stessi servizi offerti dal pubblico non hanno mai conosciuto.

Un altro dato interessante a questo proposito è la maggiore presenza dei volontari nei luoghi in cui il tasso di occupazione è più alto. Questo dice un'irriducibile positività del volontariato: non si tratta, infatti, solo di risolvere i bisogni ma di dare spazio a un desiderio di realizzazione che non si esaurisce con il lavoro, che pure è un'esigenza fondamentale dell'uomo.

Tuttavia, sostenere le iniziative che provengono dal basso, riavvicinare la società a se stessa, renderla più fitta non vuol dire auspicare il ritorno a forme di comunitarismo rurale, come delle grandi famiglie che agiscono in maniera autosufficiente. Questa non è una vera alternativa alla società di mercato e all'individualismo che questa ha generato: la soluzione non può essere un semplice ritorno al passato. L'avvento dell'"individuo" è la cifra caratteristica della modernità: forse varrebbe la pena prenderne sul serio alcune istanze prima di connotarla semplicemente come negativa. Il passaggio alla modernità non è il passaggio dalla buona comunità, fatta di generosa solidarietà, alla cattiva società dove domina l'egoismo. Alcune forme di sviluppo della società sono apparse come uno strumento di emancipazione, come uno spazio di libertà. Il volontariato comincia a organizzarsi nelle forme che oggi conosciamo proprio con lo sviluppo delle città e della vita cittadina, che offre molte possibilità. Il fallimento di alcuni tentativi comunitari degli anni '60 e '70 è legato proprio alla forza di questa ricerca di autonomia e indipendenza. Non si può pertanto disegnare un'alternativa allo Stato assistenziale senza tener conto di questa istanza affacciata con la modernità.

D'altra parte è ormai nota l'esistenza di reti sommerse di solidarietà familiare che con lo scoppio della crisi hanno avuto ed hanno una straordinaria importanza dal punto di vista economico. Tali forme di solidarietà esprimono la capacità della società di produrre reti di resistenza ai colpi esterni. Tuttavia, non sono sufficienti: si deve però riconoscere che senza questi "ammortizzatori" la crisi avrebbe colpito molto più duramente di quanto non stia succedendo.

Favorire il riavvicinamento della società a se stessa significa apprezzarne il ruolo e sostenerne lo sviluppo, favorire la moltiplicazione dei legami di appartenenza al suo interno. La solidarietà che parte dal basso è espressione di rapporti sociali più concreti e stabili. È necessario accrescere la visibilità sociale, lasciar affiorare il movimento della società. Questa è una sfida, come più volte si è detto, di natura culturale: perché è più facile considerare la società con rigidi schemi teorici di contrapposizione – pubblico/privato o ancora, individuo/sistema, ricchi/poveri, ecc. – piuttosto che guardare come effettivamente essa si muove, quali soluzioni propone.

La solidarietà non può fondarsi solo su regole e procedure, essa ha una preponderante dimensione volontaria. La solidarietà "istituzionale" dello Stato assistenziale non può funzionare senza la solidarietà immediata di quelle formazioni più prossime al bisogno. La società inglese, che possiede uno degli Stati assistenziali più avanzati d'Europa, conta circa sei milioni di volontari.

La socialità e il benessere che le associazioni di volontariato, o con una forte componente volontaria, realizzano non è solo uno strumento di difesa

dalla crisi ma anche, anzi soprattutto, un fattore di sviluppo sociale. I dati sul volontariato italiano ci mostrano una crescita negli ultimi anni di associazioni indipendenti, cioè non affiliate o federate alle grandi sigle del volontariato nazionale: vi è una prontezza nell'intercettare i bisogni, una lungimiranza rispetto alle istituzioni, e allo stesso tempo una capacità di innovazione nelle soluzioni offerte.

Un welfare più adeguato al nostro contesto, quindi, non può non prevedere l'interazione tra pubblico, privato e realtà non profit portatrici di una *mission* con forti connotati ideali. Un modello in cui il privato sociale e il non profit non sono più considerati stampelle o supplenti dello Stato ma protagonisti, che lo Stato deve sostenere creando le condizioni per un'effettiva libertà di scelta dei servizi da parte dei cittadini. Purtroppo, ad oggi, l'idea di uno Stato sociale animato dal non profit non è mai stata veramente presa sul serio da nessuno schieramento politico. Lo Stato sembra ancora combattere la logica che questa terza via ha introdotto e che oggi si configura come indispensabile per fare fronte alla crisi economica e stimolare la crescita, e si dimostra il più delle volte incapace di riconoscere tali espressioni della società civile, legiferando in senso contrario al loro sviluppo e quindi soffocandole.

Capitolo terzo

Il volto del volontariato in Terra di Bari

1. Analisi del territorio

La “Terra di Bari” dall’altopiano, poco elevato, della Murgia a ovest degrada, talvolta scoscesa, talvolta ondulata, verso la costa adriatica a est. La costa a nord è dolce, di spiagge di sabbia o di sassi, poi rocciosa con pareti a picco sul mare, poi di nuovo dolce. È una terra colorata: di verdi delle viti, di gialli del grano, di verdi degli ulivi, di bianchi dei mandorleti, di rossi della terra, di bianchi della pietra. Fino al mare. “Terra di Bari” designa ancora oggi, con un nome antico, il territorio della vecchia provincia barese che si estende su una superficie di 513.830 ettari, pari al 26,5% del territorio regionale, e che prima della nascita della provincia BAT nel 2009 comprendeva 48 comuni: 7 di essi – Andria, Barletta, Bisceglie, Canosa, Minervino, Spinazzola, Trani – appartengono ora alla neonata provincia.

La popolazione è di 1.611.134 abitanti, di cui 787.857 maschi e 823.277 femmine. È in aumento il fenomeno della longevità crescente della popolazione con conseguenze disastrose per il welfare sociale. Il bilancio demografico nazionale, inoltre, risulta positivo solo per l’elevato tasso di natalità della popolazione straniera immigrata.

I dati ISTAT relativi agli aspetti demografici sono sintetizzati nella tabella seguente (tab. 1) aggiornata al 31 dicembre 2011.

Sono in atto profonde trasformazioni socio-culturali nel nostro territorio, connesse per la maggior parte a cause già delineate nella nostra ricerca. Il fenomeno che negli ultimi anni incide di più sugli stili di vita della popolazione e sulla struttura della famiglia, determinando anche una ridefinizione e un acutizzarsi dei bisogni del territorio, è una crisi culturale oltre che economica: aumento della disgregazione sociale e della precarietà che suscitano una scarsa fiducia nella propria capacità di cambiamento e di evoluzione.

Tabella 1. Dati relativi al territorio della “ex provincia di Bari” nel 2011

	Maschi	Femmine	Totale
Popolazione inizio periodo	787.844	823.283	1.611.127
Nati vivi	611	574	1.185
Morti	524	545	1.069
Saldo naturale	87	29	116
Iscritti	982	978	1.960
Cancellati	1.056	1.013	2.069
Saldo migratorio e per altri motivi	-35	-74	-109
<i>Popolazione fine periodo</i>	<i>787.857</i>	<i>823.277</i>	<i>1.611.134</i>

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

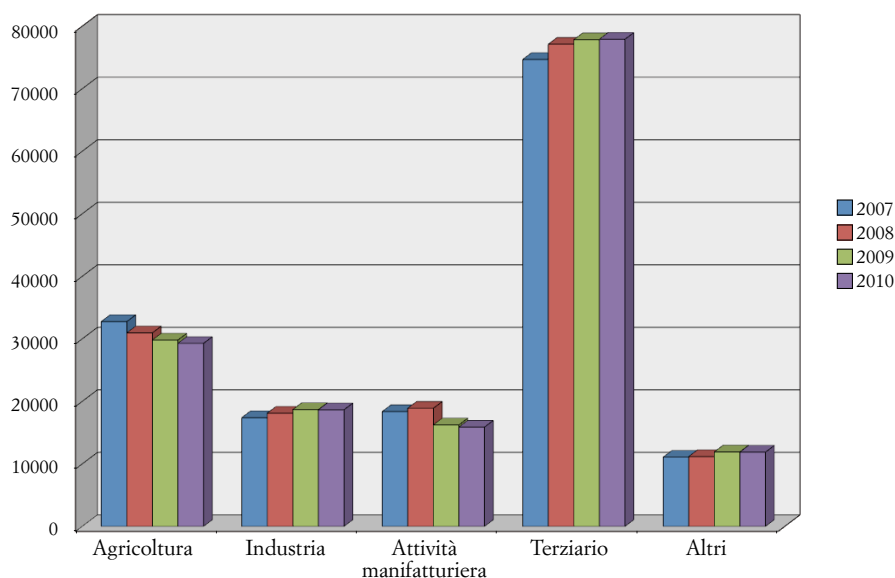
Come si evince dai dati riportati di seguito (cfr. tab. 2), il settore maggiormente produttivo nella provincia di Bari è il terziario, confermando lo sviluppo soprattutto commerciale e turistico del territorio; segue l'agricoltura, che nonostante le tante difficoltà occupa ancora un importante ruolo produttivo. L'industria risente della mancanza di investimenti di capitali al Sud, anche a causa di una politica che non ha favorito tale sviluppo e della diffusa illegalità, della microcriminalità così come della criminalità organizzata. A ciò si aggiungono le crescenti difficoltà di accesso al credito bancario diffuse in tutto il territorio nazionale.

L'economia della provincia risente chiaramente dell'impatto negativo della situazione nazionale della crisi del debito sovrano: «la severità delle misure fiscali attuate, le difficoltà del mercato del lavoro, la diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie determinano una stagnazione dei consumi in termini reali», rivela il Rapporto annuale 2012 dell'ISTAT. Dopo un periodo di stabilità, riappare in Italia il fenomeno della povertà assumendo proporzioni preoccupanti.

In Puglia l'incidenza della povertà relativa è superiore alla media nazionale: nel 2009 il 25,10% delle famiglie residenti si collocava sotto la linea di povertà relativa, mentre nel 2011 la povertà relativa è del 22,6 per 100 famiglie residenti. Rispetto al 2008 la povertà è aumentata del ben 35,00% (coinvolgeva il 18,5% delle famiglie residenti), perciò da più parti viene ribadita la necessità di politiche di contrasto alla povertà. Il tasso di occupazione, sempre nel 2011, è invece del 48,6%, riferito alle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni. Il tasso di disoccupazione totale è del 13,1%, mentre quello giovanile (dai 15 ai 24 anni) è del 37,1%. Nella figura 1 (cfr. p. 110) sono riportati i dati relativi all'occupazione nel 2010 divisi per le province della Puglia.

Tabella 2. Distribuzione delle UL per settori produttivi nella provincia di Bari (valori assoluti e %). Annualità 2007-2010

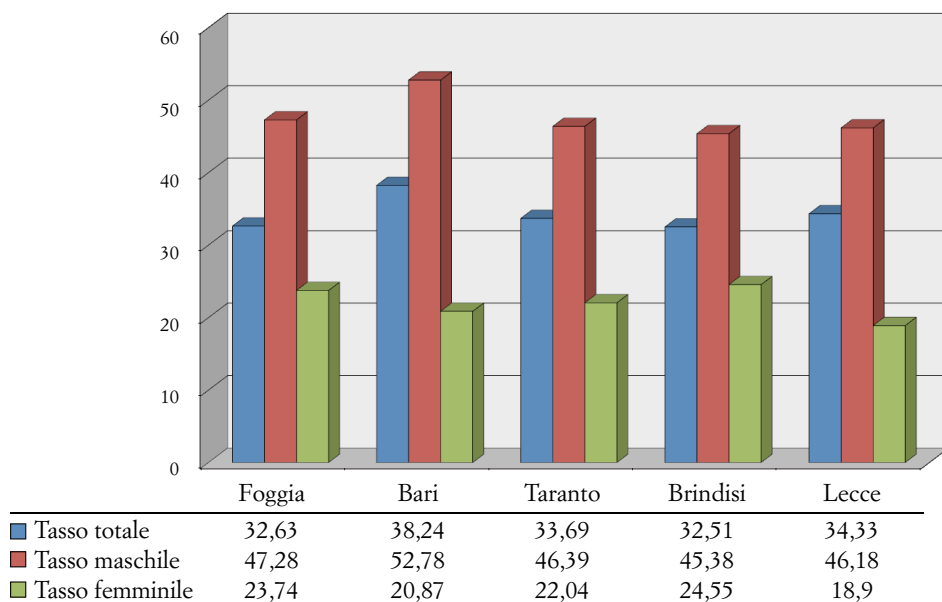
Settori produttivi	Valori assoluti				Valori %			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Agricoltura	32.767	30.962	29.811	29.278	21,2	19,8	19,3	19,1
Industria	17.397	18.122	18.694	18.656	11,3	11,6	12,1	12,1
Attività manifatturiere	18.375	18.909	16.243	15.889	11,9	12,1	10,5	10,3
Terziario	74.688	77.132	77.847	77.921	48,4	49,3	50,4	50,7
Altri	11.084	11.183	11.924	11.885	7,2	7,2	7,7	7,7
Totale	154.220	156.308	154.159	153.629	100,0	100,0	100,0	100,0



Fonte: POR FSE Puglia 2007-2013 – Piano di attuazione 2012

Il fenomeno da analizzare è certamente complesso e molte sono le cause che concorrono alla sua destabilizzazione, dovute non solo alla crisi italiana ma anche a quella internazionale. Numerose imprese sono state smantellate, soprattutto quelle manifatturiere che offrivano molti posti di lavoro, in prevalenza alle donne. A ciò si aggiungono le difficoltà delle reti viarie e ferroviarie con una Pubblica amministrazione sempre più immobile e incapace di gestire le ingenti risorse provenienti dai fondi europei. Infatti, i contributi assegnati per i Programmi dell'obiettivo Convergenza che ammontano a 43,6 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, risultano impegnati solo per il 53% delle risorse e spesi per il 21,2% (cfr. *La crisi sociale del Mezzogiorno*, Rapporto CENSIS, 2013).

Figura 1. Tasso di occupazione nelle province della Puglia nel 2010



Fonte: POR FSE Puglia 2007-2013 – Piano di attuazione 2012

In questo ambito, il volontariato è chiamato a sottolineare la necessità di un welfare per tutti, non solo per i poveri, e non tanto, o soltanto, delle opportunità, ma soprattutto dei diritti e delle responsabilità dei cittadini: un welfare che sappia unire servizi e contributi economici, dove la componente servizi sia maggiormente significativa, diffusa sui territori, flessibile e capace di garantire alle persone e alle famiglie in difficoltà una concreta vicinanza e presa in carico dei bisogni per impostare progetti personalizzati. Il volontariato ha sicuramente una grande conoscenza del bisogno e spesso è stato capace di innovare le risposte istituzionali, svolgendo un ruolo nient'affatto marginale, di mero supporto, ma uno significativo di rilancio.

Per meglio promuovere, qualificare e sostenere il volontariato occorre innanzitutto conoscerlo e conoscere il territorio in cui si trova ad operare, per poi intervenire con azioni mirate ed efficaci: questo è lo scopo della nostra indagine.

2. Tre casi innovativi

Presentiamo alcune iniziative di solidarietà sorte in Terra di Bari nel secolo scorso, non per offrire casi esemplari alla muta ammirazione; le presentiamo,

piuttosto, come testimonianze che hanno a che fare col presente, e quindi con l'analisi dei dati che definiranno il volto del volontariato nella ex provincia di Bari. Tali testimonianze mettono in evidenza, più di ogni altra cosa, che nessuna circostanza è di impedimento alla gratuità e che questa genera sempre un cambiamento, che sia di uno, di molti o di un intero territorio.

SAVERIO DE BELLIS. PIACERE A DIO E ALLA SOCIETÀ

Una borgata intera, Villanova, ordinata e pulita, per abitazione degli operai di uno stabilimento vinicolo, è sorta via via nella campagna di Castellana. L'opera di un solo uomo, Saverio De Bellis. Opera sua sono le prime iniziative industriali della Puglia; sforzo della sua volontà è soprattutto l'educazione e la formazione di se stesso. Nato a Castellana da un artigiano, poté appena apprendere l'alfabeto: c'era da lavorare nella bottega paterna, recarsi in giro coi traini, a portare le ulive. Un buon uomo Antonio Sgobba, che era stato sindaco del paese, una sera gli aveva regalato un sillabario e così il piccolo, durante i lenti viaggi attraverso le selve di ulivi, continuò a esercitarsi nella lettura. A 17 anni, con mille lire avute dal babbo, impiantò un piccolo frantoio che gli andò bene. E da allora furono molte le imprese di lui. Ma soprattutto fu straordinaria la sua forza di volontà, la costanza con cui si applicò al lavoro, l'ardore di ricerca di ogni procedimento ed anche l'affetto per gli umili operai, compagni della sua opera quotidiana.

Dapprima mise su un impianto per la lavorazione dei fermenti dei vini onde ricavarne l'acido tartarico, poi i telai a mano per la lavorazione dei tessuti locali, poi, nel 1867, il primo mulino a vapore della Puglia, poi la prima fabbrica di telai a macchina, poi uno stabilimento vinicolo, in fine grandi opere di beneficenza: un istituto per gli operai vecchi, un giardino di infanzia, il più bello di tutto il Mezzogiorno, con un ospedale, l'asilo di mendicizia, una scuola di lavori femminili... Tutto questo fu opera di un uomo solo! Si narra che quel bellissimo libro di Samuele Smiles, *Chi si aiuta, Dio l'aiuta*, egli se lo lesse, compitando da sé, aiutandosi col vocabolario: tanto era il suo desiderio di apprendere. E non risparmiava fatica per conoscere i segreti delle macchine che fondava via via.

Si narra che, riuscito a penetrare con un sotterfugio in una tessitoria di Manchester, dieci minuti furono più che sufficienti, per lui e per il fratello Nicola, per comprendere con esattezza quel nuovo sistema di macchine e per decidersi a far lo stesso nel suo paese nativo. Queste ed altre cose si raccontano dell'uomo meraviglioso. Per 85 anni, non visse che di lavoro e di fede ardente in questo, senza mai lasciare l'amore per gli altri¹.

Così una nota biografia presenta la vicenda di Saverio De Bellis, noto – e

¹ T. Fiore, *Terra di Puglia e Basilicata*, Pellegrini, Cosenza 1968, p. 38.

ancor più radicato nella memoria storica della sua cittadina, Castellana Grotte – come industriale e benefattore. Non è la generosità la cosa che più ci ha colpito della vicenda di quest'uomo, quanto la curiosità inarrestabile che metteva in moto le sue opere e la fiducia incrollabile con cui procedeva.

Viaggiò e vide le fabbriche di tutta Europa. Aperto all'innovazione, faticò a inculcarla ai suoi operai che si adattavano molto lentamente ai nuovi macchinari (ad esempio, quando introdusse il mulino a vapore, oppure quando volle far abbandonare l'abituale telaio a mano per far prendere quello meccanico). Le sue industrie ebbero una vicenda travagliata: tuttavia egli era stato operaio e forse per questo aveva una maggiore intelligenza dei bisogni degli operai. Ecco come lo stesso De Bellis parla di una delle più interessanti opere nate dalla sua iniziativa, la fondazione di una cittadina per gli operai delle sue fabbriche:

Terminato tutto la Cantina mi venne il pensiero di fabbricare una palazzina per uso di famiglia, e delle Case Coloniche, ed in 4 anni con un grosso numero di muratori costruii 3 isole, una con 44 abitazioni a pian terreno, la seconda con 80 abitazioni a 3 piani, e la terza anche a 3 piani con 60 abitazioni, con chiesa, spaccio di privativa e vendite diverse, ufficio postale, ecc. sotto il nome di VILLANOVA DE BELLIS e vi dimorano circa 700 abitanti, senza scuola, che lavorano assai bene nelle mie terre, in quelle degli altri ed alla Enologia, essendosi formato oggi un gran centro di produzione di vitigni.

[...] Amico molto dell'operaio, quale io sono, vedendo un momento di crisi nel comune di Polignano, nella classe dei muratori ed avendo un piccolo fondo di circa Ett. 1 ½ contiguo all'abitato, e prossimo alla stazione, invitai gli operai a costruire case per gli operai, ed in 4 anni ne fecero circa 80 a pian terreno e primo piano, oggi un terzo di queste vendute ai medesimi, con pagamenti mensili e molti l'hanno rinfancato².

Le lettere scritte ad amici e persone care rivelano ancor più il suo cuore: dopo averlo pregato di mantenere il segreto che sta per rivelargli, De Bellis scrive ad un suo caro amico, il 21 luglio 1904:

Siccome al convento degli Alcanterini sia per l'Ospedale che per il Ricovero di mendicità si presenta la difficoltà della distanza dalla città, con enorme disturbo dei dottori, dell'Amministrazione e degli stessi poveri che si servono della farmacia, io penso di fabbricare un nuovo locale su d'un suolo sito sulla via di Conversano,

² Saverio De Bellis all'onorevole Baccelli, ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, Castellana, 26 settembre 1902, in *70° anniversario del Ricovero (Asilo d'infanzia – ospedale – asilo di mendicità) Saverio De Bellis Cavaliere al merito del lavoro, 3 giugno 1906 - 3 giugno 1976*, tip. Vito Radio, Putignano, 1977, p. 25.

e vicinissimo al paese, assai arieggiato e comodo, per trasportare quivi l'Ospedale e l'Asilo.

Tengo da circa 8 anni questo pensiero sempre chiuso dentro di me, e solo oggi parlo per la prima volta, essendomi nascosto anche con mio fratello, col quale ci dividiamo tutti i nostri pensieri: per ciò mi sono permesso di aprirmi con te, sapendoti uomo serio, da cui posso sperare qualche consiglio.

Con volontà ferrea spero di attuare i miei pensieri che mirano all'unico scopo di un "lavoro onesto".

È inutile per ora dirti altro, se tu prima non mi darai l'assicurazione del segreto³.

I documenti testimoniano una dedizione al prossimo che andava ben oltre la filantropia: la sua ricchezza, conquistata a fatica e pure percepita come una grazia ricevuta, era l'occasione per servire la comunità, ideando e realizzando opere tese allo sviluppo e alla prosperità del territorio. Una fede vissuta animava l'opera silenziosa e monumentale di De Bellis, realmente immedesimato nei bisogni dei concittadini: servire Dio e servire la sua gente erano una cosa sola.

L'ISTITUTO APICELLA

La Pia Casa dei Sordo Muti nasce a Molfetta nel 1864 su iniziativa di Padre Luigi Aiello dell'ordine dei frati bigi. Durante il 1800 i sordomuti vivevano in uno stato di misconoscimento sociale e di abbandono. Ai sordomuti erano affidati i mestieri più degradanti e la comunicazione con il mondo degli udenti era inesistente. Le comunità religiose furono le prime e le sole che cercarono di favorire un loro inserimento nella società. Nella seconda metà dell'Ottocento in tutto il mondo c'erano circa 450 istituti per sordomuti, di cui 30 in Italia. Nel Sud della penisola fu in particolare padre Aiello che si volle occupare dei sordomuti, anche se le scuole ad essi rivolte erano frequentate da pochi, solo i più fortunati, e cioè coloro che provenivano da famiglie ricche o che riuscivano a comprendere l'importanza dell'istruzione e della cultura. Padre Aiello seguiva l'istituto per sordi di Napoli nel quale si trovavano anche i sordi pugliesi e a volte veniva in Puglia, ed in particolare a Molfetta, per la questua. Molfetta era il centro del commercio pugliese, sede di un importante seminario da cui erano usciti uomini insigni, aveva un'importante marineria da pesca e da viaggio e godeva di un'ottima posizione topografica. Oltre a ciò, la municipalità di Molfetta si era offerta di fornire una sede ed un contributo economico per la realizzazione di un distaccamento della scuola di Napoli.

³ Saverio De Bellis ad Antonio Fato, Castellana, 21 luglio 1904, in *Ricordo della Festa civica del III Giugno MCMVI a Saverio de Bellis i Figli*, tip. Cav. E. Cressati, Noci 1906, p. IX.

Padre Aiello fu fortemente condizionato da tali aspetti, oltre che dai consigli di sacerdoti amici con cui operava in stretto contatto. L'11 giugno 1864 venne aperta a Molfetta la Pia Casa dei Sordo Muti, sezione distaccata della scuola di Napoli. Inizialmente c'erano solo 5 alunni e 4 frati bigi ma ben presto i ricoverati passarono a 16 e poi a 24 nell'agosto del 1866.

Padre Aiello morì molto presto e il suo impegno fu assunto da padre Lorenzo Apicella, anche lui dell'ordine dei frati bigi. Padre Apicella fu molto tenace e determinato nella sua azione: si recò personalmente presso enti pubblici e privati per chiedere il sostegno necessario alla nascita dell'istituto; volle dare ai sordi il patrimonio culturale ed educativo migliore che si potesse offrire loro; favorì l'introduzione, nell'insegnamento ai sordomuti, del metodo orale in sostituzione di quello mimico; si oppose a chi voleva trasferire la scuola da Molfetta a Bari; decise di coinvolgere in questo progetto di istruzione anche le sordomute. A tal fine prese in affitto un nuovo locale per installarvi la sezione femminile presso l'ex convento dei cappuccini e ne affidò l'insegnamento, l'assistenza e la cura interna ad un ordine di suore da lui fondato. Si trattava della Congregazione delle "Suore salesiane della Visitazione", poi riformate dal sacerdote Filippo Smaldone, nel 1890, nelle "Suore salesiane dei Sacri Cuori". Grazie al suo impegno e alla partecipazione dei benefattori, Apicella riuscì ad acquistare la Villa Nisio e i locali dell'ex convento dei cappuccini. Nel 1893, dopo una vita vissuta esclusivamente a favore della promozione sociale del sordo, padre Apicella morì lasciando nel suo istituto 50 ricoverati. Prima di morire dettò le sue volontà: lasciava la sua opera alla Provincia (allora denominata Deputazione Provinciale), imponendo che la scuola dovesse rimanere a Molfetta con l'impegno di perseguire sempre l'educazione del sordomuto. Inoltre, qualora la Provincia non avesse mantenuto gli impegni imposti, sarebbe subentrato il Municipio di Molfetta con gli stessi obblighi dettati da Apicella prima di morire.

La Provincia rispettò l'impegno che le era stato richiesto, sostenuta certamente, agli inizi del 1900, da importanti donazioni di molti benefattori oltre che dalla Municipalità, che donò il terreno sul quale venne eretto l'istituto.

Nel 1907 il nuovo edificio costruito in corso Fornai n. 1 (dove tuttora ha la sede l'istituto) accolse alunni e alunne che potevano disporre delle moderne strutture del complesso scolastico che allora ospitava anche la sezione dei non vedenti. L'istituto ottenne il riconoscimento dello Stato alla parificazione della scuola pubblica ai sensi del Decreto Regio 3123 del 31 dicembre 1923. La struttura ospitò, oltre all'attività didattica speciale, i laboratori di addestramento professionale.

Nel 1949 gli alunni ed alunne sordi erano 240, mentre nel 1964 si contavano oltre 340 studenti con deficit uditivo. L'istituto aveva annesse le scuole

professionali e, dal 1954, il centro di rieducazione acustica, oltre ai servizi di logopedia e ortofonia, creati negli anni '80.

Purtroppo negli anni successivi si è assistito ad un venir meno dell'impegno assunto, soprattutto a causa di una legislazione che ha spogliato gli istituti speciali della loro specificità nella presunzione di fornire il giusto sostegno alla formazione del sordo con la semplice presenza dell'insegnante di sostegno nelle scuole ordinarie. La Provincia ha dunque intrapreso una serie di azioni che hanno tradito le volontà testamentarie di padre Apicella: sono stati eliminati i poteri del consiglio di amministrazione, è stato chiuso il convitto e la scuola è stata trasformata da speciale in ordinaria, con possibilità di inserimento del sordo.

Attualmente l'istituto si propone come agenzia di orientamento e formazione professionale in collaborazione con altri enti, prefiggendosi come finalità il reale inserimento dei non udenti a partire dalla scuola dell'infanzia e sfociando nel contesto sociale attraverso lo sviluppo di conoscenze, capacità e competenze.

Le azioni attraverso cui si persegue questa finalità sono costituite da:

- Laboratori in grado di sviluppare le professioni e i mestieri maggiormente richiesti nel territorio provinciale e relazionati ai particolari standard di apprendimento dei sordi.
- Corsi di formazione LIS, in collaborazione con l'ENS, che rendano accessibile e disponibile la comunicazione dei sordi in tutte le manifestazioni della vita, abbattendo le barriere linguistico-comunicative.
- Servizio di supporto logopedico aperto al territorio con tecniche specifiche per esercizi di "messa in voce" di sordi e di altri problemi del linguaggio.
- Corsi di formazione professionale in collaborazione con varie agenzie formative in azione di partenariato sociale.
 - Integrazione culturale con l'Università.
 - Integrazione in classi sperimentali.
 - Collaborazione con le Aziende Sanitarie Locali.
 - Servizio di biblioteca specialistica aperta al territorio.

IL VILLAGGIO DEL FANCIULLO

Il 29 maggio 1946 su invito di S.E. cardinal Marcello Mimmi, allora arcivescovo di Bari, la congregazione dei Padri rogazionisti, fondata da Annibale Di Francia da Messina, fu chiamata a Bari per occuparsi della salvezza, educazione e istruzione dei fanciulli poveri e abbandonati che nel dopoguerra vagabondavano per la città costituendo un pericolo pubblico. I rogazionisti aderì-

rono all'invito e affidarono il compito al sacerdote padre Mario Labarbuta, nativo di Minervino Murge (BA).

Senza denaro, senza una casa, senza beni, don Mario Labarbuta occupò un ex campo militare a Bari, al rione Picone, in piazza Giulio Cesare, cinto di filo spinato, con 22 baracche sconnesse e devastate dal vandalismo della gente. Si adattò alla meglio in una di esse e così iniziò la grande opera del Villaggio del Fanciullo. Gli inizi furono durissimi in una terra sconosciuta, disastata dalla guerra e dalle truppe di occupazione. Don Mario cominciò chiedendo aiuto a tutti, dall'uomo della strada alle autorità, agli uffici cittadini: un tozzo di pane, un letto, una sedia, beni di prima necessità.

Il 3 giugno 1946 il Genio militare, su richiesta di don Mario, appoggiato da S.E. arcivescovo Mimmi, vista l'alta finalità che il sacerdote si proponeva, donò le baracche ai bambini abbandonati che poterono ripararsi alla meglio.

Il vicino Policlinico e il comando inglese donarono alcune brandine. Il 10 luglio 1946 vennero ricoverati i primi 10 bambini che, quello stesso giorno, già potettero sedere a una mensa fatta di tavole di baracche poste su quattro tufi davanti a una minestra fumante, cotta all'aperto con rottami di legno in abbandono. Tuttavia, «c'era tanta gioia, tanta allegria e tanta poesia in tutti noi», ricorda padre Mario nelle sue memorie.

Presto venne interessato il comitato U.N.R.R.A. (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). La presidente visitò il Villaggio e commossa dinanzi a quei poveri figli della strada promise ogni appoggio e aiuto. La promessa fu mantenuta con scrupolo, man mano che crescevano i bisogni e la necessità dei ricoverati in continuo aumento.

La Direzione dei rogazionisti inviò al sacerdote Labarbuta rinforzi di personale religioso che si dedicarono con abnegazione all'opera di educazione dei fanciulli.

Tuttavia il suolo su cui si trovavano le baracche donate non era dei rogazionisti, e ben presto i proprietari reclamarono i loro diritti. In particolare l'amministrazione provinciale richiese lo sgombero immediato del terreno.

Il 15 luglio 1946 l'avvocato Lattanzio, presidente della Deputazione provinciale, si recò presso il Villaggio per convincere padre Mario Labarbuta a lasciare quella terra; ma dinanzi a tutti quei bambini in difficoltà l'avvocato Lattanzio cambiò parere e promise di battersi alla Provincia perché venisse ceduto il terreno e realizzata un'opera a favore dei fanciulli della strada, orfani e abbandonati.

La lotta e l'iter burocratico in seno all'Amministrazione provinciale durarono 18 mesi, ma alla fine l'avvocato Lattanzio vinse la causa e diede ai figli della strada quella porzione di terra dell'Amministrazione, parte in donazione e parte in vendita.

La vita al Villaggio si animava: una baracca venne trasformata in chiesa, si eresse un rudimentale campanile fatto con rottami di spalliere di letti in demolizione e un primo gruppo di ragazzi si accostò alla prima comunione nella prima Santa Messa celebrata da S.E. arcivescovo Mimmi. Al fine di promuovere il Villaggio e far conoscere la sua attività, un autocarro dell'U.N.R.R.A. portava in giro per la città i ragazzi che rallegravano le vie con i loro canti. Lo stesso carro girava in città per la raccolta dei beni: indumenti, viveri e suppellettili per i ragazzi del Villaggio. Bari e i suoi abitanti cominciarono ad apprezzarne profondamente l'opera. Anche la «Gazzetta del Mezzogiorno» e i quotidiani del tempo si prodigarono per la propaganda. Il 7 marzo 1947 venne eletto tra i ragazzi il primo sindaco del Villaggio. Il giovane sindaco accoglieva ogni illustre visitatore insieme alla giunta e al questore, ed esponeva loro le necessità del Villaggio.

Il 24 aprile il piccolo sindaco e il direttore si recarono a Roma per essere ricevuti in udienza privata dal Santo Padre, Pio XII, che ebbe parole di incoraggiamento e benedisse la nuova istituzione. Il 3 maggio, il gruppo venne ricevuto anche dal Capo dello Stato, Enrico De Nicola, che assicurò il suo appoggio alla nobile istituzione di Bari.

Finalmente il 17 luglio 1948 avvenne la posa della prima pietra dell'edificio che costituirà il Villaggio del Fanciullo.

Poco dopo i lavori furono interrotti per mancanza di fondi, ma nel 1950 ripresero grazie all'intervento di don Sturzo che favorì lo stanziamento di altri fondi per il completamento della costruzione.

Nel luglio del 1950 padre Mario Labarbuta lasciò il Villaggio per continuare la sua opera in Brasile. Gli succedette padre Serafino Santoro che contribuì al completamento del Villaggio. Furono attivati altri laboratori corredati di adeguata strumentazione.

Il 6 gennaio 1951 venne inaugurata la completa costruzione dell'edificio sul fronte di piazza Giulio Cesare. Negli anni successivi il Villaggio continuò a crescere grazie a continui lavori di ampliamento, e nel 1957 assunto il suo assetto definitivo così come l'avevano sognato i pionieri della sua fondazione.

Tra il 1959 e il 1962 l'avviamento professionale fu sostituito con l'Istituto per l'industria e per l'artigianato e l'Istituto tecnico industriale. Inoltre nel 1962 iniziò una definitiva sistemazione dei locali e cura delle attrezzature.

Il 25 giugno 1974 fu costituito il C.I.F.I.R. (Centro di istruzione e formazione professionale Istituti rogazionisti) come associazione o federazione dei centri degli istituti rogazionisti che svolge la propria attività prioritariamente nell'ambito dell'educazione e formazione professionale, istruzione culturale dei giovani, in particolar modo di quelli con disagio sociale ed economico.

In particolare oggi il C.I.F.I.R. promuove, organizza, gestisce:

- iniziative dirette allo svolgimento di attività formative e culturali;
- il perfezionamento e l'aggiornamento culturale-tecnico-professionale in ogni settore delle arti e professioni, industrie e del commercio, dei servizi agricoli a livello locale, regionale, interregionale, nazionale e comunitario;
- la formazione, l'aggiornamento del personale docente e non docente dei vari settori a tutti i livelli;
- convegni, dibattiti, studi sociali, culturali ispirati ai fini istituzionali della congregazione dei Padri rogazionisti;
- intese con associazioni-federazioni, commissioni, didattiche e formative, organizzative a livello locale, regionale, interregionale, nazionale e comunitario, che trattano i problemi della formazione professionale, culturale, didattica e metodologica, ecc.;
- inserimenti nelle azioni promosse dalla Comunità economica europea circa lo sviluppo della istruzione e formazione a livello comunitario;
- corsi di qualsiasi tipo e durata di formazione, qualificazione, specializzazione primaria e secondaria, di alta qualificazione, specializzazione, riqualificazione in conformità alle leggi vigenti;
- piani, progetti, istanze utili ad ottenere fondi e finanziamenti per la gestione dei corsi ed attività di qualsiasi tipo per il conseguimento delle finalità di cui innanzi.

3. Le normative regionali sul Terzo settore

LEGGE REGIONALE PUGLIA N. 11/1994

Con la L.R. 11 marzo 1994, n. 11, la Regione Puglia ha recepito quanto previsto dalla legge quadro sul volontariato n. 266/91, riconoscendo il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, promuovendone lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia e favorendone l'apporto originale per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale.

Nel corpo della medesima legge si è provveduto a individuare gli organi di governo nell'Assemblea regionale e nell'Osservatorio regionale del volontariato e ad istituire il Registro regionale delle organizzazioni di volontariato.

Il Registro regionale delle associazioni di volontariato è previsto dall'art. 6 della legge n. 266/91 e dall'art. 2 della L.R. n. 11/1994.

L'iscrizione al Registro regionale del volontariato consente una serie di benefici utili a garantire una maggiore partecipazione e un apporto qualificato per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale.

I benefici più significativi sono così sintetizzabili: acquisizione della qualifi-

ca di ONLUS di diritto; partecipazione a bandi provinciali, regionali e nazionali diretti alle associazioni iscritte; possibilità di acquistare beni mobili registrati e immobili, accettare donazioni e lasciti testamentari; possibilità di stipulare convenzioni con enti pubblici purché l'ODV sia iscritta da almeno 6 mesi nel Registro; possibilità di fruire di alcune agevolazioni fiscali (esenzione da imposta di bollo e imposta di registro per gli atti costitutivi e per gli atti connessi allo svolgimento della loro attività; non sottoposizione ad IVA delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizio svolte; esenzione da ogni imposta per donazioni, eredità e legati; non imponibilità ai fini IRPEG, previa domanda di esenzione, dei proventi da attività commerciali e produttive marginali).

Sono iscrivibili le organizzazioni aventi sede legale o articolazione locale o autonoma nella Regione Puglia, che perseguono le finalità di cui all'art. 1 della L.R. n. 11/1994, che sono costituite da almeno un anno, che sono già operative, e che possiedono nello statuto i seguenti requisiti, espressamente previsti dall'art. 3 della legge 266/1991: assenza di fini di lucro, democraticità della struttura, elettività delle cariche associative, gratuità delle cariche associative e delle prestazioni fornite dagli aderenti, criteri di ammissione ed esclusione degli aderenti, obblighi e diritti degli aderenti, obbligo di formazione del bilancio, modalità di approvazione del bilancio da parte dell'assemblea degli aderenti, devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore.

La domanda di iscrizione, sottoscritta dal legale rappresentante dell'organizzazione, e la documentazione allegata vanno inoltrate al Comune in cui ha sede legale l'organizzazione e non più alla Regione in quanto con l'atto di indirizzo e di coordinamento della Giunta regionale n. 798 del 24 giugno 1999, in attuazione delle disposizioni emanate con il D.Lgs. n. 96 del 30 marzo 1999, sono state trasferite ai Comuni le funzioni amministrative relative all'accertamento dei requisiti e le relative modifiche delle organizzazioni di volontariato di cui alla L.R. n. 11 del 16 marzo 1994.

Il Comune procede all'attività istruttoria volta ad accertare la sussistenza dei requisiti necessari a che un'organizzazione possa essere ritenuta di volontariato ai sensi della normativa vigente ed esprime il proprio parere entro 30 giorni dalla data di ricevimento della domanda. Il Comune invia il parere e la relativa documentazione con allegata l'istanza ai competenti uffici regionali i quali provvedono all'iscrizione dell'associazione nel Registro regionale del volontariato entro 90 giorni dalla data di ricevimento dell'istanza, tramite determinazione dirigenziale.

Annualmente l'ODV iscritta deve procedere entro il 30 aprile a inviare al comune di appartenenza la documentazione prevista dalla L.R. n. 11/1994 per mantenere la propria iscrizione nel Registro.

LEGGE REGIONALE PUGLIA N. 19/2006

Con la L.R. 10 luglio 2006, n. 19, la Regione Puglia ha dato organica attuazione alla realizzazione sul territorio regionale di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per le persone, le famiglie e i nuclei di persone, al fine di garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza.

Inoltre, coerentemente con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, si impegna a rimuovere «gli ostacoli alla piena inclusione sociale derivanti da condizione di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia».

Nella legge, trovano pieno recepimento i principi alla base della riforma nazionale del welfare locale (legge n. 328/2000): universalismo, sussidiarietà piena, integrazione delle politiche e integrazione di risorse provenienti da fonti finanziarie diverse, investimento sul capitale umano e sulla qualità sociale del sistema di welfare.

Il legislatore regionale ha, poi, ridisegnato il rapporto tra enti locali e soggetti del Terzo settore per la realizzazione e la gestione dei servizi, prevedendo l'affidamento di tali servizi tramite appalto concorso, in cui il prezzo non sia il criterio prevalente, in favore di soggetti accreditati e il convenzionamento con associazioni di volontariato per riconoscerne il concorso alla rete dei servizi.

Nella legge trovano riconoscimento nuove tipologie di servizi, quali la mediazione familiare, nuovi servizi per la prima infanzia, servizi per gli immigrati, potenziamento dell'assistenza domiciliare, assegni di cura e si afferma il principio di integrazione con le politiche socio-sanitarie, con le politiche di riqualificazione urbana, abitative, del lavoro e della formazione, oltre che con le nuovissime politiche per il contrasto alle povertà.

Gli obiettivi della legge, come individuato all'art. 23, sono i seguenti:

a) favorire la formazione di nuove famiglie attraverso interventi che concorrono a eliminare gli ostacoli di natura economica e sociale che ne impediscono la nascita e lo sviluppo, in coerenza con gli articoli 29 e 31 della Costituzione;

b) predisporre specifici programmi di sostegno, anche personalizzati, a fronte di situazioni di disagio e/o che violano la dignità della persona umana;

c) sostenere il ruolo delle famiglie che si fanno carico dei percorsi di cura di persone anziane e non autosufficienti, prevalentemente centrati sull'assistenza domiciliare;

d) valorizzare la corresponsabilità dei genitori nei confronti dei figli e il loro compito educativo e d'istruzione, favorendo la solidarietà tra generazioni anche per la permanenza dell'anziano nel proprio contesto di vita;

e) promuovere iniziative di mutuo sostegno tra famiglie e creare reti di solidarietà nonché forme di autorganizzazione e imprenditorialità per favorire le funzioni familiari particolarmente nell'attenzione ai bambini, agli adolescenti, agli anziani, ai disabili;

f) promuovere le iniziative delle reti sociali e delle organizzazioni del privato sociale tendenti a sviluppare la responsabilità delle famiglie e la capacità ad assumere in pienezza le proprie funzioni educative e sociali, nonché a sostenere i percorsi per l'affido e l'adozione di minori;

g) conciliare ed armonizzare i tempi di vita e di lavoro, riconoscendo il diritto delle donne e degli uomini ad assolvere agli impegni di cura senza rinunciare all'attività lavorativa, anche sostenendo iniziative di mutualità tese allo sviluppo della solidarietà ed al miglioramento del rapporto tra le generazioni;

h) garantire parità di trattamento tra utenti di scuole statali e non statali riconosciute, secondo il principio di eguaglianza e nei limiti del dettato costituzionale, con riferimento agli interventi per l'integrazione e il sostegno scolastico e per il diritto allo studio dei minori;

i) affiancare le coppie nella costruzione di un nuovo progetto di vita e nel consolidamento del loro ruolo genitoriale, anche programmando interventi economici e di erogazione dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento alle prime fasi di vita dei figli, fino al compimento del trentaseiesimo mese di vita.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la Regione con il Piano regionale delle politiche sociali, ovvero con linee guida di indirizzo, previa concertazione con gli enti locali, le organizzazioni sindacali e con le associazioni delle famiglie più rappresentative a livello regionale, indica le priorità strategiche di intervento in favore delle famiglie, da realizzare nei Piani sociali di zona, nell'ambito delle risorse assegnate a ciascun ambito territoriale per la realizzazione degli stessi Piani.

In particolare, la Regione approva, ogni tre anni il Piano regionale, in armonia con il Piano sanitario regionale e in raccordo con gli atti di programmazione in materia educativa e formativa, del lavoro, culturale ed abitativa.

Il Piano regionale rappresenta lo strumento attraverso il quale la Regione indica gli indirizzi generali per la programmazione del sistema integrato sull'intero territorio regionale.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano regionale i Comuni, singoli o associati, definiscono il Piano di zona, d'intesa con le AA.SS.LL., gli altri soggetti pubblici (IPAB) e gli organismi del Terzo settore. Adottato con accordo di programma, il Piano di zona costituisce lo strumento strategico per la realizzazione del sistema locale degli interventi e servizi sociali.

È dunque espressamente previsto che alla programmazione e progettazione del sistema integrato partecipano gli organismi del Terzo settore.

In particolare, le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le associazioni di promozione sociale, iscritte nei rispettivi Registri regionali concorrono alla realizzazione del sistema integrato anche mediante stipula di convenzioni per l'erogazione dei servizi.

La Regione e gli Enti Locali assicurano la partecipazione dei cittadini e degli utenti al controllo della qualità dei servizi favorendo l'attività delle associazioni di tutela degli utenti e delle organizzazioni sindacali.

L'indicazione degli strumenti e delle modalità di partecipazione sono rimandate all'emanazione del "regolamento regionale".

Infine, la legge istituisce l'Osservatorio regionale delle politiche sociali, il cui scopo è quello di promuovere coordinare e realizzare azioni di monitoraggio sul sistema di offerta dei servizi sociali, sulla loro domanda, sulla spesa sociale della Regione e degli altri enti, nonché attività di monitoraggio sull'attuazione dei Piani sociali di zona.

LEGGE REGIONALE PUGLIA N. 39/2007

Con la L.R. 18 dicembre 2007, n. 39, la Regione Puglia ha recepito quanto previsto dalla legge quadro sulle associazioni di promozione sociale n. 383/2000, promuovendo l'associazionismo, quale espressione di partecipazione, impegno, solidarietà e pluralismo, riconoscendone il valore sociale e l'autonomia, sostenendone le attività, sia quelle rivolte agli associati sia quelle rivolte a tutta la collettività per fini di utilità sociale, allo scopo di favorire lo sviluppo della cittadinanza attiva.

Nel corpo della medesima legge, si è provveduto ad individuare all'interno dell'Osservatorio regionale delle politiche sociali un'apposita sezione dedicata all'associazionismo di promozione sociale e a istituire il Registro regionale delle associazioni di promozione sociale.

L'iscrizione al Registro regionale delle associazioni di promozione sociale consente una serie di benefici così sintetizzabili: l'acquisizione della qualifica di ONLUS e l'utilizzo del trattamento tributario agevolato previsto dal D.Lgs. n. 460/1997 avviene successivamente all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento e relativa Comunicazione alla Direzione regionale delle Entrate; le prestazioni effettuate nei confronti dei familiari conviventi degli associati si considerano, ai fini fiscali, come quelle effettuate nei confronti dei soci (e cioè sono irrilevanti fiscalmente); le quote e i contributi corrisposti alle associazioni di promozione sociale consentono deduzioni e detrazioni di imposta da parte

dei soggetti che le hanno disposte; gli enti locali possono deliberare riduzioni sui tributi di propria competenza per le associazioni di promozione sociale; le quote e i contributi corrisposti alle associazioni di promozione sociale non concorrono alla formazione della base imponibile ai fini dell'imposta sugli intrattenimenti; Stato, Regioni, Province e Comuni ed altri enti pubblici possono stipulare apposite convenzioni con le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno 6 mesi nel Registro regionale, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto, anche nei confronti dei terzi.

Sono iscrivibili i soggetti che svolgono le attività di cui all'articolo 2 della L.R. n. 39/2007 e che sono operanti sul territorio regionale ovvero le articolazioni territoriali di associazioni a carattere nazionale iscritte nel Registro nazionale.

Le articolazioni regionali e locali di associazioni a carattere nazionale iscritte nel Registro nazionale, nonché le associazioni operanti solo sul territorio regionale, devono inoltrare la domanda di iscrizione rispettivamente alla Regione e al Comune ove ha sede legale l'associazione, corredata dalla seguente documentazione: atto costitutivo; statuto, che indichi denominazione, sede legale, attribuzione della rappresentanza legale, assenza di fini di lucro intesa come divieto di ripartire i proventi fra gli associati in forme indirette o differite, obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione nelle attività istituzionali, democraticità dell'ordinamento interno, criteri per l'ammissione e l'esclusione degli associati, loro diritti e doveri, obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari e modalità di approvazione degli stessi, modalità di scioglimento dell'associazione e obbligo di devoluzione del patrimonio residuo a fini di utilità sociale; relazione sulle attività prevalenti dell'associazione ed eventuale ultimo rendiconto consuntivo approvato; elenco nominativo dei soggetti che ricoprono le cariche associative con l'indicazione dell'indirizzo presso cui è depositato l'elenco nominativo degli associati e del numero di codice fiscale dell'associazione; documento rilasciato dalla direzione nazionale dell'associazione che attesti l'avvenuta iscrizione nel Registro nazionale, per le associazioni a carattere nazionale operanti con proprie articolazioni sul territorio regionale, con l'indicazione della data di avvenuta iscrizione.

Il Comune ove ha sede legale un'associazione a carattere regionale o locale, effettuata l'istruttoria, trasmette il provvedimento alla regione entro 30 giorni dalla data di ricevimento della domanda. L'iscrizione al Registro regionale è disposta con atto del dirigente del Settore sistema integrato servizi sociali entro trenta giorni dalla data di ricevimento del provvedimento comunale.

I Comuni, entro il mese di giugno di ogni anno, verificano la permanenza del possesso dei requisiti da parte delle associazioni iscritte nel Registro e ne comunicano l'esito alla Regione – Settore sistema integrato servizi sociali.

4. I dati della ricerca provinciale

Nel 2006 il CSVSN ha curato la sua prima ricerca, *Il Volontariato in Terra di Bari*, con lo scopo di conoscere la realtà che cominciava allora a servire. Seguendo in questi anni la nascita e la crescita delle associazioni di volontariato nella ex provincia di Bari è maturata l'esigenza di approfondirne la conoscenza, questa volta puntando l'attenzione sui volontari. Accanto a un'analisi delle caratteristiche delle ODV, infatti, tratteggeremo il profilo del volontario: che età ha, che professione svolge, quali bisogni avverte con più urgenza e in che modo trova più congeniale rispondervi. Sono alcuni dei tratti del "volto" che vogliamo scoprire.

La ricerca, realizzata nel periodo compreso tra aprile 2011 e febbraio 2012 attraverso la somministrazione di questionari, è stata condotta su un campione di 169 organizzazioni di volontariato su un totale di 759 censite dal CSVSN (dato aggiornato al 31 dicembre 2010) nel territorio in cui opera, la ex provincia di Bari. Tutte le organizzazioni di volontariato censite – e quindi il campione su cui si è effettuata la ricerca – sono definite dalla legge quadro n. 266/1991.

Il campione è stato ricavato dalla banca dati in possesso del CSVSN ed è proporzionale secondo due caratteri: ambito di intervento e iscrizione (e non iscrizione) al Registro regionale delle ODV. La percentuale delle ODV prese in considerazione per ambito di intervento è coerente con la stessa percentuale rilevata nella banca dati; il campione si compone poi per il 50% da ODV iscritte e per il 50% da ODV non iscritte, mantenendo la coerenza delle percentuali.

La rilevazione e la successiva elaborazione dei dati sono state curate dall'Area Progetto, ricerca e qualità del Centro.

Nel corso della ricerca ci si è avvalsi di alcuni confronti significativi: innanzitutto, con i dati della ricerca realizzata nel 2006, per registrare i cambiamenti avvenuti in questi anni, e quindi anche gli effetti dell'operato del CSVSN sul mondo associazionistico; gli studi di Renato Frisanco, poi, offrono spunti di riflessione importanti per chiunque porti avanti un lavoro di ricerca che abbia a che fare col Terzo settore: il nostro lavoro ha beneficiato in particolare del paragone con *Volti e orizzonti del volontariato*; infine, ci si è confrontati con la ricerca regionale *Le organizzazioni di volontariato nel sistema del welfare pugliese*, a cui il csv "San Nicola" ha partecipato, a cura del csvPuglia.net (2011).

QUANTI SONO I VOLONTARI?

I volontari che partecipano alle attività delle ODV nella ex provincia di Bari sono 27.795, circa il 2% della popolazione residente. La percentuale è bassa se confrontata con quella di alcune altre regioni d'Italia, sebbene in crescita.

Il dato non giudica la generosità della gente del nostro territorio – è noto come ad esempio sia fortemente sentito il legame familiare al punto che le reti parentali permettono ai singoli e a intere famiglie di non soccombere alla crisi, così come è nota la storica capacità di accoglienza del popolo pugliese nei confronti di immigrati e profughi. Se si fa fatica a rendere stabili e duraturi questi slanci è innanzitutto una questione culturale che prescrive, e non solo ai volontari, il compito di diffondere la gratuità come possibilità di miglioramento della qualità della vita dell'intera comunità e non come gesto estemporaneo.

QUANTE SONO LE ODV?

Il numero di ODV nel nostro territorio è in costante crescita: il dato è monitorato dal CSVSN attraverso una banca dati in continuo aggiornamento.

Dal 2010 al 2011 si è verificato un incremento complessivo dell'8,95%: di queste, il 7,51% sono iscritte al Registro regionale, l'1,48% non sono iscritte.

Tabella 3. Dati relativi al territorio della “ex provincia di Bari” nel 2010-2011

	Totale al 31.12.2010	Totale al 31.12.2011
ODV iscritte al Registro	354	416
ODV non iscritte al Registro	405	411
Totale ODV	759	827

Fonte: CSVSN Area PRQ

Ha ragione Renato Frisanco quando afferma – in riferimento all'incremento negli ultimi anni del numero complessivo di ODV su scala nazionale – che, aumentando gli “osservatori” come i CSV, sono emersi dati sulle associazioni prima ignorati. Egli rileva, inoltre, che il dato numerico è reso visibile per la massiccia iscrizione ai Registri regionali e la candidatura delle associazioni a giovare del 5 per mille.

Sono tutte dinamiche presenti anche nel nostro territorio: va però aggiunto che il ruolo del CSV rispetto alla crescita del numero di associazioni non si limita soltanto all'emersione dei dati. Per quel che concerne il nostro territorio, il CSVSN svolge, infatti, un importante lavoro di accompagnamento nella fase di formazione e consolidamento delle ODV: dal 2006, con il supporto del CSV, si sono costituite 147 nuove ODV.

Anche l'incremento delle iscrizioni al Registro è avvenuto grazie all'opera di sensibilizzazione e formazione del CSV (come si vede dalla tabella sopra).

GLI AMBITI DI INTERVENTO

Le ODV vanno incontro a una varietà di bisogni raggruppabili in famiglie che definiamo settori o ambiti di intervento (senza per questo negare la stretta relazione che vi è tra di essi). Sono 13 gli ambiti di intervento scelti dal CSV guardando alla composizione dell'universo di ODV del territorio:

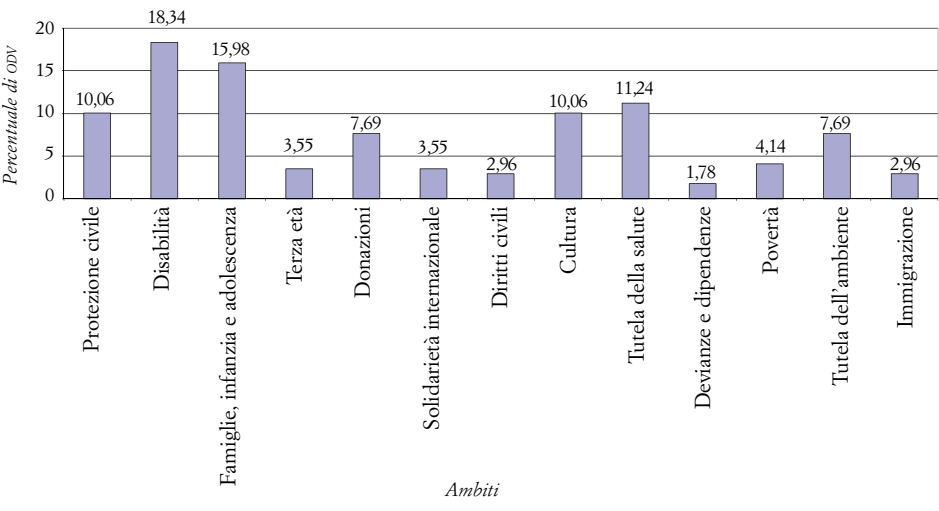
Ambiti di intervento	Attività
Cultura	Arte; musica; teatro; cinema; formazione.
Devianze e dipendenze	Alcolismo; tossicodipendenze; abusi psicologici.
Diritti civili	Cittadinanza attiva; detenuti ed ex detenuti; tutela dei diritti; pari opportunità.
Disabilità	Handicap; attività ricreative di carattere sociale; assistenza domiciliare; assistenza alle famiglie.
Donazioni	Donazioni di organi; donazioni di sangue; donazioni di midollo; cellule staminali.
Famiglie, infanzia e adolescenza	Consultori familiari; adozione e affidamento familiare; aiuto allo studio; integrazione scolastica; attività formative.
Immigrazione	Centri di ascolto; sportelli informativi; promozione dell'interculturalità; assistenza socio-sanitaria agli immigrati; mediazione interculturale; formazione.
Povertà	Centri di ascolto; accoglienza; mensa sociale; raccolta di beni di prima necessità.
Protezione Civile	Antincendio; interventi di emergenza e calamità; servizio d'ordine; Pronto Soccorso e servizio malati.
Solidarietà internazionale	Adozione a distanza e internazionale; sostegno alle popolazioni del Terzo mondo.
Terza età	Assistenza domiciliare; centri di ascolto; attività ricreative di carattere sociale.
Tutela dell'ambiente e del patrimonio storico/artistico	Beni culturali e ambientali; educazione ambientale; protezione animali.
Tutela della salute	Assistenza sanitaria; assistenza ospedaliera; informazione e prevenzione sanitaria; pet therapy; assistenza domiciliare; salute mentale; clown therapy.

Nella figura 2 è espressa la percentuale di ODV per ambito di intervento.

Il settore Disabilità rappresenta il 18,34% delle attività di volontariato, a seguire Famiglia, infanzia e adolescenza (15,98%), Tutela della salute (11,24%), Protezione civile e Cultura, entrambe al 10,6%; il quinto settore è rappresentato dalle Donazioni assieme a Tutela dell'ambiente (7,69%).

I dati relativi agli ambiti di intervento delle ODV risultano difforni da quelli presentati nella ricerca regionale (che registra una preponderanza nella nostra provincia del settore Donazioni), poiché differente è stato il metodo con cui si è scelto il campione per l'indagine.

Figura 2. Ambiti di intervento delle ODV



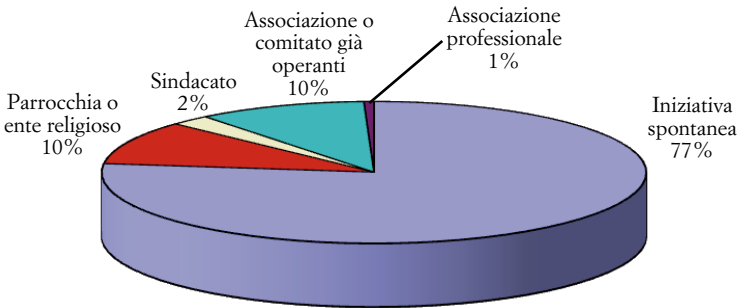
L'ORIGINE DELLE ODV: SPONTANEE O FEDERATE?

Nella ex provincia di Bari è notevole il numero di ODV costituitesi spontaneamente (77%), cioè non affiliate e/o federate a organizzazioni regionali e/o nazionali.

È un dato considerevole anche se confrontato con le rilevazioni del 2010 effettuate dalla FIVOL (Nord 56,1%, Sud 43,5%) e con la rilevazione della ricerca del CSVSN del 2006 *Il Volontariato in Terra di Bari* (49,7%). Dal 2006 al 2010 c'è quindi un incremento del 30% di ODV sorte spontaneamente.

Le ODV sorte spontaneamente sono la maggioranza anche nelle altre province della regione, come rileva la ricerca regionale.

Figura 3. Provenienza delle ODV



Più ODV indipendenti significa più bisogni rilevati e comunque maggiore attenzione ai bisogni più prossimi, alle necessità concrete delle persone nel territorio.

D'altra parte, la presenza di molte ODV indipendenti – generalmente si tratta di piccole associazioni proprio perché di recente formazione – impongono all'attenzione i temi della partecipazione e della rappresentanza: pongono cioè l'urgenza di realizzare forme di coordinamento, soprattutto di settore, per poter esprimere e avanzare proposte unitarie, quindi più autorevoli, alle istituzioni pubbliche.

Attraverso i Piani di zona⁴ si sono rilevati dei miglioramenti nella partecipazione, frutto di una maturazione tanto dei soggetti del Terzo settore che del ceto politico, ma si è ancora lontani da una piena partecipazione che veda il Terzo settore organizzato, coordinato e in grado di presentare proposte ben strutturate alle istituzioni pubbliche. Anche le istituzioni, d'altra parte, quasi mai chiariscono le modalità di definizione delle priorità del territorio né i criteri che determinano le scelte finali. Nel primo grafico (fig. 4) alla pagina seguente sono rappresentate le percentuali di partecipazione ai tavoli concertativi per i Piani di zona.

Come le associazioni si rapportano tra loro, con le istituzioni e con il territorio, resta un problema aperto su cui siamo chiamati a lavorare. I bandi della Fondazione con il Sud, ad esempio, sono un tentativo di rispondere a tale problema. I dati relativi alla collaborazione delle ODV con enti pubblici e privati mostrano una buona capacità di relazione con gli attori del territorio da parte di un numero rilevante di ODV: il 56,8% collabora con altre ODV, il 46,75% con scuole e centri di formazione professionale, il 34,32% con strutture ecclesiali (cfr. fig. 5).

Dalla figura 3 (cfr. p. 127) risulta che le ODV nate da enti religiosi (10%) hanno la stessa rilevanza delle ODV affiliate (10%). I due grandi capisaldi dell'associazionismo – negli anni '80 la stragrande maggioranza delle associa-

⁴ I Piani sociali di zona – risultato della legge nazionale n. 328 del 2000, la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” – sono uno strumento attraverso cui i servizi sociali dei Comuni programmano gli interventi sociali e socio-sanitari per un arco temporale di più anni e in un determinato ambito territoriale. Si individuano i reali bisogni sociali dei territori e si programmano gli interventi: la programmazione avviene nei termini di progettazione e pianificazione dei servizi e coinvolge sia il pubblico che il privato sociale. I Piani di zona sono coordinati dalla Provincia e sono divisi per distretti socio-sanitari (i distretti raggruppano più comuni). La legge regionale n. 17 del 2003 prevedeva l'attuazione in Puglia della legge nazionale: nel 2006 la Regione si è dotata di un nuovo testo normativo, la legge n. 19 sulla “Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia”.

zioni di volontariato faceva capo ad enti religiosi o a grandi associazioni nazionali – sono divenuti oggi minoritari rispetto alle ODV sorte spontaneamente. Restano, tuttavia, una presenza assai viva nel territorio: sono volontari dediti all'ascolto e ai servizi alla persona, cercano di rispondere ai bisogni tramite visite a domicilio, servizi di asilo nido, mense, case di accoglienza, case di riposo, centri di ascolto, corsi di italiano per stranieri, corsi di formazione per donne in difficoltà, servizi agli anziani, con lo scopo di accompagnare le persone a prendersi cura di se stesse e a diventare autonome.

Figura 4. Partecipazione ai tavoli di concertazione per il Piano sociale di zona

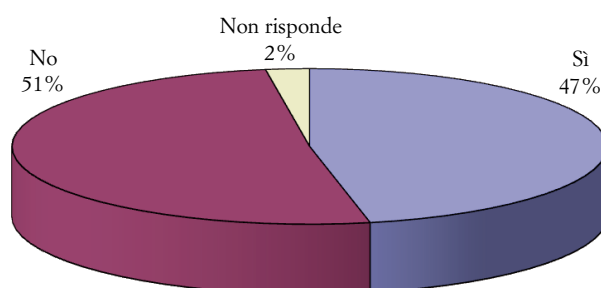
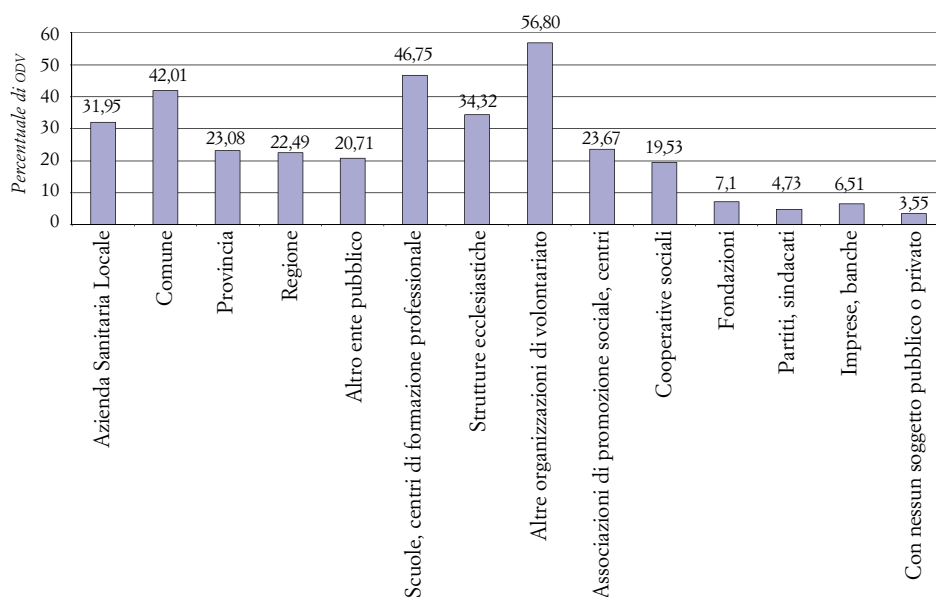


Figura 5. Collaborazione con enti pubblici o privati (valori percentuali)

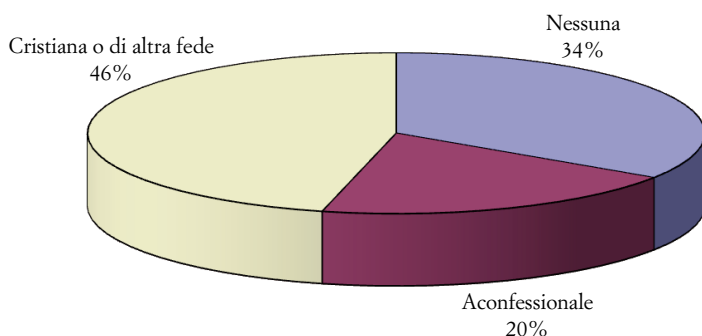


LA MATRICE CULTURALE

La matrice culturale predominante è quella religiosa (46%). Il restante 54% dei membri delle associazioni si riconoscono negli obiettivi e nelle finalità dell'organizzazione piuttosto che in ideali comuni.

È interessante notare che la differenza di matrice culturale corrisponde, nella maggior parte dei casi, anche a una differenza degli ambiti di intervento. Le ODV di matrice religiosa, in particolare cattolica, si occupano prevalentemente di servizi alla persona: assistenza ai poveri, ai senza tetto, gestione di mense, centri di accoglienza e di ascolto; le ODV aconfessionali, o che non dichiarano alcuna matrice, si occupano prevalentemente di diritti civili, cultura, tutela dell'ambiente.

Figura 6. Matrice culturale delle ODV



AMBITI D'INTERVENTO DELLE ODV SORTE SPONTANEAMENTE

Analizzando la ripartizione nei vari ambiti in cui operano le associazioni di volontariato della ex provincia di Bari sorte spontaneamente (il 78% delle ODV presenti nel territorio), si può affermare che la motivazione più forte è la presentazione di un'istanza di sensibilizzazione su un bisogno in cui si è direttamente coinvolti o il mobilitarsi in quanto si è sofferto in prima persona un determinato disagio o una specifica patologia; allo stesso tempo l'impegno in tali ambiti segnala una drammatica e non colmata mancanza di servizi pubblici, che porta una buona fetta di cittadini a muoversi. Gli ambiti prevalenti sono, dunque, quelli tradizionali:

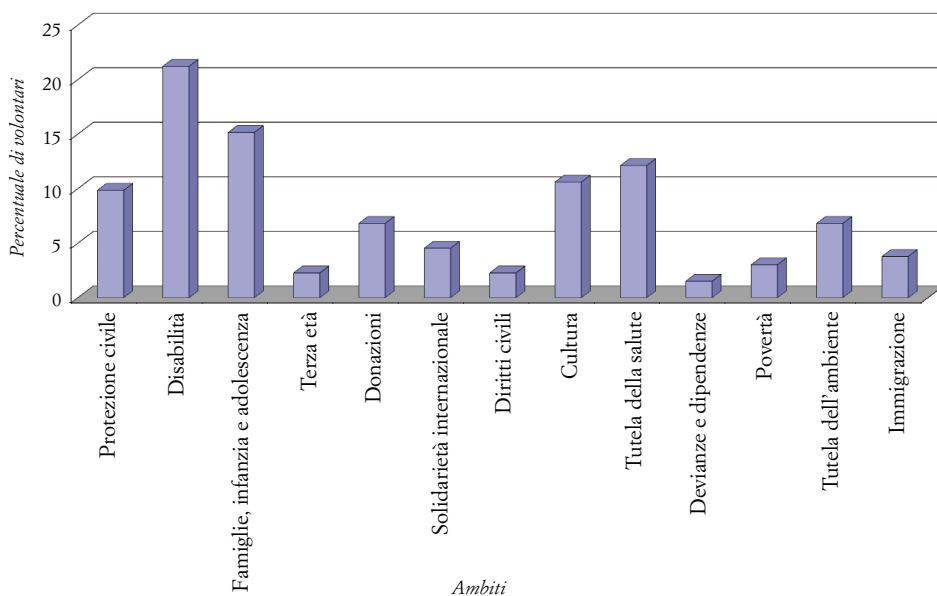
- disabilità (21,21%);
- famiglia, infanzia e adolescenza (15,15%);
- tutela della salute (12,12%).

Sono gli ambiti ancora più diffusi sebbene si siano ridotti percentualmente dal 56% del 2006 al 48% del 2011; le attività delle ODV sorte spontaneamente si stanno estendendo ad altri ambiti come:

- cultura (10,61%);
- protezione civile (9,85%).

Questi due ambiti, sebbene inferiori in percentuale rispetto a quelli tradizionali, sono infatti in crescita.

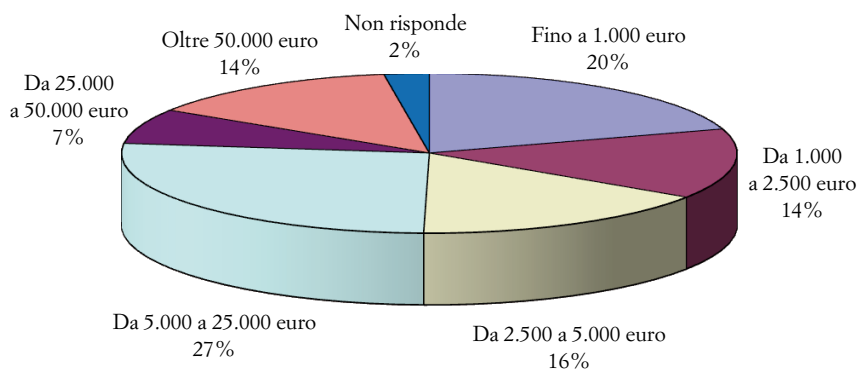
Figura 7. Ambiti di intervento delle ODV sorte spontaneamente



IL BILANCIO DELLE ODV

Il grafico (fig. 8, p. 132) permette un'analisi degli aspetti economici delle ODV da cui emerge un altro fattore rilevante per valutare il loro impatto nel territorio. L'ammontare del bilancio annuo nel 50% dei casi arriva a un massimo di 5.000 euro; nel 48% parte da 5.000 euro e va oltre i 50.000 euro: c'è una sorta di spaccatura in due parti, grandi associazioni da un lato e piccole associazioni dall'altro. Nella maggior parte dei casi, le ODV che presentano un bilancio più elevato hanno partecipato con successo a bandi. Tra quelle con i bilanci più elevati ci sono le associazioni affiliate che ricevono contributi dalle strutture nazionali.

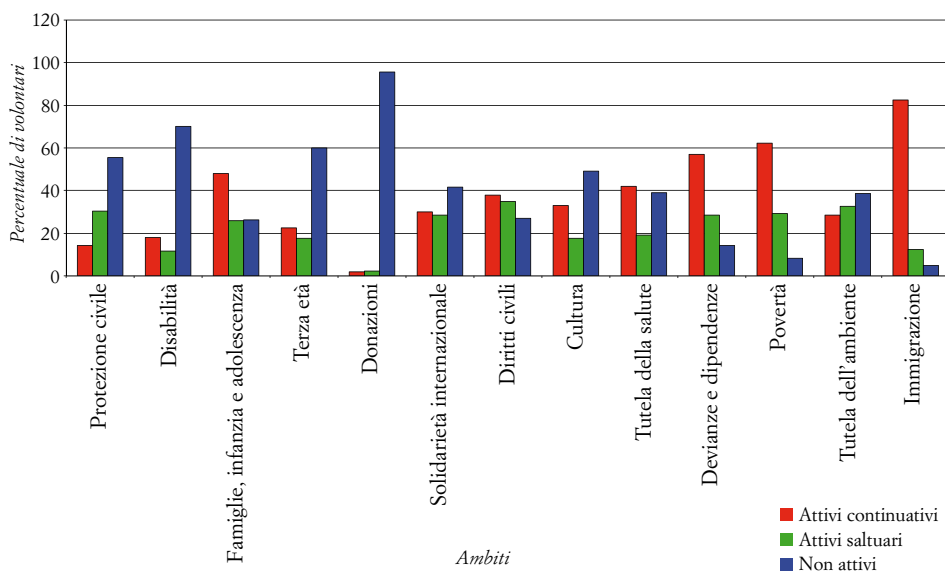
Figura 8. Ammontare del bilancio annuo



VOLONTARI DIVISI PER AMBITO DI INTERVENTO

L'ambito delle Donazioni è quello più partecipato (21,75% dei volontari): come sarà chiaro anche in seguito (cfr. pp. 133 sg.), il dato deve tener conto della presenza dei tanti donatori di sangue, soci tesserati ma non attivi.

Figura 9. Volontari delle ODV per ambito di intervento



Segue il settore della protezione civile, che registra una larga partecipazione di volontari, specie tra gli uomini e i giovani.

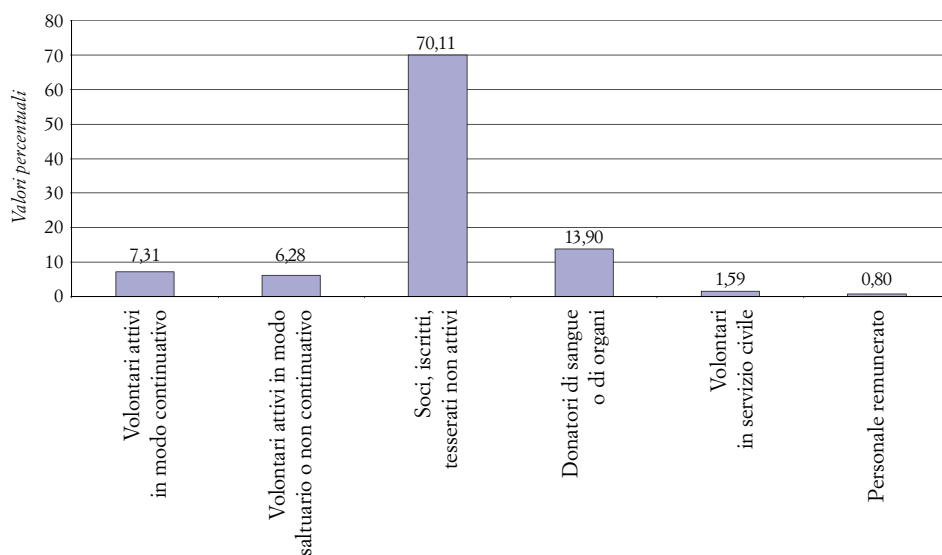
VOLONTARI ATTIVI E NON ATTIVI

I volontari attivi sono i volontari che operano assiduamente in un'associazione di volontariato, dando vita o collaborando all'offerta di servizi strutturati (ad esempio, garantiscono una mensa giornaliera per i poveri), a differenza dei volontari "non attivi" che, pur offrendo un insostituibile supporto all'associazione e condividendone la *mission*, non partecipano con essa a un progetto di volontariato strutturato: un esempio di volontari non attivi sono i donatori, periodici o occasionali, di sangue.

I volontari attivi in modo continuativo sono presenti soprattutto negli ambiti dei servizi alla persona: immigrazione, povertà, devianze e dipendenze, famiglia, infanzia e adolescenza. Sono in media 15 per unità (dato rimasto invariato rispetto al 2006) – circa il 9% del numero totale dei volontari – e garantiscono un impegno settimanale medio di 3 ore pro-capite (dato dimezzato rispetto al 2006: 6 ore pro-capite).

I volontari attivi in modo saltuario (6,28%) sono impegnati maggiormente nell'ambito dei diritti civili; seguono la protezione civile e la tutela dell'am-

Figura 10. Figure presenti nell'ODV



biente: in effetti, si tratta di settori le cui attività permettono più facilmente un impegno discontinuo.

La saltuarietà del coinvolgimento dei volontari è una delle criticità più sentite dalle ODV e, tra le altre cose, segnala una difficoltà dei volontari a saldare la loro adesione all'ideale che muove l'associazione a cui si è scelto di partecipare: per una riflessione su questo aspetto si rimanda alle considerazioni riportate nelle conclusioni.

È aumentato il numero dei soci tesserati non attivi, dal 54% nel 2006 al 70,11% nel 2011: sono volontari dediti essenzialmente alle donazioni e alla disabilità (le famiglie ricevono servizi dall'ODV); forniscono un minimo sostegno economico e radicamento sociale all'organizzazione e partecipano passivamente alle attività dell'ODV, specie come donatori (95,7% di soci tesserati).

IL TITOLO DI STUDIO DEI VOLONTARI

Il 96% dei volontari è in possesso di un titolo di studio con una preminenza dei diplomati rispetto ai laureati.

I laureati sono maggiormente dediti all'immigrazione, alla tutela dell'ambiente e alla solidarietà internazionale. All'interno delle associazioni, ad essi si affidano incarichi che richiedono un maggiore specialismo: sono prevalentemente laureati i responsabili della comunicazione, della progettazione, della raccolta fondi; le cariche sociali, invece, sono generalmente ricoperte dai diplomati.

Il volontariato improvvisa sempre meno le sue attività ed è più propenso a un'organizzazione interna strutturata (cfr. p. 135), con una divisione più precisa dei compiti e una tensione alla qualificazione dei servizi offerti.

Figura 11. Volontari per titolo di studio

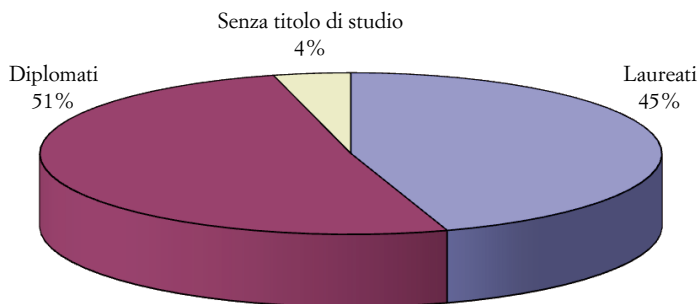
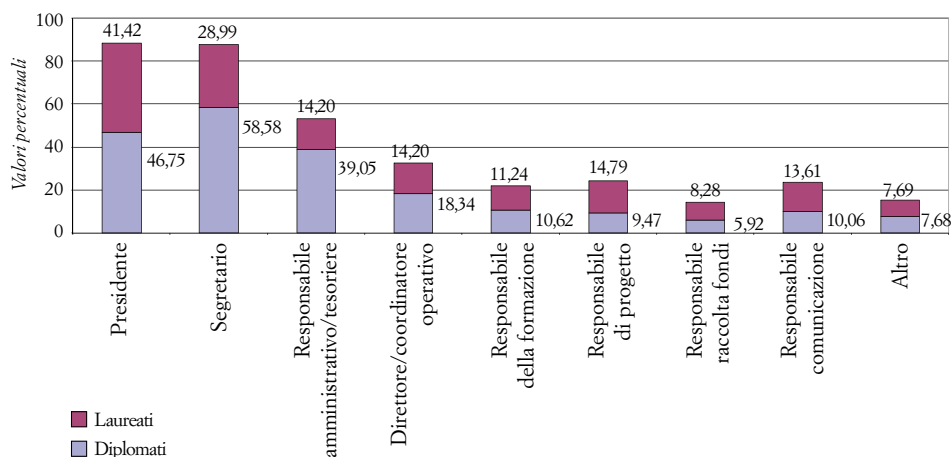


Figura 12. Figure presenti all'interno delle ODV per titolo di studio



IL GOVERNO DELLE ODV

Le ODV della ex provincia di Bari appaiono ben strutturate con la presenza di organi di governo che presiedono le attività e partecipano attivamente alla loro promozione e realizzazione. È alto il numero medio delle persone che partecipano all'organo decisionale supremo, vale a dire al Consiglio direttivo: le ODV si presentano dunque come strutture altamente democratiche.

Le figure di governo presenti nelle ODV sono per lo più persone con una età compresa fra i 46 e i 65 anni (cfr. fig. 13, p. 136). La carica di presidente è ricoperta per il 56,2% da uomini e per il 43,2% da donne; nel caso dei segretari il dato si inverte: il 51,5 % sono donne mentre il 39,6% sono uomini.

I membri dei direttivi sono più numerosi nelle associazioni che si occupano della terza età (più di 8 componenti) e della disabilità (più di 6 componenti), che quindi risultano essere le più partecipate e democratiche. Nel primo ambito (terza età) ciò deriva ragionevolmente dalla disponibilità di tempo libero degli associati per dedicarsi all'attività dell'ODV; nel secondo ambito (disabilità) dal fatto che si tratta di associazioni costituite prevalentemente dalle famiglie dei disabili, quindi fortemente coinvolte nell'attività dell'associazione e interessate alla sua organizzazione e gestione (cfr. fig. 14, p. 136).

Figura 13. Figure presenti all'interno delle ODV per età

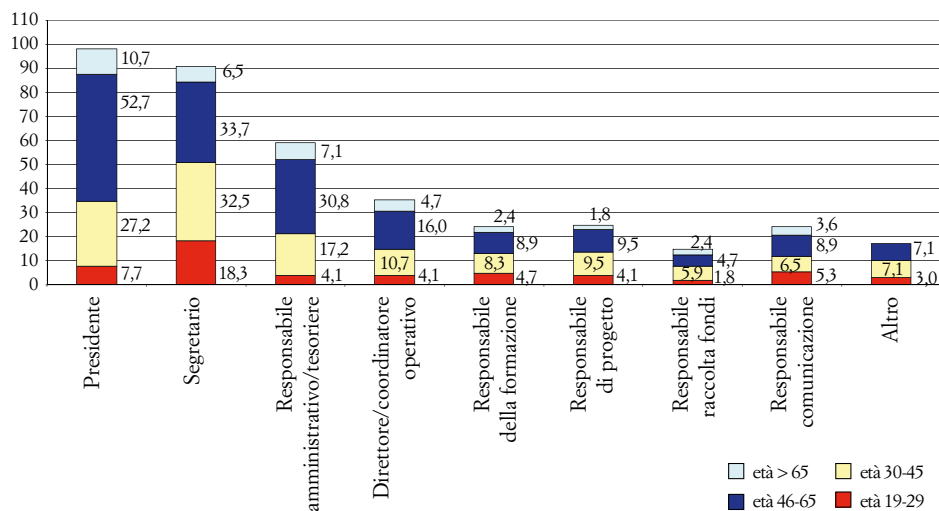
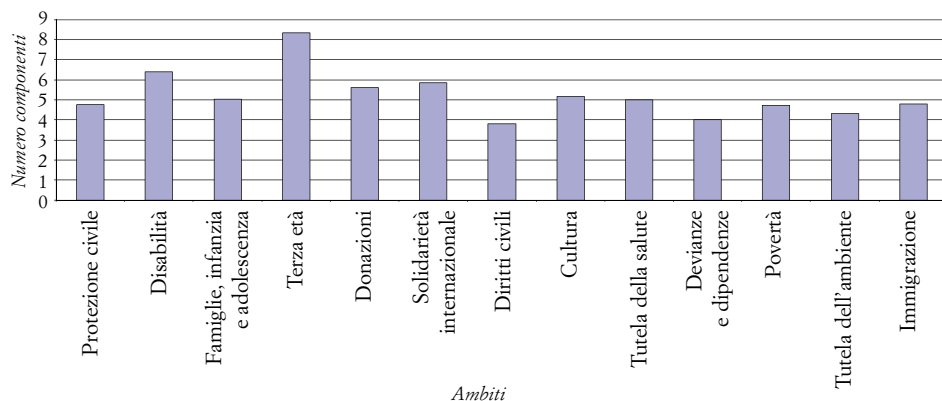


Figura 14. Media componenti il Direttivo delle ODV



GENERE

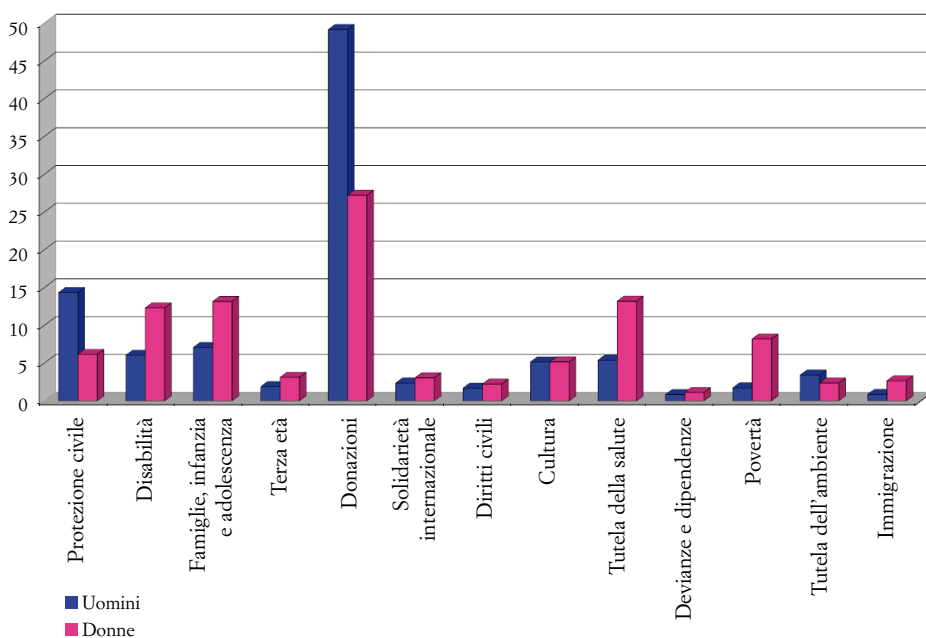
Gli uomini sono più del 53 % dei volontari attivi, le donne circa il 47%: sembrerebbe invertita la percentuale rispetto al 2006 (le donne rappresentavano il 57,2% dei volontari) ma depurando i dati dell'ambito delle donazioni, dove prevalgono gli uomini, l'incidenza delle donne rimane invariata (e quindi di poco superiore a quella degli uomini).

L'ambito delle donazioni è preferito sia dagli uomini che dalle donne: più dagli uomini (circa il 49%), quasi il doppio delle donne (circa il 26%); queste

ultime prediligono operare per la disabilità, per la famiglia, l'infanzia e l'adolescenza, per la tutela della salute e per combattere la povertà: sono portate a svolgere attività socializzanti e più proiettate sulla relazione.

Gli uomini operano prevalentemente nella protezione civile, che è anche il settore preferito dai giovani (21,3%).

Figura 15. Volontari per genere



L'ETÀ DEI VOLONTARI

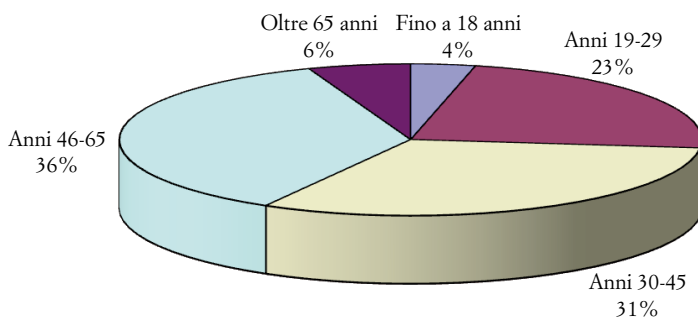
Il 90% dei volontari è in età lavorativa, infatti solo il 6% ha una età superiore ai 65 anni (cioè è pensionato) e il 4% è in età scolare con meno di 18 anni.

La componente giovani-adulta (fino a 45 anni) è passata dal 52,3% nel 2006 al 58%: è un dato confortante che denota un incremento nella partecipazione dei volontari non ancora cinquantenni.

Dai 30 ai 45 anni l'impegno si concentra oltre che sulla tutela della salute (37%), ambito tradizionale, anche su ambiti che evidenziano nuovi bisogni: è un impegno che allarga l'orizzonte ai paesi sottosviluppati (solidarietà internazionale 45%), ma anche alle problematiche familiari, specie per la tutela dei figli (famiglia, infanzia e adolescenza 36%), o ancora alla salvaguardia

dell'ambiente (tutela dell'ambiente e dei centri storici 34%), accrescendo anche il livello culturale. Il 27% dei volontari sono giovani dai 18 ai 29 anni: il volontariato nella ex provincia barese ha prevalentemente un'età matura.

Figura 16. Volontari per classi d'età



GIOVANI

I giovani (18-29 anni) – come si evince dalla figura 17 –, prediligono le attività che permettono loro di percepire con più immediatezza un'utilità per la comunità: protezione civile (21,3%), tutela della salute (13,8%) e disabilità (10,1%); nonché attività in favore di famiglie (15,7%) e attività culturali (10,1%); insieme ai disoccupati, sono quelli che prestano più attenzione, rispetto alle altre categorie, agli immigrati (6,8%).

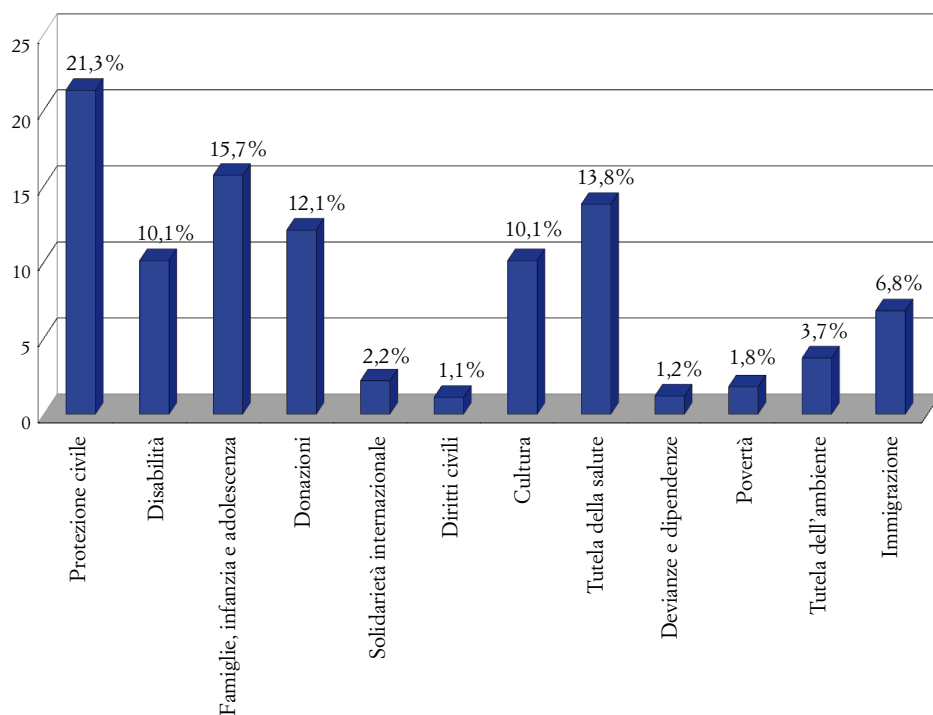
Quest'ultimo dato evidenzia una presa di coscienza – forse favorita dalla scuola in cui gli studenti italiani vivono fianco a fianco con gli studenti stranieri – delle problematiche inerenti l'integrazione degli immigrati e la convivenza civile tra persone provenienti da paesi diversi.

Anche la tutela del patrimonio ambientale – che pur esprime un valore basso in sé – raccoglie più interesse tra i giovani. Vi è, invece, una scarsa attenzione per la tutela dei diritti: eppure il diritto di avere le stesse opportunità di studio e di lavoro è spesso reclamato dagli stessi. È pur vero che l'attenzione dei giovani alla cultura resta la più alta: spesso è questa attenzione la premessa ad implicarsi nella difesa o nella rivendicazione dei diritti.

VOLONTARI PER CONDIZIONE PROFESSIONALE

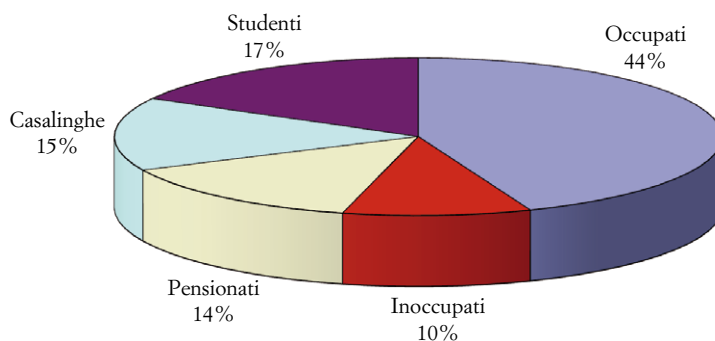
Il 44% dei volontari del campione esaminato risulta occupato (cfr. fig. 18). Seguono gli studenti (17%) e le casalinghe (con il 15%), poi i pensionati

Figura 17. Ambiti di intervento dei giovani volontari (18-29 anni)



(14%) e infine gli inoccupati (10%). Il tempo a disposizione non determina la disponibilità all'attività di volontariato ed anzi quanto più si è coinvolti nella vita della società tanto più accade di coinvolgersi nella costruzione del bene comune. In questo, la ex provincia di Bari rispecchia un dato tanto italiano quanto europeo.

Figura 18. Volontari per condizione professionale



GLI AMBITI DI INTERVENTO DEI VOLONTARI OCCUPATI E INOCCUPATI

Il 27% degli occupati si dedica alle donazioni (sono in genere i soci tesserati non attivi), alla protezione civile (15,6%) e ai bisogni delle famiglie (15,4%). Gli inoccupati si dedicano agli stessi ambiti, con un'attenzione maggiore alla disabilità. La questione lavorativa non sembra particolarmente determinante nella scelta dell'ambito di intervento in cui operare.

Figura 19. Ambiti di intervento di volontari occupati

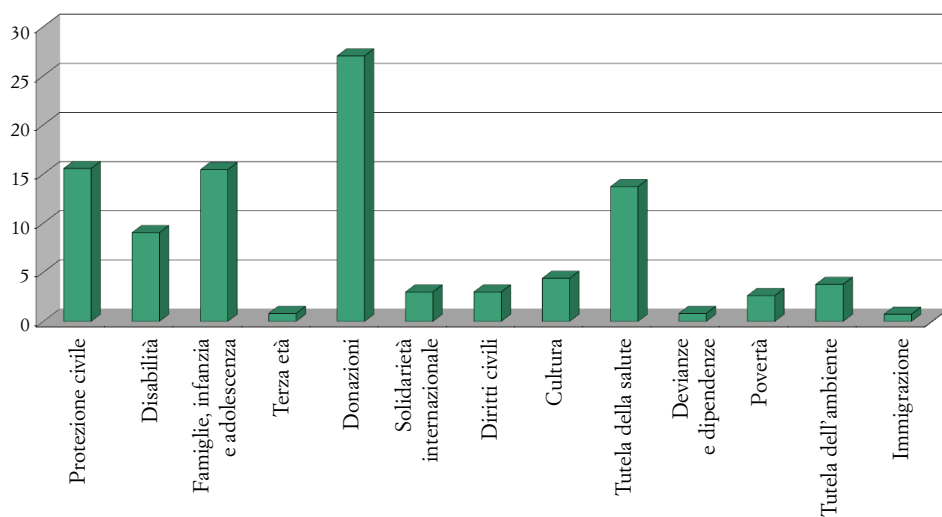
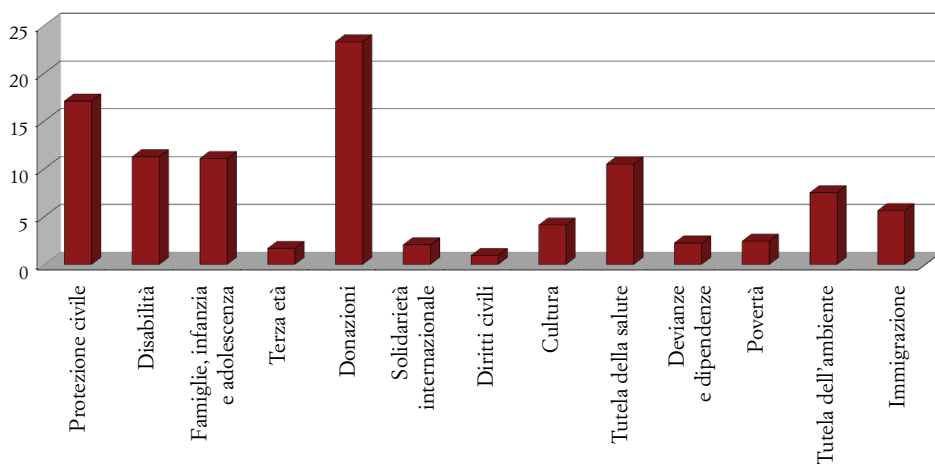


Figura 20. Ambiti di intervento di volontari inoccupati



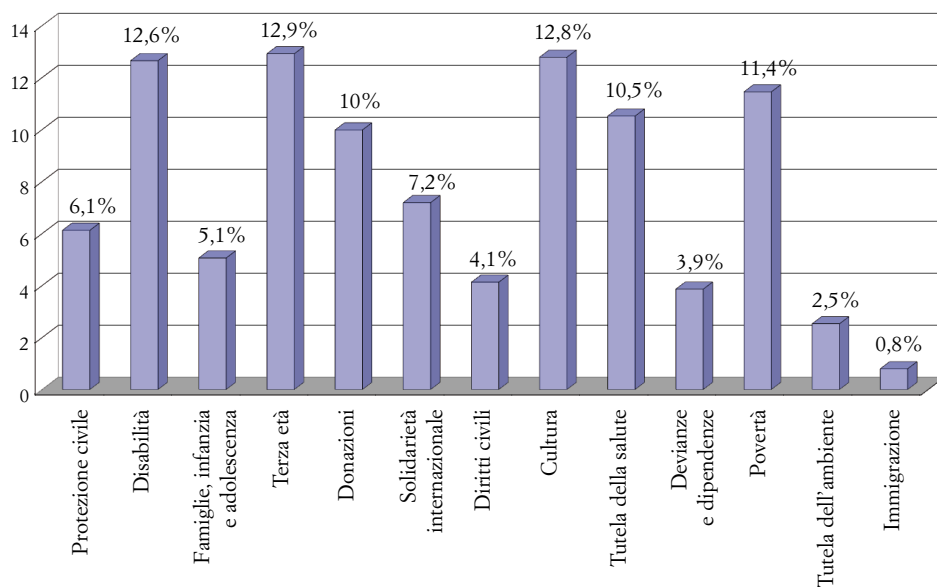
È sotto gli occhi di tutti la crescita del tasso di disoccupazione che la crisi economica comporta: l'aspetto più drammatico di tale situazione è la solitudine percepita da chi perde il lavoro. La pratica del volontariato può essere un fattore d'integrazione, una via per conquistare delle competenze professionali oltre che una spinta alla ricerca del lavoro. Nel nostro territorio il volontariato favorisce anche l'integrazione linguistica e culturale degli immigrati disoccupati. Ci sono buoni esempi: il CARA (Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo) invita gli immigrati a organizzarsi in associazioni per favorire l'integrazione sociale e lavorativa.

ANZIANI

Ci riferiamo alle persone con più di 65 anni. L'ambito di interesse prevalente, insieme alla Terza età e alla Disabilità, è la Cultura (13%); sono diffuse e molto partecipate le esperienze di Università della Terza Età; a seguire, una particolare attenzione per le Povertà (11%).

Per i volontari anziani l'attività di volontariato ha una forte valenza di tipo relazionale; essa consente, inoltre, di assumere un ruolo sociale apprezzato e riconosciuto che viene esercitato in particolare contribuendo alla vita orga-

Figura 21. Ambiti di intervento preferiti dai volontari anziani

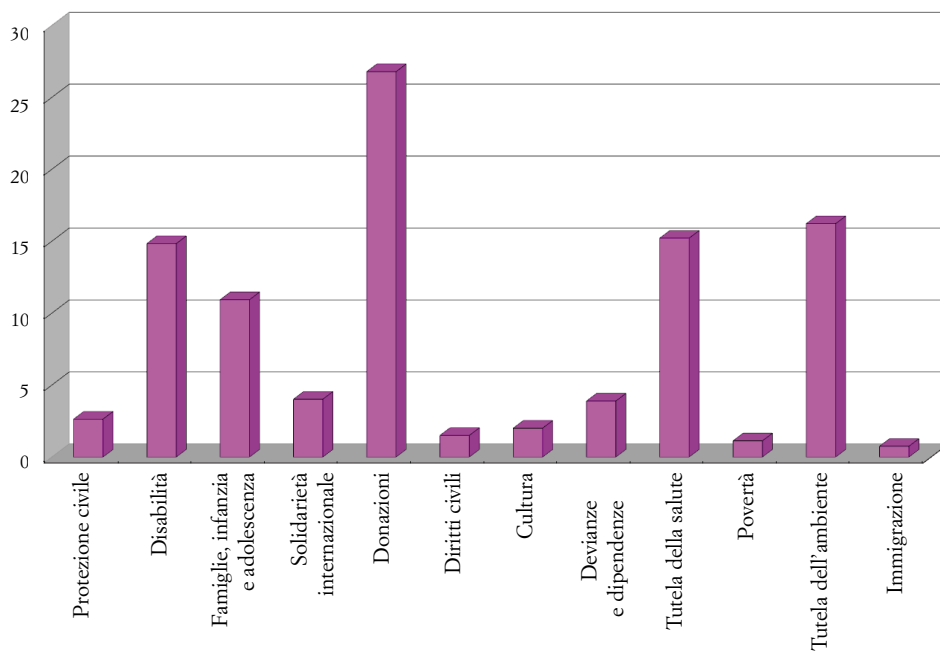


nizzativa delle associazioni in cui si opera: sono gli anziani i più presenti nei direttivi delle ODV.

CASALINGHE

Le casalinghe sono tradizionalmente impegnate nel volontariato in misura maggiore nel Mezzogiorno. Tutt'altro che "inattive" e chiuse tra le mura domestiche, hanno un'ottima presenza nel volontariato del territorio in esame e partecipano costruttivamente alla vita sociale. Oltre a crescere i propri figli, educarli, assistere gli anziani, occuparsi della gestione della propria casa, non trascurano le attività sociali: sono per lo più dedite agli ambiti inerenti la salute – donazione del sangue (27%), tutela della salute (15%) e cura dei disabili (15%) – e ai poveri (16%). Sono gli ambiti in cui sono più immedesimate.

Figura 22. Ambiti di intervento delle volontarie casalinghe



Di seguito presentiamo i grafici relativi alle percentuali dei volontari per ciascun ambito di intervento.

Figura 23. Volontari impegnati nella protezione civile (età, condizione professionale)

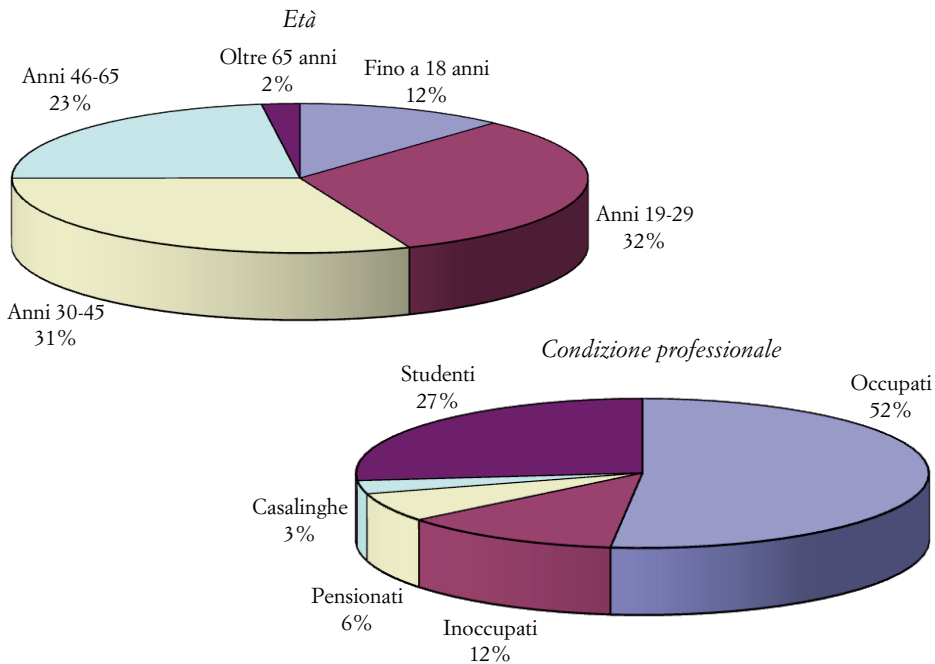


Figura 24. Volontari per la disabilità (età, condizione professionale)

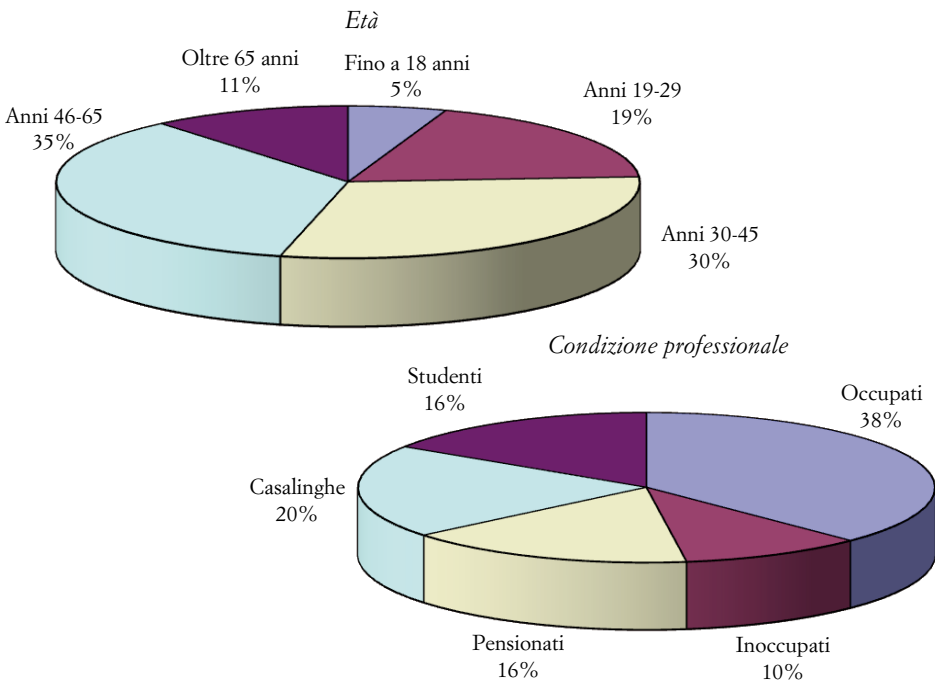


Figura 25. Volontari per famiglie, infanzia e adolescenza (età, condizione professionale)

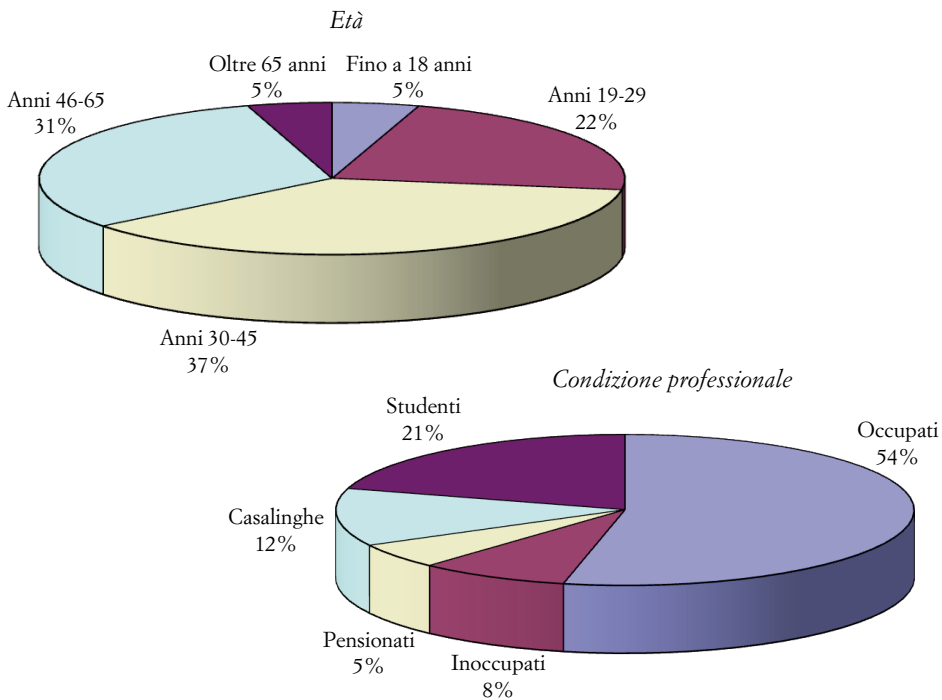


Figura 26. Volontari per la terza età (età, condizione professionale)

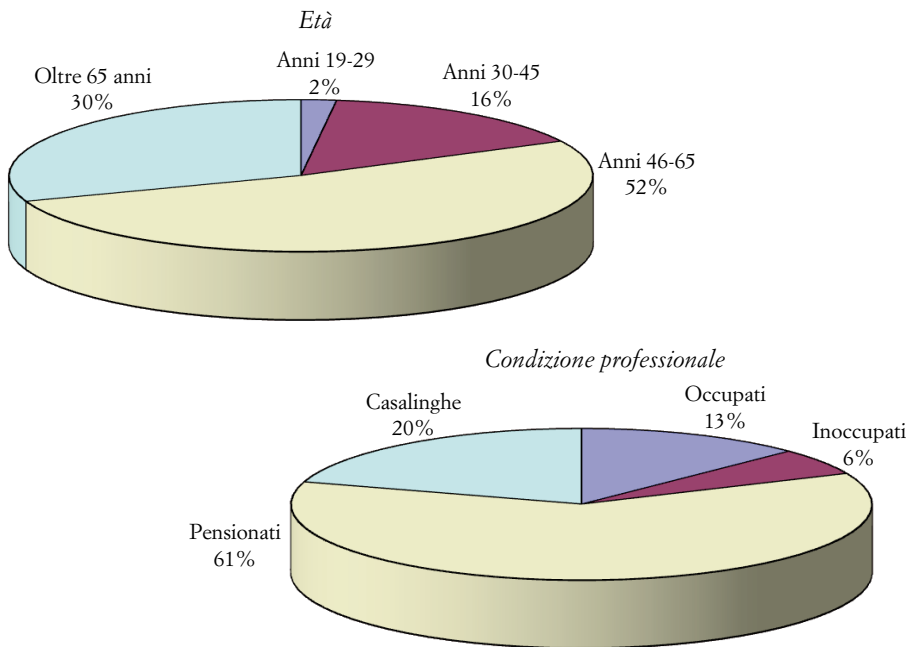


Figura 27. Volontari impegnati nelle donazioni (età, condizione professionale)

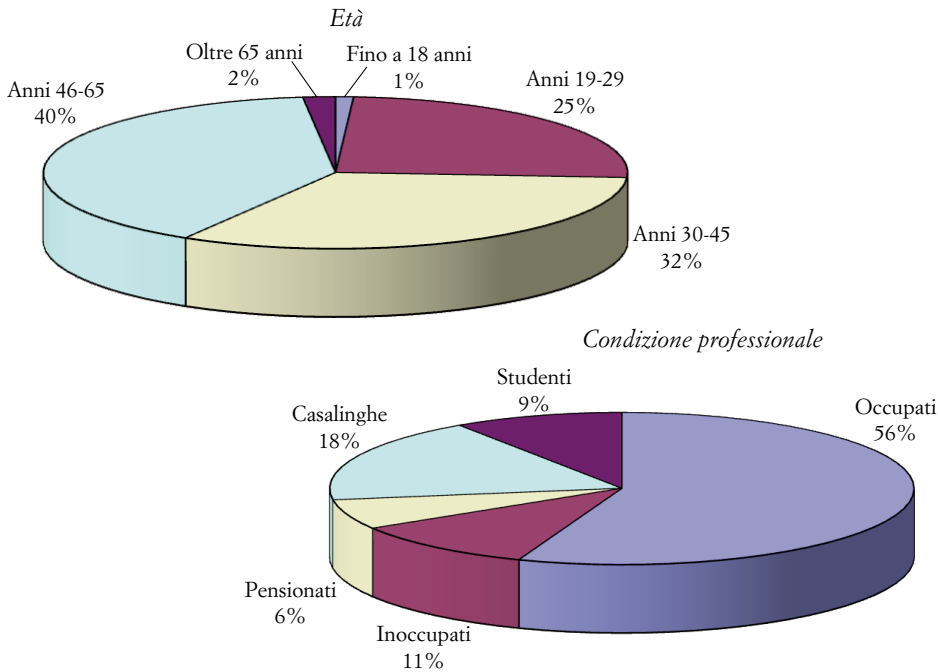


Figura 28. Volontari per la solidarietà internazionale (età, condizione professionale)

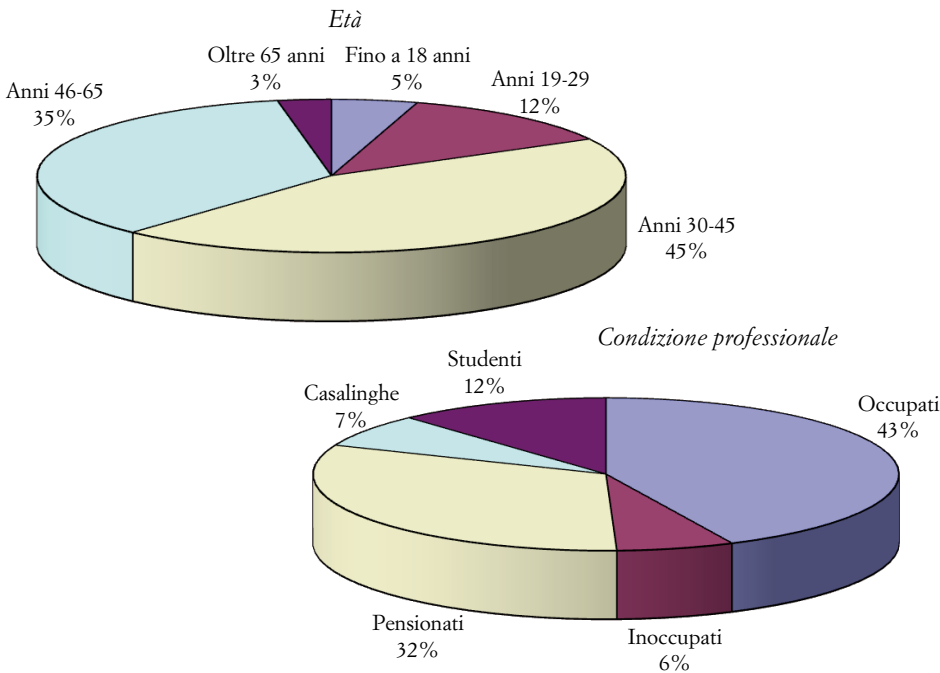


Figura 29. Volontari per i diritti civili (età, condizione professionale)

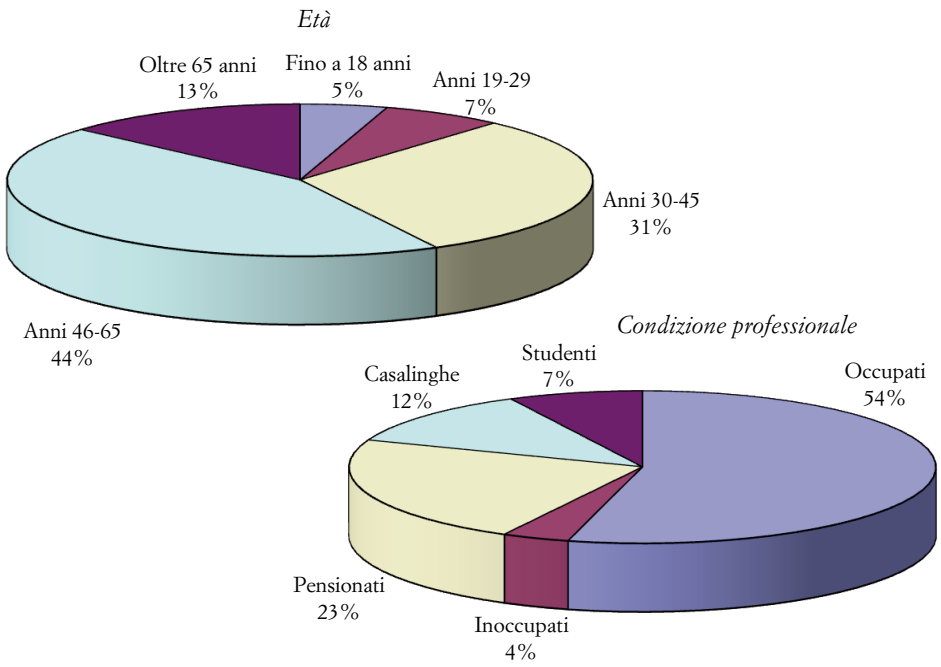


Figura 30. Volontari per la cultura (età, condizione professionale)

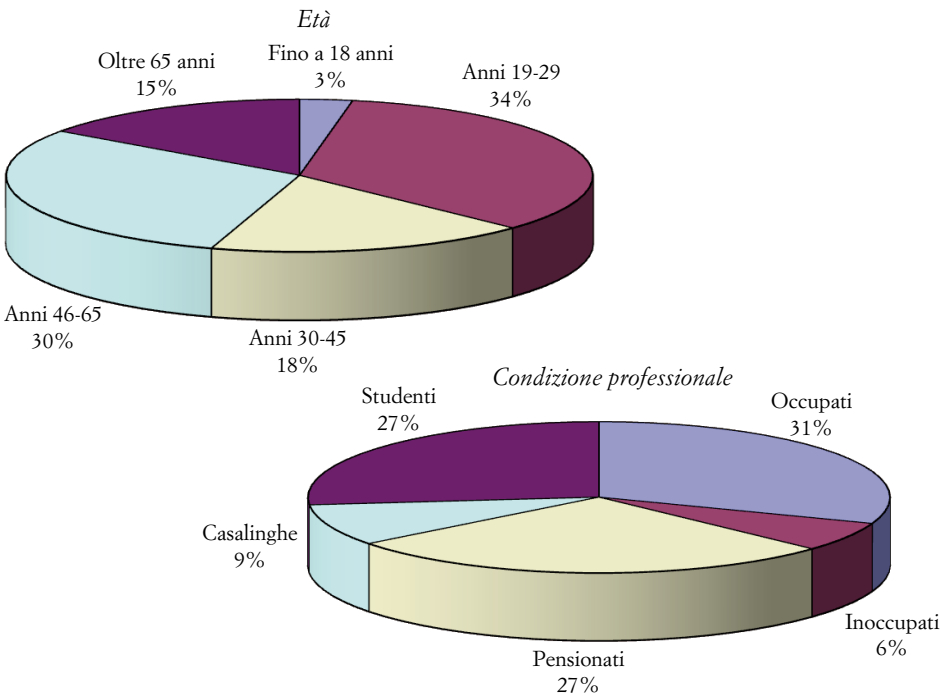


Figura 31. Volontari per la tutela della salute (età, condizione professionale)

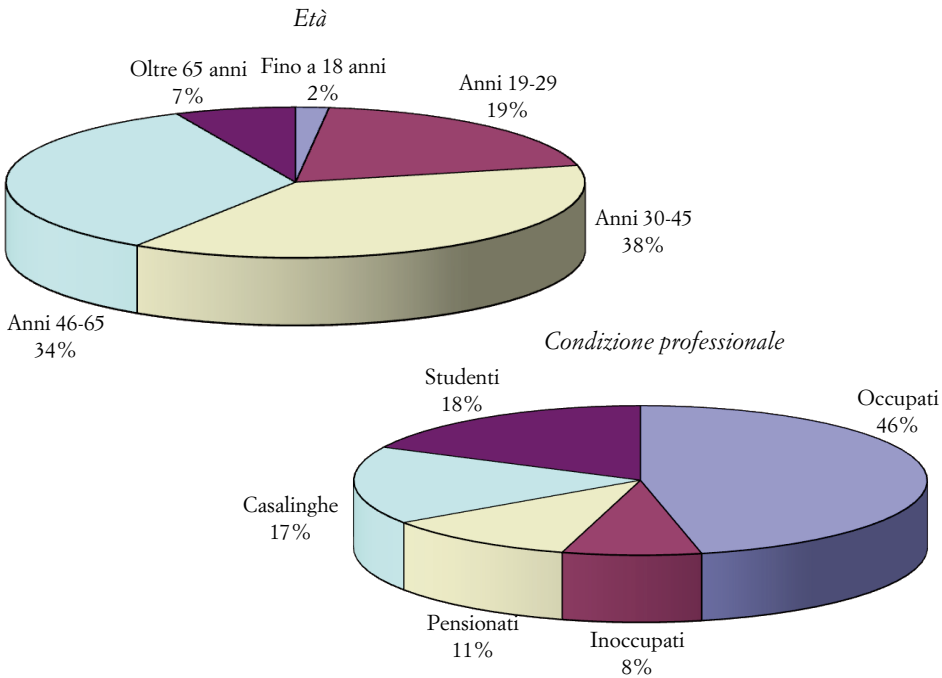


Figura 32. Volontari per combattere le devianze e le dipendenze (età, condizione professionale)

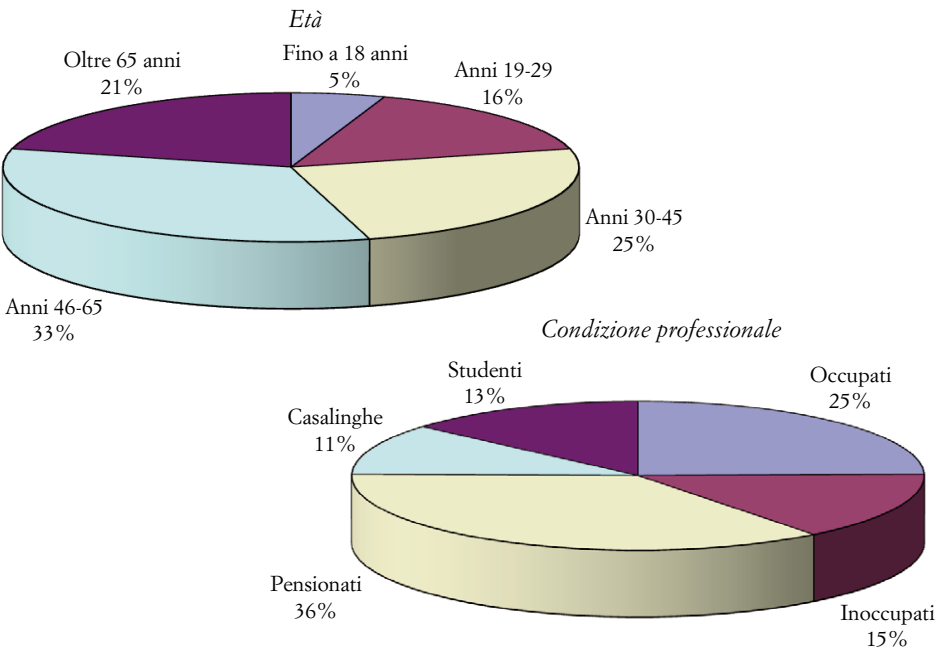


Figura 33. Volontari per combattere le povertà (età, condizione professionale)

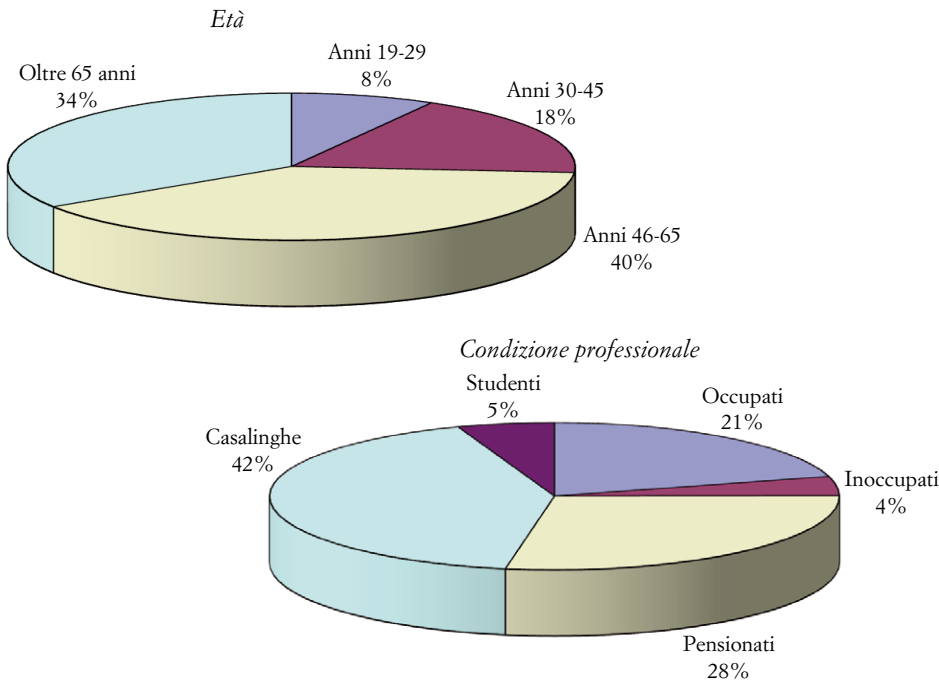


Figura 34. Volontari per la tutela dell'ambiente e dei centri storici (età, condizione professionale)

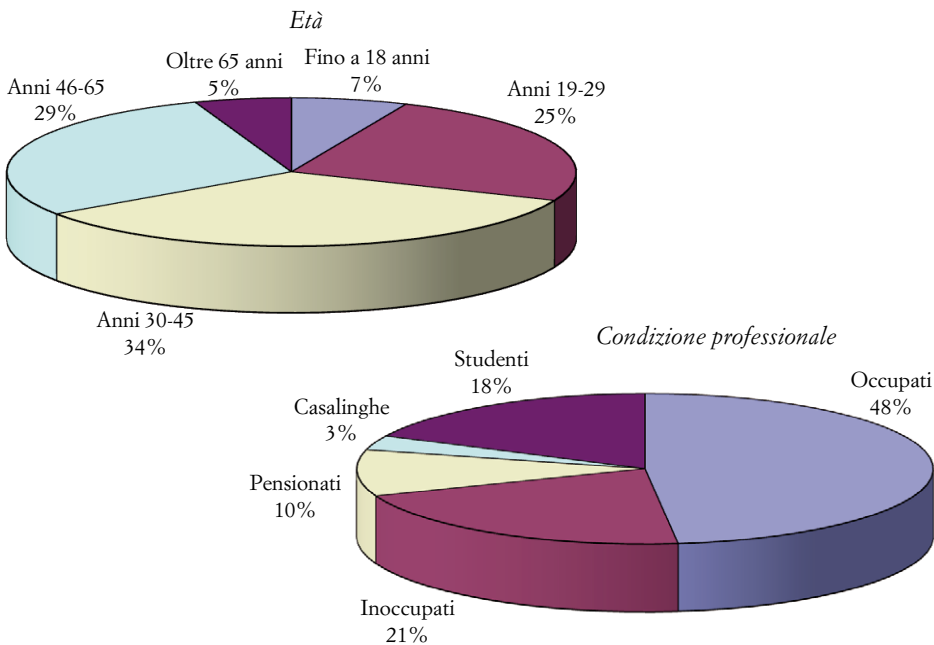
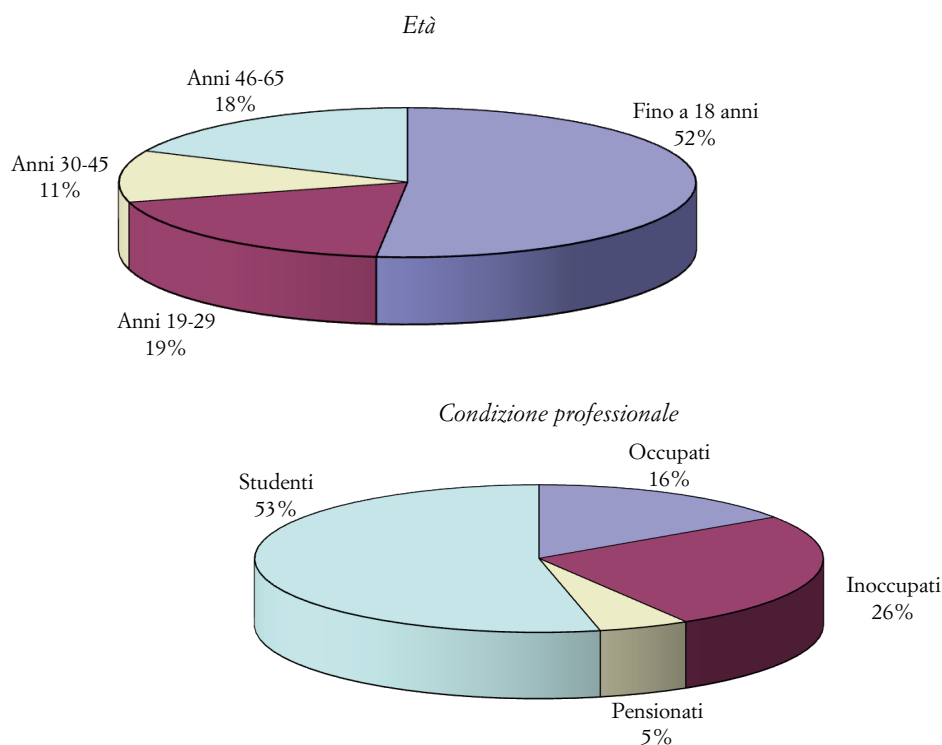


Figura 35. Volontari per aiutare gli immigrati (età, condizione professionale)



5. Conclusioni

Osservando i volontari si ha la possibilità di guardare il momento storico che viviamo dentro un orizzonte più ampio rispetto a quello in cui si muovono gli scenari comunemente dipinti. Bisogna però imparare a osservarli. Allora ci si accorgerà che la presenza dei volontari non è appena una consolazione in un tempo di crisi e che la loro funzione non è innanzitutto in un richiamo morale. Considerazioni di questo tipo, anche se mascherate dal gergo istituzionale, proprio mentre premiano il valore dell'opera gratuita di migliaia di cittadini la relegano in una marginalità che sta stretta al volontariato e in generale manca la comprensione di questo fenomeno.

La crisi ferisce anche le associazioni e d'altra parte i volontari rappresentano una realtà viva, in movimento, consapevole, organizzata, democratica, capace di intercettare i nuovi bisogni, inventare risposte e qualificare gli interventi: nella loro esperienza si trovano indicazioni preziose per l'organizzazione, o riorganizzazione, della vita sociale ed economica del territorio.

Qualcuno crede in questa potenzialità del volontariato e promuove nella discussione pubblica la necessità di valorizzare tale presenza. Se è vero su scala nazionale, come si è visto nel capitolo precedente il tema si fa persino più scottante nel contesto territoriale a cui la nostra ricerca fa riferimento, in cui sono lampanti le carenze dei servizi pubblici e allo stesso tempo si registra una crescita costante del numero di ODV negli ultimi anni, soprattutto di quelle sorte spontaneamente, cioè non afferenti alle grandi sigle nazionali, e che quindi sono più chiaramente una risposta ai bisogni concreti del territorio.

È senza dubbio riduttivo vedere le associazioni come un “meccanismo” di risposta ai bisogni. Non solo perché ognuna ha un suo modo proprio di abbracciarli – che in molti casi troverebbe uno spazio di espressione anche se la politica riuscisse a onorare perfettamente la sua missione – ma anche perché sta affiorando nel volontariato locale, anche se faticosamente, il desiderio di partecipazione alla vita della comunità.

Se più della metà delle ODV interessate dalla ricerca è impegnata nei settori del welfare (la maggior parte delle quali sono ODV sorte spontaneamente e che nel tempo si sono rese capaci di interventi sempre più qualificati), il settore cultura ha registrato un notevole incremento dal 2006 ad oggi; in crescita anche l'interesse che i volontari più giovani mostrano nella tutela del patrimonio artistico e ambientale del territorio. Accanto agli interventi autonomi e diretti sui bisogni, grazie all'incremento di questi settori si fa più evidente la funzione – che di fatto appartiene trasversalmente a tutte le ODV – di “attivazione” della partecipazione dei cittadini, quindi la loro funzione educativa, culturale e politica. Il csv “San Nicola” lavora molto con le associazioni del territorio per la crescita della consapevolezza che l'opera più importante per ciascuna associazione, dalla più piccola alla più grande, è l'affermazione della gratuità – non intesa appena come assenza di remunerazione ma come quell'esperienza di condivisione del bisogno che accade solo per un bene incontrato nella vita – e della solidarietà che da essa dipende. È questa esperienza a rendere educativa, culturale e politica la presenza delle ODV nel territorio.

Le istituzioni provinciali hanno presente il valore del volontariato – sono molte le azioni che mirano a creare delle collaborazioni – ma come si è già sottolineato bisogna evitare il pericolo di considerarlo come una dispensa a cui si ricorre nei momenti in cui le provviste scarseggiano. Perché le associazioni siano veramente “usate”, bisogna rispettarne l'origine. L'incremento della partecipazione delle ODV ai Piani di zona mostra un segnale interessante e assegna alle istituzioni il compito di scommettere sulle associazioni e a queste ultime il dovere di prendere coscienza della loro identità e di presentare proposte articolate che non partano dal desiderio di realizzare progetti studiati a

tavolino ma dalle urgenze che la loro osservazione della realtà – e le associazioni in questo sono eccezionali – ha messo in risalto.

Inoltre, le associazioni del territorio oggi hanno maggiore consapevolezza del principio di sussidiarietà che trova la sua più compiuta formulazione nel noto art. 118⁵ della nostra Costituzione. In virtù di tale principio, il volontariato ha un ruolo da protagonista nelle politiche sociali: non come stampella o supplente dell'ente pubblico ma come promotore di servizi all'interno del sistema che fa capo alle politiche sociali. Sul valore della prospettiva sussidiaria e sul ruolo delle ODV nelle politiche sociali territoriali, il csv "San Nicola" ha sempre avvertito l'urgenza di un lavoro, che si è incrementato negli ultimi anni e che permette ora di registrare un passaggio, sebbene faticoso, nella coscienza delle ODV.

Il problema della carenza di fondi, di cui le associazioni soffrono più che in passato, si lega a questo aspetto. Non si può più sperare nel sostegno degli enti pubblici, ed è difficile ottenerlo anche dagli enti privati. Attendere passivamente che questa situazione cambi, attendere interventi dall'alto, oggi significa di fatto rinunciare alla propria opera. Abbiamo osservato che le associazioni che si sono messe insieme e hanno dato vita a un progetto comune, strutturato, con obiettivi e strategie chiare, hanno mostrato di poter partecipare competitivamente e in alcuni casi anche di vincere bandi di gara di grossa portata (come quelli indetti dalla Fondazione con il Sud). La rete paga, da tutti i punti di vista. Uscire dall'autoreferenzialità che spesso caratterizza le associazioni e mettersi in rete – non solo nella fase di ideazione del progetto ma anche nel suo concreto svolgersi – imparando, passo dopo passo, a lavorare insieme, è una delle strade che oggi vale la pena percorrere per partecipare a bandi di gara a cui le ODV possono accedere e ottenere finanziamenti.

Sebbene sia alta la percentuale di ODV che collabora con altre ODV (sono poco più della metà del campione preso in esame), lavorare in rete spesso risulta ancora un gesto forzato o è interpretato come una rinuncia a un pezzo dell'identità della propria associazione. Il csv ha individuato subito nella mancata disponibilità a lavorare in rete un punto critico su cui lavorare. Le manifestazioni, i convegni specifici sul tema, l'accompagnamento nella par-

⁵ L'art. 118, ultimo comma della legge di riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/2001) dispone che: «Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». È la cosiddetta *sussidiarietà orizzontale* che concerne i rapporti tra i cittadini – e loro formazioni – e le Amministrazioni pubbliche, attribuendo alle prime la facoltà di svolgere una funzione pubblica.

tecipazione ai bandi sono le azioni che ha svolto allo scopo di promuovere la collaborazione tra le associazioni.

Il valore della rete è più grande della possibilità di realizzare progetti. Perché il motivo dell'unione è all'inizio: ci si mette insieme e si progetta un piano che funzioni, se si è maturata una coscienza chiara dell'identità della propria associazione e si condivide con altri soggetti un'idea di bene comune, e non perché si pretende di possedere la giusta soluzione ai problemi della società. Le associazioni più propense a lavorare in rete sono, infatti, le più attaccate alla loro origine, al motivo per cui sono nate. Un'origine a cui bisogna sempre ritornare per potersi aprire, senza equivoci, alle novità.

Innovazione e cultura procedono parallele. Ecco perché le sfide più grandi che le associazioni devono affrontare riguardano proprio i volontari che motivano il titolo della nostra ricerca: si riaffaccia il tema educativo.

I volontari nella ex provincia di Bari hanno prevalentemente un'età matura: si registra però un incremento di giovani, il cui impegno si fa più stabile nelle associazioni con una forte identità e impatto sul territorio (la protezione civile è l'ambito di intervento più partecipato dai giovani volontari).

Sebbene non manchino gli slanci di generosità, non mancano cioè persone attratte dalle esperienze di volontariato, è difficile che i volontari si coinvolgano stabilmente nella vita di un'associazione. Sono proprio i volontari più giovani i più saltuari. Ciò accade nonostante sia piuttosto alta la percentuale di ODV (quasi la metà) che collabora con le scuole. È un problema che interroga le associazioni e le impegna a cercare modi per suscitare una motivazione che regga nel tempo. Il CSV ha aperto gli Sportelli per il volontariato in alcune scuole della ex provincia barese e presso l'Università di Bari proprio per permettere alle associazioni di far conoscere la loro esperienza, suscitare un interesse negli studenti e avviare attività di sensibilizzazione e di formazione. Gli Sportelli sono molto frequentati da aspiranti volontari e tuttavia la sfida di mantenere vivo il loro anelito costruttivo è tutta delle associazioni.

Il volontariato, quindi, deve prendere coscienza del suo valore educativo. Educazione alla gratuità, innanzitutto, ma anche preparazione alla vita professionale: stimolare all'impegno serio in un compito, seguire e formare, insegnare l'apertura all'incontro, alla diversità, sono azioni utili per i ragazzi che si affacciano nel mondo del lavoro. Le associazioni che hanno presenti tali compiti sono quelle più in grado di accogliere nuovi volontari e di mantenerli nel tempo. Del resto, il fatto che le ODV più organizzate e strutturate affidino gli incarichi specifici a persone laureate e professionalmente qualificate è segno che sempre meno le associazioni si possono affidare all'improvvisazione.

I volontari sono il punto da cui partire o ripartire per sfruttare a proprio vantaggio le difficoltà presenti: per questo è centrale la funzione educativa, la

valenza culturale e la presenza politica del volontariato in un territorio. Per rispondere a ciò che accade dobbiamo essere quanto più possibile aperti alla realtà e preparati.

Non è senza aver intravisto una strada, dunque, che possiamo affermare con Einstein che: «Non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare le stesse cose. La crisi è la più grande benedizione per le persone e per le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che sorgono l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie... Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. È nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono lievi brezze... Finiamola una volta per tutte con l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla».

Bibliografia

Testi

- S. Belardinelli, *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano 2005.
- L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, il Mulino, Bologna 2004.
- G. Catoni, *I secoli del monte 1472-1929*, 24 ORE Cultura, Milano 2012.
- A. Del Vita, *Gli statuti medioevali aretini dell' "Arte" dei maestri di pietra e di legname*, Dalla Casa Vasari, Arezzo 1930.
- P.F. Drucker, *Economia, politica, management*, Etas, Milano 1993.
- T. Fiore, *Terra di Puglia e Basilicata*, Pellegrini, Cosenza 1968.
- F. Franzoni, M. Anconelli, *La rete dei servizi alla persona*, Carocci, Roma 2003.
- R. Frisanco, *Volontariato e nuovo welfare. La cittadinanza attiva e le amministrazioni pubbliche*, Carocci, Roma 2013.
- J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, trad. it. di C. Mainoldi, Laterza, Roma-Bari 2012.
- G. Nervo, *Ha un futuro il volontariato?*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2007.
- J.-H. Newman, *Historical Sketches*, Longmans-Green and Co., London-New-York-Bombay 1906.
- G. Penco, *Storia del monachesimo in Italia. Dalle origini alla fine del Medioevo*, Jaca Book, Milano 1983.
- G. Pepe, *Il Medioevo barbarico d'Italia*, Einaudi, Torino 1945.
- C. Ranci, *Il volontariato. I volti della solidarietà*, il Mulino, Bologna 2006.
- R. Semplici, Q. Quisi, *Il volontariato. Risorsa per sé e per gli altri*, Edizioni Paoline, Milano 2010.
- L. Violini, G. Vittadini, *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Rizzoli, Milano 2012.
- S. Zamagni (a cura di), *Il nonprofit italiano al bivio*, Egea, Milano 2002.
- S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna 2011.
- 70° anniversario del ricovero (asilo d'infanzia, ospedale, asilo di mendicità) Saverio De

- Bellis, cavaliere al merito del lavoro - 3 giugno 1906-3 giugno 1976*, tip. Vito Radio, Putignano 1977.
- 150 anni di Sussidiarietà*, a cura di Fondazione per la sussidiarietà, Catalogo della mostra, Piccola casa editrice, Milano 2011.
- Il volontariato guarda al futuro*, Fondazione “Emanuela Zancan” ONLUS, Padova 2011.
- Il volontariato in Europa. Organizzazioni, promozione, partecipazione*, a cura di SPES - Centro di Servizio per il Volontariato del Lazio, Roma 2006-2011.
- Manual on the Measurement of Volunteer Work*, International Labour Office Geneva (ILO), Geneva 2011, trad. it. *Manuale sulla misurazione del lavoro volontario*, a cura del Centro di Servizio per il volontariato del Lazio (SPES), Roma 2012.
- Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*, UniCredit Foundation, 2012.
- Ricordo della Festa civica del III Giugno MCMVI a Saverio De Bellis i Figli*, tip. Cav. E. Cressati, Noci 1906.
- Tracce di gratuità*, Meeting del Volontariato 2007, Atti del convegno, 10-11 novembre 2007, Edizioni di Pagina, Bari 2008.

Rapporti, relazioni

- B. Harvey, *The Illusion of Inclusion: Access by NGOs to the Structural Funds in the New member States of Eastern and Central Europe*, luglio 2004, relazione per lo European Citizen Action Service.
- I valori degli italiani. Dall'individualismo alla riscoperta delle relazioni*, Rapporto CENSIS, Marsilio, Venezia 2012.
- La crisi sociale del mezzogiorno*, a cura di Fondazione CENSIS, Roma 2013.
- Manuale sulla misurazione del volontariato*, ILO (International Labour Office, Ginevra).
- POR FSE Puglia 2007-2013, Piano di attuazione 2012.
- Primo rapporto CNEL/ISTAT sull'economia sociale, Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, a cura di CNEL/ISTAT, Roma, Giugno 2008.
- Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, ISTAT, Roma 2012.
- Rapporto Italia 2010*, EURISPES, 2010.
- Volontariato sotto la lente: lo scenario del volontariato organizzato alla luce della quarta rilevazione FIVOL 2006*, a cura di R., Roma, ottobre 2006.
- Volti e orizzonti del volontariato*, a cura di R. Frisanco, 33° Convegno nazionale Caritas diocesane, 22-25 giugno 2009.

Siti web consultati

<http://europa.eu/volunteering/>
www.lavoro.gov.it
www.euronote.it
www.storiadeisordi.it

