

INDICE

<i>Introduzione</i>	pag. 3
---------------------	--------

PRIMA PARTE

IL NUOVO VOLTO DEL VOLONTARIATO ITALIANO

- <i>Le trasformazioni nel mondo del volontariato</i>	pag. 9
- <i>Un fenomeno con tanti “più” e qualche “campanello d’allarme”</i>	pag. 17
- <i>Il nuovo volto del volontariato italiano</i>	pag. 43
- <i>Volontariato ed Enti Locali</i>	pag. 50

SECONDA PARTE

I SETTORI DEL VOLONTARIATO:

PROFILI E, SPECIFICITA’ EMERGENTI E RIFLESSIONI

- <i>Il Volontariato nel sistema “protezione civile”</i>	pag. 63
- <i>Volontariato e anziani</i>	pag. 92
- <i>Volontariato, bambini – adolescenti e carcere: l’esperienza del Comitato per il telefono azzurro</i>	pag. 105
- <i>Il sostegno dei bambini e degli adolescenti stranieri: volontariato di Telefono Azzurro nell’ascolto</i>	pag. 113
- <i>Volontariato nelle carceri</i>	pag. 119
- <i>Volontariato e solidarietà internazionale</i>	pag. 139
- <i>Volontariato quale attore e promotore dell’integrazione socio-sanitaria</i>	pag. 148
- <i>Impresa sociale, volontariato e cooperative sociali</i>	pag. 151

TERZA PARTE

GIOVANI: SOLIDARIETA’, CONDIVISIONE E PARTECIPAZIONE

- <i>La partecipazione giovanile: una riflessione aperta</i>	pag. 163
- <i>Giovani e volontariato</i>	pag. 166
- <i>Giovani e Servizio Civile</i>	pag. 184

QUARTA PARTE

VOLONTARIATO EUROPEO E INTERNAZIONALE

- <i>Le reti di volontariato europeo e internazionale</i>	pag. 193
- <i>Il volontariato nei paesi di nuova adesione</i>	pag. 204

QUINTA PARTE
L'INCERTA RELAZIONE

- *La comunicazione nel terzo settore e nel volontariato* pag. 213

SESTA PARTE
RIFORMA DELLA LEGGE QUADRO SUL VOLONTARIATO
STORIA DI UNA RIFLESSIONE

- *Storia di una riflessione* pag. 227

APPENDICE

- *Schede dei gruppi di lavoro* pag. 239
- *Rendicontare per chi, per come e perché* pag. 273

INTRODUZIONE

A distanza di 5 anni, da quando fu proclamato l'Anno Internazionale dei Volontari, presentiamo un nuovo contributo alla conoscenza del mondo del Volontariato con il III Rapporto Biennale. Questo materiale vuole essere un concreto contributo alla comprensione della dimensione qualitativa e quantitativa del volontariato in Italia, all'analisi delle sue criticità ed alla configurazione delle sue prospettive di sviluppo per i prossimi anni.

Nel Rapporto 2005 si cerca di fotografare il complesso fenomeno del volontariato, tentando di coglierne le trasformazioni in atto e il nuovo volto emergente.

Sono stati analizzati i diversi settori e i profili e le specificità emergenti, con un approfondimento al settore della protezione civile, dell'assistenza agli anziani, dei bambini e carcere, dell'integrazione socio-culturale degli immigrati partendo dai bambini e dagli adolescenti, dell'integrazione socio sanitaria. Uno spazio particolare è stato dato alla dimensione internazionale del volontariato sia a livello della Unione Europea che nei paesi di nuova adesione. E' stato inoltre trattato il tema della comunicazione negli enti del terzo settore e del volontariato, con un approccio focalizzato sulle caratteristiche e le peculiarità delle reti comunicative esistenti e dei cambiamenti avvenuti nelle trame relazionali. Infine è presente una riflessione sulla riforma della legge quadro sul volontariato.

I dati forniti dal rapporto ci parlano di un fenomeno in crescita, in cui l'aumento del numero di volontari coinvolti si accompagna all'aumento del numero dei dipendenti delle organizzazioni di volontariato, al consistente aumento delle entrate economiche del settore e alla riduzione delle dimensioni medie delle associazioni di volontariato. In generale assistiamo quindi ad un aumento delle associazioni che forniscono servizi diretti all'utenza e che dipendono economicamente dalle convenzioni con lo Stato o dalle sovvenzioni di privati.

Mi pare utile soffermarmi su questi dati, perché possono costituire uno spunto per una riflessione seria sulle dinamiche in cui il volontariato è inserito e su cui occorre aprire una riflessione allargata.

A me pare che due siano i dati che caratterizzano fortemente le dinamiche del volontariato. In primo luogo una crescente disgregazione sociale che in alcune aree del paese si connota come una vera e propria lacerazione del tessuto sociale e che si accompagna ai fenomeni della povertà, della precarietà del lavoro, di una più acuta individualizzazione della sofferenza sociale.

Questo fenomeno mette in tensione i sistemi di welfare aumentando significativamente la domanda sociale nei loro confronti. Parallelamente abbiamo però assistito in questi anni ad una generale riduzione delle risorse a vario titolo ridistribuite dal welfare verso il corpo sociale. Ci troviamo quindi di fronte ad una contraddizione tra crescente domanda sociale e inadeguata risposta da parte del welfare. In questo contesto mi pare che il mondo del volontariato sia sottoposto ad una forte pressione che lo spinge a farsi carico direttamente della risposta alla domanda insoddisfatta di servizi, con il rischio di attivare un circuito di supplenza al sistema di welfare caratterizzato sostanzialmente dal basso costo delle prestazioni lavorative. In questo ambito sono cresciute in questi anni forme di volontariato "spurio" che in realtà hanno significative superfici di contatto con forme di lavoro scarsamente retribuito.

In questo contesto credo utile aprire una riflessione allargata che permetta di ragionare sul ruolo del volontariato nella nuova realtà sociale. Mi pare infatti evidente che in assenza di un dibattito pubblico largo, il mondo del volontariato rischia di essere indirizzato e plasmato dalle dinamiche poste in essere da altri agenti più strutturati e con maggiori risorse; in primo luogo lo Stato, ma non solo. Rischiamo oggi che spostamenti progressivi e a volte impercettibili, determinati dal contesto in cui il volontariato è inserito, ne modifichino profondamente ruolo e percezione sociale. La ripresa di una discussione forte è quindi la condizione basilare affinché il volontariato possa esprimere fino in fondo la propria soggettività e la propria enorme potenzialità.

A mio parere la discussione potrebbe ripartire da due elementi che considero fondanti il volontariato.

In primo luogo la sottolineatura del carattere gratuito, di dono.

Penso che per rilanciare il volontariato occorre definire bene la linea di demarcazione tra volontariato e lavoro, evitando di essere risucchiati in una terra di mezzo fatta di lavoro precario e sottopagato.

Il volontariato è attività gratuita che non serve a mantenersi individualmente, ma a mantenere la società.

Qui emerge la seconda considerazione: la vocazione principale del volontariato a me pare essere la coesione sociale, il rafforzamento della densità della rete di relazioni che costituiscono il tessuto sociale. Il volontariato è il fare che qui ed ora modifica positivamente l'universo delle relazioni sociali costruendo comunità e quindi universi simbolici condivisi ed aggreganti. Che la dimensione comunitaria in cui ci si muove sia quella locale o il mondo (o l'intreccio tra le due) poco importa. Il punto è che il volontariato rappresenta quel "di più" di gratuito operare che la parte più avveduta della società mette a disposizione per garantire a tutto il corpo sociale una decente riproduzione. La remunerazione del volontario sta nel senso, nell'utilità delle cose che fa e nella pienezza relazionale che può contribuire a determinare e a vivere.

A partire da queste considerazioni, la cui schematicità è voluta per ragioni di spazio e di chiarezza, penso che questo rapporto sul volontariato possa costituire un utile strumento al fine di aprire una discussione larga. Anche le proposte di modifica legislative mi pare possano scaturire da questo dibattito, in modo che l'attività del legislatore segua - e non preceda - il pubblico confronto.

Paolo Ferrero
Ministro della Solidarietà Sociale

PRIMA PARTE

IL NUOVO VOLTO DEL VOLONTARIATO ITALIANO

LE TRASFORMAZIONI NEL MONDO DEL VOLONTARIATO

*(Estratto da ISTAT “Statistiche in breve”
su “Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003”.
Diffuse il 14.10.2005)*

I DATI DEL VOLONTARIATO¹

Rispetto alla prima rilevazione, riferita al 1995, le Associazioni di volontariato sono aumentate del 152,0%, passando da 8.343 a 21.021 unità.

Il notevole incremento dal 1995 si deve sia alla costituzione di nuove unità (8.530), che all'iscrizione nei registri di organizzazioni preesistenti (4.148).

Nel 2003, per ogni organizzazione che ha cessato la sua attività se ne sono iscritte più di 10.

Nonostante il notevole incremento del numero di unità, l'analisi dei dati dell'ultima rilevazione permette di confermare alcune delle caratteristiche salienti dell'universo delle organizzazioni di volontariato. In particolare, si osserva:

- il forte radicamento delle organizzazioni di volontariato nelle regioni settentrionali, anche se negli anni aumentano in misura relativamente più accentuata le unità presenti nel Mezzogiorno;
- la prevalenza relativa di piccole dimensioni organizzative, sia in termini di volontari attivi che di risorse economiche disponibili;
- la maggiore presenza, tra i volontari, di uomini, di persone in età compresa tra i 30 e i 54 anni, diplomate e occupate;
- la concentrazione relativa di unità nei settori della sanità e dell'assistenza sociale, anche se cresce nel tempo il numero di quelle che operano in settori meno “tradizionali”;
- la crescita del numero di organizzazioni che hanno utenti diretti e, conseguentemente, l'aumento del numero di coloro che si rivolgono ad esse per soddisfare le loro esigenze.

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

Nel 2003 il 28,5% delle organizzazioni di volontariato è localizzato nel Nord-ovest, il 31,5% nel Nord-est, il 19,3% nel Centro e il 20,7% nel Sud ed Isole. Rispetto al 1995 le organizzazioni di volontariato crescono più della media nazionale (+152,0%) nel Mezzogiorno e nel Nord-est (rispettivamente +263,1% e +161,9%), meno nel Nord-ovest e nel Centro (rispettivamente +119,0% e +115,6%). Sia nel 1995 che nel 2003, le regioni con il maggior numero di organizzazioni (Tavola 1) sono la Lombardia, la Toscana, l'Emilia Romagna ed il Veneto; agli ultimi posti si collocano le regioni più piccole, Molise e Valle d'Aosta.

Le regioni che tra il 1995 e il 2003 mostrano un tasso di crescita superiore al 300% (circa il doppio di quello nazionale) sono la Sicilia, il Molise, la Campania, le province autonome di Trento e Bolzano, la Basilicata e le Marche. Al contrario, l'unica regione con un tasso di crescita inferiore al 75% (circa la metà di quello nazionale) è la Toscana che, tuttavia, è tra quelle con più elevata presenza di organizzazioni.

¹ Nel corso del biennio 2004-2005 l'Istat ha svolto la quinta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e provinciali al 31 dicembre 2003.

Grafico 1 – Organizzazioni di volontariato per area geografica – Anni 1995 e 2003
(Composizione %, Italia = 100%)

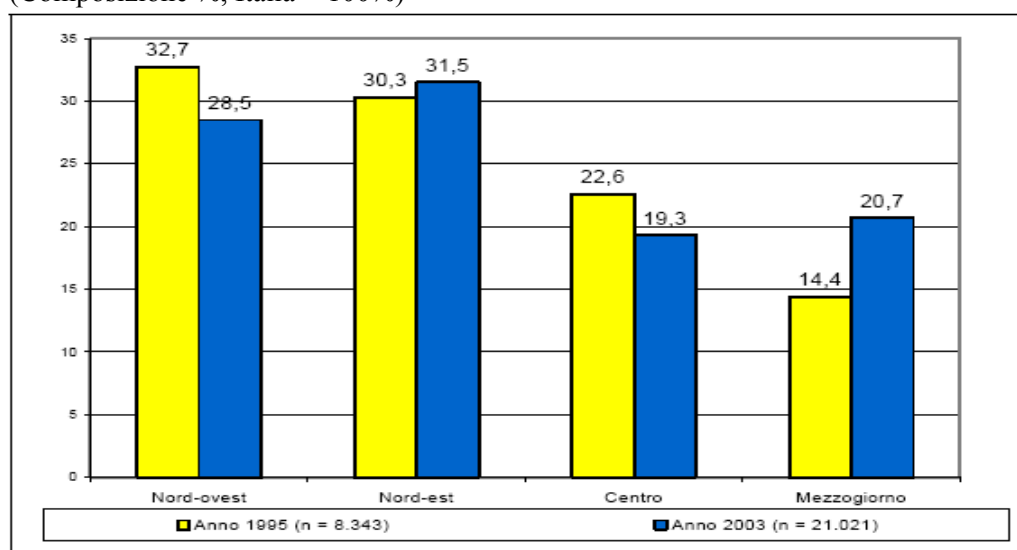


Tavola 1 – Organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al 31 dicembre per Regione - Anni 1995-2003

REGIONI	1995		1997		1999		2001		2003	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piemonte	693	8,3	991	8,5	1.188	7,9	1.384	7,6	1.626	7,7
Valle d'Aosta	35	0,4	46	0,4	53	0,4	73	0,4	90	0,4
Lombardia	1.687	20,2	1.827	15,6	2.591	17,2	3.154	17,2	3.499	16,7
Trentino-Alto Adige	404	4,8	830	7,1	1.343	8,9	1.560	8,5	1.727	8,2
Boziano-Bozen	327	3,9	728	6,2	1.042	6,9	1.228	6,7	1.356	6,4
Trento	77	0,9	102	0,9	301	2,0	332	1,8	371	1,8
Veneto	872	10,5	1.075	9,2	1.270	8,4	1.907	10,5	2.018	9,6
Friuli-Venezia Giulia	236	2,8	418	3,6	548	3,6	631	3,4	701	3,3
Liguria	314	3,8	489	4,2	600	4,0	631	3,4	762	3,6
Emilia-Romagna	1.018	12,2	1.343	11,5	1.664	11,0	1.907	10,5	2.180	10,4
Toscana	1.340	16,1	1.683	14,4	1.792	11,9	1.894	10,4	2.144	10,2
Umbria	173	2,1	289	2,5	353	2,3	393	2,1	460	2,2
Marche	178	2,1	343	2,9	450	3,0	637	3,5	799	3,8
Lazio	194	2,3	292	2,5	423	2,8	516	2,8	661	3,1
Abruzzo	90	1,1	160	1,4	201	1,3	254	1,4	283	1,3
Molise	24	0,3	69	0,6	89	0,6	130	0,7	166	0,8
Campania	173	2,1	407	3,5	564	3,7	763	4,2	964	4,6
Puglia	162	1,9	285	2,4	331	2,2	422	2,3	530	2,5
Basilicata	56	0,7	133	1,1	155	1,0	205	1,1	253	1,2
Calabria	188	2,3	177	1,5	292	1,9	363	2,0	448	2,1
Sicilia	55	0,7	246	2,1	368	2,4	491	2,7	642	3,1
Sardegna	451	5,4	607	5,2	796	5,3	978	5,3	1.068	5,1
ITALIA	8.343	100,0	11.710	100,0	15.071	100,0	18.293	100,0	21.021	100,0
Nord-ovest	2.729	32,7	3.353	28,6	4.432	29,4	5.242	28,7	5.977	28,5
Nord-est	2.530	30,3	3.666	31,3	4.825	32,0	6.005	32,8	6.626	31,5
Centro	1.885	22,6	2.607	22,3	3.018	20,0	3.440	18,8	4.064	19,3
Mezzogiorno	1.199	14,4	2.084	17,8	2.796	18,6	3.606	19,7	4.354	20,7

CARATTERISTICHE STRUTTURALI

In relazione al periodo di costituzione, la quota relativa a organizzazioni giovani, nate dopo il 1991 (anno di avvio dei registri regionali), tende ad essere sempre più elevata (raggiungendo il 61,4% nel 2003). La costituzione di nuove unità ha avuto un notevole incremento nel periodo 1991-1995, durante il quale è nato il 20,8% delle organizzazioni iscritte nei registri regionali alla fine del 2003. Tale processo è proseguito con maggiore

intensità negli anni successivi, con la costituzione di un numero di organizzazioni pari al 40,6% (27,3% nel periodo 1996-2000 e 13,3% nel periodo 2001-2003, che tuttavia è riferito solo a un triennio anziché a un quinquennio). Nel 2003 più della metà delle organizzazioni (53,3%) opera con meno di 21 volontari.

Il numero medio di volontari per organizzazione diminuisce attestandosi a 39 unità nel 2003 contro le 58 del 1995 con 11-20 volontari, dove si concentra il 28,3% del totale.

Sempre rispetto al 1995, la quota delle organizzazioni di piccole dimensioni (con meno di 11 volontari) è molto più elevata nel 2003 (+6,8 punti percentuali), sebbene sia leggermente inferiore a quella rilevata nel 2001 (-1,2 punti percentuali). Tra le organizzazioni di grandi dimensioni si registra invece una consistente diminuzione della quota di quelle con più di 60 volontari (-6,4 punti percentuali), anche se essa risulta lievemente in crescita rispetto al 2001(+0,4 punti percentuali).

Grafico 2 – Organizzazioni di volontariato per periodo di costituzione – Anno 2003 (in %)

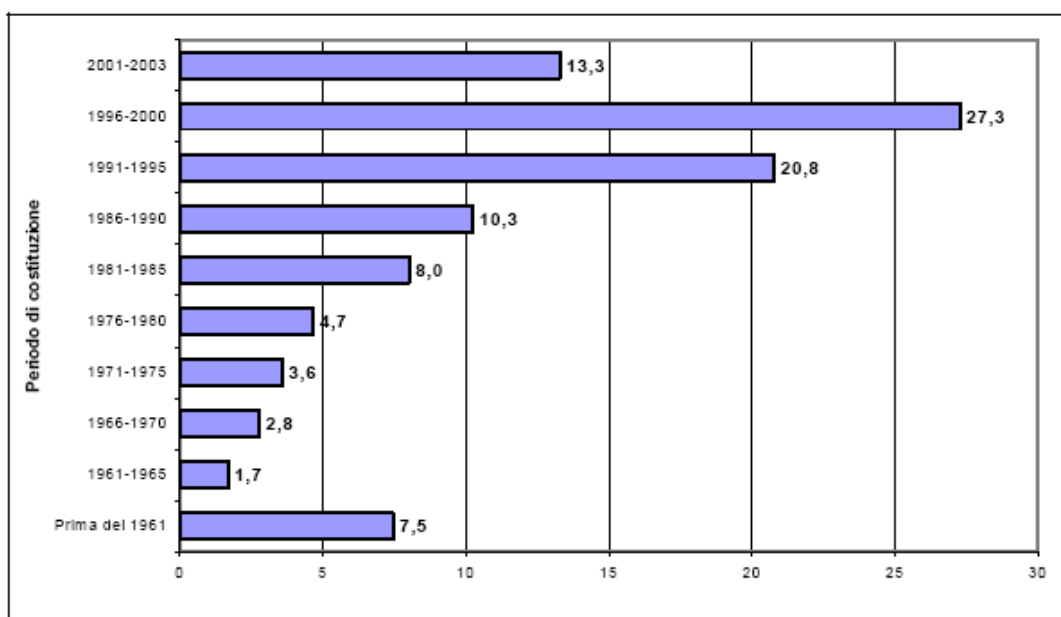
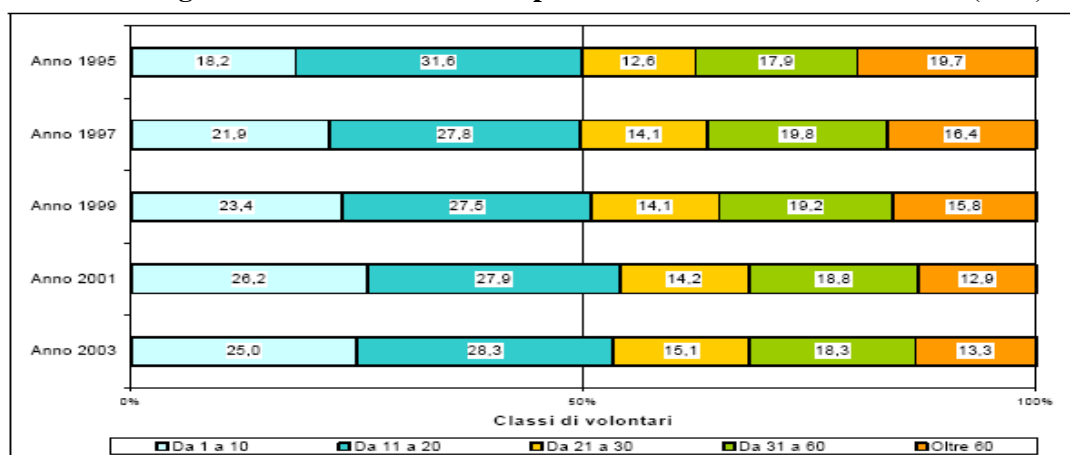


Grafico 3 – Organizzazioni di volontariato per classi di volontari – Anno 2003 (in %)



VOLONTARI E DIPENDENTI

Nel 2003 le organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali impiegano circa 12 mila dipendenti e 826 mila volontari. Rispetto al 1995, i dipendenti sono cresciuti del 77,0%, i volontari del 71,4%.

Nel periodo 1995-2003 i dipendenti sono aumentati in misura significativa soprattutto nel Mezzogiorno (+281,4%), nel Nord-est (+202,6%) e nel Nord-ovest (+128,7%), mentre diminuiscono al Centro (-16,4%).

La distribuzione per area geografica dei volontari è del tutto analoga a quella delle organizzazioni, con una maggiore concentrazione di essi (59,9% nel 2003) nelle regioni settentrionali. Inoltre, così come rilevato per le organizzazioni, l'incremento di volontari proporzionalmente maggiore si registra nelle regioni meridionali, nelle quali sono quasi il triplo di quelli rilevati nel 1995.

Nelle regioni centrali l'incremento percentuale dei volontari è più contenuto, cosicché la quota relativa scende dal 25,5% del 1995 al 21,4% del 2003. Nelle due aree geografiche settentrionali la crescita dei volontari è proporzionalmente maggiore nel Nord-est rispetto al Nord-ovest. Ne consegue che, nel 2003, le regioni nord-orientali mostrano una quota di volontari (31,5%) superiore a quella delle regioni nord-occidentali (28,4%).

Più della metà dei volontari è occupata (52,2%), il 29,5% è pensionato ed il 18,3% in altra condizione (studenti, casalinghe, disoccupati e persone in cerca di prima occupazione). Tra i volontari uomini è relativamente più elevata la quota di occupati (59,4%), mentre tra le donne quella relativa ai volontari in altra condizione (26,1%). Rispetto al 1995 cresce il numero dei volontari ritirati dal lavoro (+11,3 punti percentuali) e degli occupati (+5,5 punti percentuali).

Considerando il titolo di studio, il 12,8% dei volontari è laureato, il 44,4% è in possesso del diploma di scuola media superiore, mentre il 42,8% ha un titolo di studio più basso. Le donne sono relativamente più istruite degli uomini: il 14,6% delle volontarie è in possesso della laurea ed il 47,2% del diploma di scuola media superiore contro, rispettivamente, l'11,3% e il 42,1% degli uomini. Tra il 1995 e il 2003 aumentano i volontari con titoli di studio più elevati (+8,7 punti percentuali per i diplomati e +1,5 punti percentuali per i laureati).

Grafico 3 – Volontari per area geografica – Anni 1995 e 2003 (Composizione %, Italia =100%)

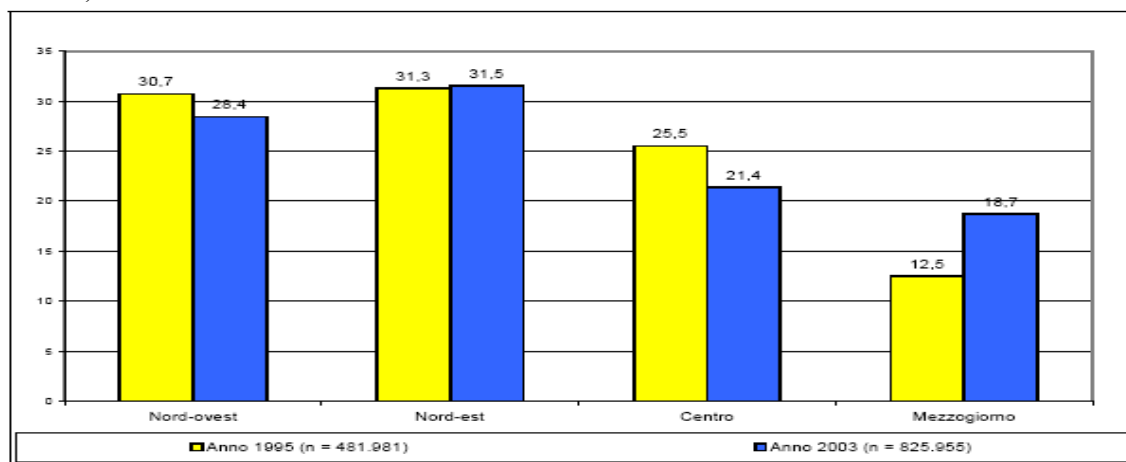
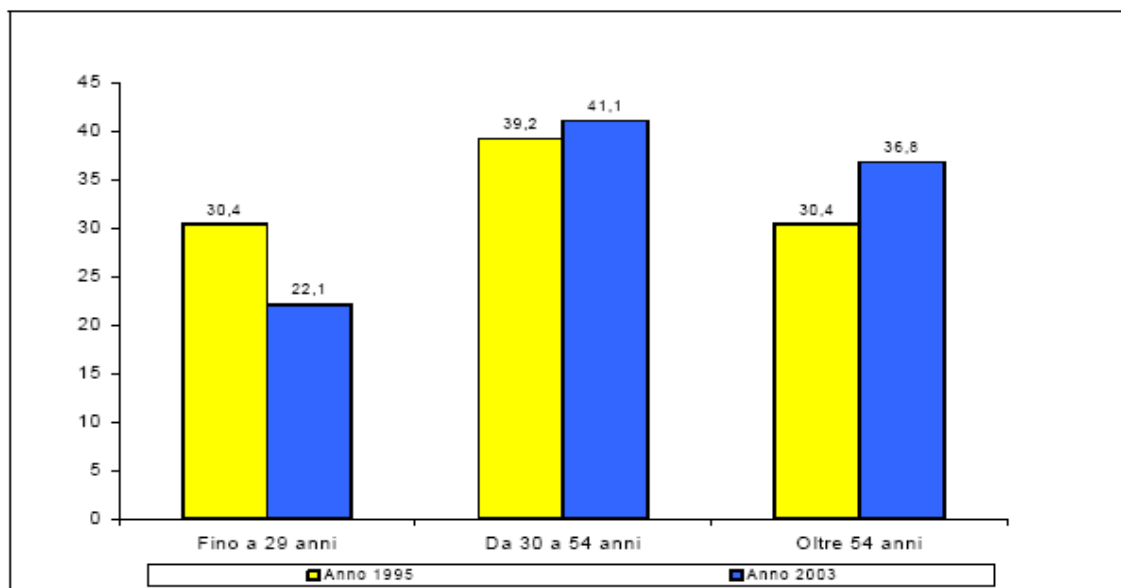


Grafico 4 – Volontari per classi di età – Anni 1995- 2003 (in %)



SETTORI DI ATTIVITÀ, SERVIZI OFFERTI ED UTENTI

La sanità (28,0%) e l'assistenza sociale (27,8%) si confermano i settori nei quali opera il maggior numero di organizzazioni di volontariato. Tuttavia, tra il 1995 e il 2003 la quota percentuale di organizzazioni diminuisce di 14,4 punti percentuali nella sanità e di 2,7 punti percentuali nell'assistenza sociale. In aumento invece i settori della ricreazione e cultura, protezione civile e protezione dell'ambiente, nei quali le quote percentuali passano, rispettivamente, dall'11,7% al 14,6%, dal 6,4% al 9,6% e dal 2,2% al 4,4%. È costante il peso relativo delle organizzazioni attive in via prevalente nell'istruzione, nella tutela e protezione dei diritti e nelle attività sportive, mentre si attesta al 7,6% quello riferito agli altri settori (comprendente i settori della filantropia e promozione del volontariato, della cooperazione e solidarietà internazionale, dello sviluppo economico e coesione sociale e della religione).

Nel 2003 il 35,5% delle organizzazioni di volontariato dichiara di operare in un solo settore di attività, il 24,4% in due settori, il 15,7% in tre settori e il 24,2% in quattro o più settori.

Aumentano, rispetto al 1995, le organizzazioni attive in 2 settori (dal 21,5% al 24,4%), quelle operanti in 3 settori (dal 15,0% al 15,7%) e le attive in 4 o più settori (dal 14,1% al 24,2%). Le organizzazioni che offrono un solo servizio passano dal 29,0% del 1995 al 34,7% del 2003 (in termini assoluti da 2.419 a 7.289 unità), mentre diminuiscono, quelle che ne offrono almeno 4 (dal 41,2% al 35,3%).

Tavola 2 – Organizzazioni di volontariato per settore di attività prevalente – Anni 1995 e 2003 (in % e in valori assoluti)

Settori di attività	Anni				
	1995	1997	1999	2001	2003
Sanità	42,4	37,6	36,0	33,1	28,0
Assistenza sociale	30,5	28,7	27,1	28,6	27,8
Ricreazione e cultura	11,7	13,7	16,8	14,9	14,6
Protezione civile	6,4	9,3	9,0	9,8	9,6
Istruzione	2,8	2,9	1,7	3,3	3,2
Protezione dell'ambiente	2,2	3,4	4,2	3,8	4,4
Tutela e protezione dei diritti	2,2	2,7	1,8	2,4	2,8
Attività sportive	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0
Altri settori	-	-	1,6	2,2	7,6
Totale (=100%)	8.343	11.710	15.071	18.293	21.021

SERVIZI OFFERTI E TIPOLOGIA DEGLI UTENTI

I servizi più diffusi sono quelli relativi all'ascolto, sostegno e assistenza morale e alla donazione di sangue (offerti, rispettivamente, dal 19,9% e dal 17,4% delle organizzazioni). Seguono i servizi ricreativi e di intrattenimento (14,5%), l'accompagnamento e inserimento sociale (13,0%), la realizzazione di corsi tematici (12,9%), l'organizzazione di spettacoli di intrattenimento (12,6%), le campagne di informazione e sensibilizzazione (11,8%), l'assistenza domiciliare (11,8%), il trasporto anziani e disabili (11,4%), le esercitazioni di protezione civile (11,3%) e le prestazioni di soccorso e trasporto malati (10,7%).

Rispetto alle rilevazioni precedenti⁴ cresce il numero di organizzazioni che offrono servizi all'utenza. Nel 2003, le organizzazioni con utenti diretti sono 15.652 (erano 5.650 nel 1997, 7.862 nel 1999 e 13.451 nel 2001), e rappresentano il 74,5% delle organizzazioni iscritte (48,2% nel 1997, 52,2% nel 1999 e 73,5% nel 2001). In aumento è anche il numero degli utenti che passano da 2,5 milioni nel 1997 a circa 6,8 milioni nel 2003. Rimane sostanzialmente stabile invece il numero medio di utenti per organizzazione: da 445 nel 1997 a 438 nel 2003.

Nel 2003 le categorie di utenti con maggiori frequenze sono quelle dei malati e traumatizzati (51,6%), degli utenti senza specifici disagi (9,9%), degli anziani autosufficienti (9,4%), dei minori (7,7%), degli immigrati (4,3%), dei portatori di handicap (2,8%), degli individui in difficoltà economica (2,5%), dei familiari di persone con disagio (2,4%), degli anziani non autosufficienti (2,2%) e dei senza tetto (1,1%). Le altre tipologie raccolgono quote uguali o inferiori all'1% degli utenti.

Tavola 3 – Principali servizi offerti dalle organizzazioni di volontariato – Anno 2003

Servizi	Numero organizzazioni	%
Ascolto, sostegno e assistenza morale	4.174	19,9
Donazione di sangue	3.658	17,4
Ricreazione e intrattenimento	3.047	14,5
Accompagnamento e inserimento sociale	2.743	13,0
Realizzazione di corsi tematici	2.720	12,9
Organizzazione di spettacoli di intrattenimento	2.642	12,6
Realizzazione di spettacoli teatrali, musicali e cinematografici	2.554	12,1
Campagne di informazione e sensibilizzazione	2.482	11,8
Assistenza domiciliare o analogo	2.477	11,8
Trasporto anziani e disabili	2.397	11,4
Esercitazioni di protezione civile	2.381	11,3
Prestazioni di soccorso e trasporto malati	2.248	10,7
Informazione sui diritti	1.958	9,3
Accoglienza	1.814	8,6
Ascolto telefonico	1.796	8,5
Realizzazione di visite guidate	1.766	8,4
Organizzazione di manifestazioni sportive	1.715	8,2
Interventi in situazioni di emergenza e calamità	1.704	8,1
Vigilanza stradale e in manifestazioni pubbliche	1.690	8,0
Organizzazione di vacanze e soggiorni	1.625	7,7
Interventi a tutela dell'ambiente	1.561	7,4
Prestazioni sanitarie	1.432	6,8
Servizio antincendio	1.428	6,8
Pulizia parchi e/o sentieri	1.225	5,8
Sostegno scolastico	1.052	5,0
Raccolta e/o distribuzione di vestiario, alimenti e medicinali	1.019	4,8
Consulenza legale/fiscale	1.003	4,8
Aiuto economico all'estero	992	4,7
Adozioni a distanza	986	4,7
Istruzione per adulti e/o anziani	982	4,7

⁴ La somma delle quote percentuali è superiore a 100, poiché ciascuna organizzazione può offrire più servizi.

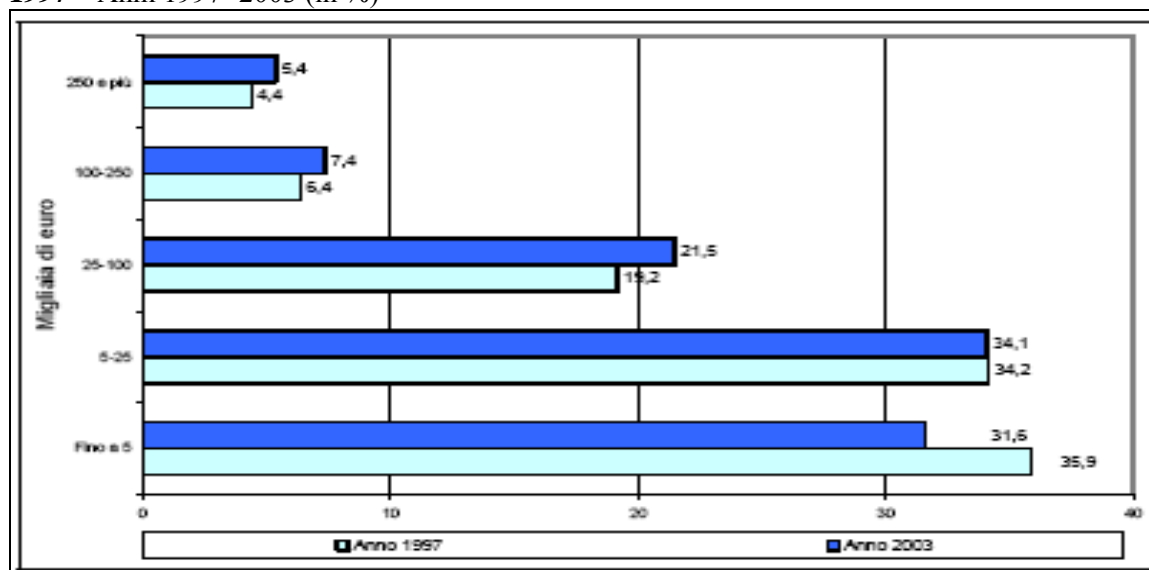
DIMENSIONE ECONOMICA

Il totale delle entrate delle organizzazioni di volontariato passa da 675 milioni di euro del 1997 a 1.630 milioni di euro del 2003 (pari a 1.426 milioni di euro a prezzi costanti in base 1997).

Analogamente, l'importo medio delle entrate per organizzazione aumenta da 58 mila euro nel 1997 a 77 mila euro nel 2003 (67 mila euro a prezzi 1997). Di conseguenza, la distribuzione delle organizzazioni in base alla classe di importo delle entrate si sposta, rispetto al 1997, verso importi più elevati. Nel 2003, il 65,7% delle organizzazioni dichiara entrate inferiori a 25 mila euro (il 70,1% nel 1997), il 21,5% tra 25 e 100 mila euro (19,2% nel 1997), il 7,4% tra 100 e 250 mila euro (6,4% nel 1997), il 5,4% entrate uguali o superiori a 250 mila euro (4,4% nel 1997). Nonostante queste variazioni, si conferma che la distribuzione delle entrate è ancora sbilanciata verso le piccole dimensioni mostrando, nel contempo, la concentrazione delle risorse finanziarie su una ristretta quota di unità.

Le entrate sono concentrate tra le organizzazioni presenti nelle regioni centrali (soprattutto in Toscana), che costituiscono meno di un quinto dell'intera popolazione, ma dispongono di quasi un terzo delle entrate complessive. Le organizzazioni dell'Italia meridionale (il 20,7% del totale), raccolgono il 13,4% delle entrate, mentre quelle delle regioni settentrionali si attestano su percentuali che non differiscono molto dalle rispettive quote in termini di organizzazioni iscritte. Nel 2003, le entrate medie per organizzazione ammontano a circa 97 mila euro per le unità del Centro, 44 mila euro per quelle del Mezzogiorno e 67 mila euro per le organizzazioni attive nel Nord-ovest e nel Nord-est. Infine, rispetto a quanto osservato nelle rilevazioni precedenti si accentua il ricorso delle organizzazioni di volontariato al finanziamento, sia esclusivo sia prevalente, di fonte privata rispetto a quello pubblico. Nel 2003 il 29,8% delle unità si finanzia esclusivamente con entrate di fonte privata (24,9% nel 1997), il 35,1% con risorse di origine prevalentemente privata (33,7% nel 1997), il 29,9% con entrate prevalentemente pubbliche (35,8% nel 1997) ed il 5,2% con risorse esclusivamente pubbliche (5,7% nel 1997).

Grafico 5 – Organizzazioni di volontariato per classi di entrata. Valori a prezzi costanti 1997 – Anni 1997- 2003 (in %)



**UN FENOMENO CON TANTI
“PIÙ” E QUALCHE “CAMPANELLO D’ALLARME”²**
(a cura di Renato Frisanco)³

Se il volontariato organizzato fosse un’azienda si potrebbe dire che gode di ottima salute in base ai dati di input (fattore umano complessivamente presente, risorse economiche mobilitate) e di output (prodotto in termini di servizi, di utenti in carico) e di outcome (gli esiti). Il volontariato è oggi una componente strutturale del panorama sociale del Paese, sia in riferimento alle persone che operano con gratuità e solidarietà (i due requisiti tipici e distintivi del volontariato) che per numero di organizzazioni attive.

I volontari, che operano individualmente o in qualsiasi tipo di organizzazione e istituzione, con diversa frequenza sono stimati in Italia in oltre 4 milioni (ISTAT Multiscopo 2001) e rappresentano l’8 per cento della popolazione ultra 14enne.

Il fenomeno del volontariato rivela un incremento anche in termini di organizzazioni. Nell’ultima rilevazione FIVOL 2001 l’universo nazionale verificato ammontava a 26.374 unità. Più recentemente la rilevazione ISTAT 2003 segnalava 21.021 OdV iscritte ai registri regionali o provinciali del volontariato (+14,9% rispetto al 2001). Se ad esse si aggiunge circa il 30% di unità solidaristiche organizzate ma non iscritte ai pubblici registri il totale stimato unità che si ispirano alla legge 266/1991 sarà di poco meno di 30.000.

E’ un fenomeno importante anche per il numero delle persone che coinvolge attivamente. La stima dei volontari presenti nelle organizzazioni solidaristiche è oggi di circa 1 milione di unità e la maggioranza di essi - il 58% - vi opera fornendo il proprio apporto con continuità.

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

Nel complesso aumentano anche le entrate economiche delle organizzazioni e il riscontro è ancora più evidente tra le stesse unità che hanno partecipato alle due rilevazioni: se nel 1997 il 45,5% di esse disponeva di un *budget* superiore ai 5 mila euro, tale soglia di entrata è stata oltrepassata dal 56,8% nel 2000. Secondo i dati ISTAT il totale delle entrate delle organizzazioni di volontariato registrate passa da 675 milioni di euro del 1997 ai 1.630 milioni⁴ di euro del 2003 (+141,5%).

Aumenta anche l’offerta dei servizi alla persona e quindi il numero delle organizzazioni che se ne fanno carico (74,5% nel 2003) nonché, e in misura ancor più pronunciata, il numero degli utenti. L’ISTAT rivela una crescita dai 2,5 milioni di beneficiari diretti del 1997 ai 6,8 milioni del 2003.

² Il presente contributo dà conto delle tendenze attuali della solidarietà organizzata lette attraverso i processi che hanno accompagnato e caratterizzato il fenomeno negli ultimi 15 anni. Il contributo rappresenta la conoscenza sedimentata della banca dati FIVOL, pur richiamando anche alcuni dati della più recente rilevazione ISTAT 2003.

³ Componente dell’Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante FIVOL.

⁴ Pari a 1.426 milioni di euro a prezzi costanti in base 1997.

I PROCESSI IN ATTO

1. trend incrementale del fenomeno per indicatori di input e di output
2. diffusione più equilibrata sul territorio nazionale
3. crescente espressione della cittadinanza attiva
4. identità nel servizio
5. potenziamento dell'assetto organizzativo-gestionale
6. più campi di intervento e specializzazioni
7. più associati e più professionisti nei gruppi
8. nuclei di volontari più piccoli
9. fenomeno composito per settori e vocazioni: i volontariati

Le **caratteristiche salienti** del fenomeno esaminato agli inizi del nuovo secolo rivelano il seguente *trend*:

- *diffusione più equilibrata sul territorio nazionale*. Come è stato rilevato anche per le altre organizzazioni *non profit* (ISTAT 1999 e 2001) si sta attenuando il divario della solidarietà organizzata nelle diverse aree del Paese sia in virtù di un ammodernamento delle politiche sociali - in grado di favorire l'iniziativa della solidarietà organizzata - che di uno sviluppo economico che in molte realtà del Mezzogiorno ha generato una maggior disponibilità dei cittadini all'azione gratuita;

- *crescente espressione della cittadinanza attiva*; la nascita delle organizzazioni è sempre più connotata dalla iniziativa di gruppi di cittadini (45 su 100 esaminate nel 2001) rispetto alla tradizionale capacità di affiliazione delle centrali nazionali del volontariato o della promozione ecclesiale. Si tratta di gruppi di persone che a livello locale sono in grado di tutelarsi, di rappresentare i bisogni, di affrontare i problemi, di fare opinione pubblica con una forte dinamica verso l'Ente pubblico;

- *l'identità nel servizio: il trend rivela un'evidente contrazione della componente confessionale che aveva ispirato largamente il movimento alle sue origini, e che tuttora lo anima dentro le strutture ecclesiali: si passa dal 42,5% delle organizzazioni a matrice cristiana o confessionale esaminate nel campione nazionale del 1993, al 28,7% del 2001. D'altra parte, la crescita più recente delle OdV che sono espressione della volontà di gruppi di cittadini di partecipare e di tutelarsi, ha largamente rafforzato proprio la "secolarizzazione" del fenomeno e quindi la sua componente aconfessionale e apartitica nonché pluralistica all'interno delle compagini solidaristiche. Pertanto l'identità dei gruppi di volontariato – soprattutto di quelli di recente formazione - si esplicita nel servizio e nella tensione comune verso obiettivi di risultato più che nella condivisa matrice culturale o visione del mondo, laica o confessionale che sia, dei propri aderenti;*

- *potenziamento dell'assetto organizzativo-gestionale*; è un fenomeno sempre più strutturato per operare in modo organizzato e manageriale. Le OdV sono sempre più formalizzate (96 su 100 hanno uno statuto), registrate con atto pubblico (6 su 100 sono gruppi informali), dispongono di almeno due organi di governo (9 su 100 ne hanno più di 1). La crescita più cospicua ha riguardato l'*organo di controllo* che dà conto della tendenza di adeguarsi alle norme di trasparenza e buona gestione richieste dall'iscrizione al registro del volontariato e dall'assunzione di convenzioni o di progetti. La maggioranza ha anche un *regolamento interno* con cui definisce procedure e linee-guida di azione per gli aderenti;

- *più campi di intervento e specializzazioni*: si conferma la preminente collocazione delle organizzazioni di volontariato nei tradizionali settori delle *attività socio-assistenziali e sanitarie*, ma cresce l'incidenza percentuale delle unità che operano nei settori della partecipazione civica, in particolare negli ambiti della *protezione civile, della cultura, dell'educazione e della promozione sportiva e ricreativa*, dando conto di una maggior presenza e impegno attuale del volontariato in tutti i campi del sociale;

- *più associati e più professionisti nei gruppi*: diminuiscono consistentemente le organizzazioni composte dai soli volontari, in ragione di due fenomeni correlati:

- a) la *crescita degli organismi di tipo associativo e mutualistico*: la maggioranza delle unità opera sia a vantaggio dei propri aderenti che dei non aderenti. In esse i soci garantiscono sostegno economico e base sociale oltre che una mobilitazione generale negli eventi importanti;
- b) una presenza *professionale nel volontariato organizzato*, con l'inserimento di operatori remunerati. Mentre nel 1997 le unità dotate di personale remunerato sono incrementate di 9 punti percentuali tra il 1997 e il 2001 (21 su 100);

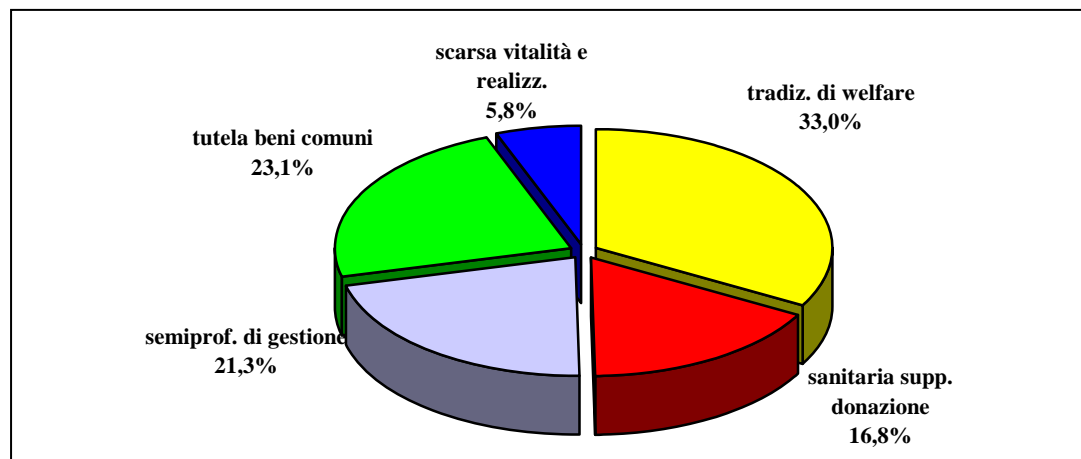
- *nuclei di volontari più piccoli*: le OdV sono per lo più piccoli gruppi di persone che nella maggioranza dei casi non superano i 20 operatori. Le organizzazioni di dimensioni maggiori (oltre 40 operatori) costituiscono poco più di un quinto del fenomeno;

- *l'ampliamento del tessuto connettivo delle OdV*: la propensione ad entrare in contatto e a collaborare con soggetti pubblici e privati è ampia e significativa. Operare in modo separato e autarchico non è più una virtù per il volontariato – come lo era negli anni '70 – che sembra decisamente orientato verso una cultura delle sinergie operative;

- *fenomeno composito per settori e vocazioni: i volontariati*.

Rivela, infatti, molte sfaccettature a seconda dei settori di intervento (Welfare o altro), dell'aver o meno una base associativa, dell'essere unità semi professionalizzate o costituite dai soli volontari, dell'essere piccole o grandi, affiliate a centrali nazionali o localistiche, isolate o sinergiche, confessionali o a matrice composita, istituzionalizzate o autonome rispetto al pubblico. La cluster realizzata dalla FIVOL nel 2001 riconduceva a 5 tipi le OdV operative nel nostro Paese:

Grafico 1 – Tipologia delle Organizzazioni di volontariato



1) quello *tradizionale di Welfare* (33%) che opera interventi socio-assistenziali, di tipo “leggero”, più in collaborazione con i servizi pubblici che in convenzione con gli Enti locali da cui ricevono tutt'al più contributi. Opera a vantaggio di molteplici categorie di soggetti in stato di disagio, bisogno o rischio, con risorse complessivamente limitate e con grande impegno dei volontari. E' sempre attuale per presenza e insorgenza;

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

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

4) quello di tipo è rappresentato dal *volontariato dei beni comuni* (23,1%) operando nei settori della partecipazione civica (ambiente, cultura, istruzione ed educazione permanente, protezione civile, solidarietà internazionale); è emergente, collaborativo a progetti con gli Enti pubblici, dotato di volontari mediamente più giovani e orientato ad un forte impegno di sensibilizzazione nei confronti dell'opinione pubblica;

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

Il volontariato organizzato è un fenomeno **bifronte**: una serie di indicatori lo descrivono in crescita e altrettanti rivelano nodi problematici che, talvolta, più che una crisi di crescita, segnalano una crisi di identità.

Nel mondo del volontariato non manca qualche “**campanello di allarme**” con le relative *sfide*:

“CAMPANELLI DI ALLARME”

SFIDE

1. frammentazione del fenomeno
(nascono OdV di
pochissime persone aderenti)--

-> **Coordinamento e
rappresentanza**

2. frattura tra piccole e grandi organizzazioni-> **Sostegno, lavoro
di rete, partnership**

CAMPANELLI DI ALLARME”

SFIDE

3. assottigliamento interno delle OdV, invecchiamento dei volontari, problemi di ricambio ---→ Investimento nella promozione dei volontari, soprattutto giovani e loro valorizzazione
4. attenuarsi del principio di gratuità ricorso ai rimborsi forfettari per fidelizzare i volontari (remunerazione in nero) a fronte di accresciute risorse economiche → Ampliamento della funzione educativa e rafforzamento della cultura del volontariato
5. tendenza a strutturarsi, a diventare istituzione con il rischio di perdere flessibilità organizzativa, aderenza ai valori fondativi e ai bisogni e a soffocare la dinamica partecipativa interna → Lavoro sulla rinvivare la mission
6. tendenza massiccia a iscriversi ai registri del volontariato e a istituzionalizzarsi piuttosto che a svolgere una funzione pubblica sussidiaria → Armonizzare l'esigenza di avere il sostegno delle Amministrazioni pubbliche locali e di collaborarvi senza rinunciare all'autonomia e alle proprie specifiche funzioni
7. propensione alla gestione delegata di servizi da parte di gruppi semiprofessionalizzati e dipendenti dai finanziamenti pubblici → No delega senza coprogettazione. No gestione senza partecipazione dalla cultura del fare alla cultura dell'agire

1) Il movimento del volontariato tende a frammentarsi: cresce più in termini di nuove organizzazioni che per numero di attivisti al loro interno nonostante la nascita di molte unità a base associativa (testa piccola e corpo grande).

Tale *fenomeno* è dovuto al concorso di due fattori:

- la difficoltà di molte organizzazioni a garantire il necessario e fisiologico *turn over* di volontari con l'inevitabile assottigliamento (calo del numero medio degli attivisti);
- la nascita di nuove organizzazioni basate sull'attività di pochissimi soggetti.

Ciò rivela tre problemi e comporta tre rischi per il mondo del volontariato:

- il **primo** problema riguarda la *perdita di tensione verso l'impegno solidaristico* in quanto significa che vi sono oggi meno persone disposte a farsi carico in modo duraturo e responsabile delle organizzazioni, con il rischio di avere molte

- ‘organizzazioni dei Presidenti’ che rischiano proprio per questo di non avere futuro;
- in **secondo** luogo significa che vi è un *segmentarsi e frammentarsi del fenomeno su bisogni, interessi e rappresentanze molto diluite*. Aumenta così il rischio dell’autoreferenzialità e di perdere di vista l’insieme dei problemi, e di non essere in grado di costruire insieme agli altri soggetti la giustizia sociale, il bene ‘salute, il bene ‘ambiente’, il bene ‘cultura’, i valori di cittadinanza;
 - il **terzo** problema è dato dal fatto che la frammentazione del fenomeno in tante piccole unità *rende molto più arduo realizzare forme di coordinamento*. E’ reale il rischio di isolarsi e di essere una realtà marginale o di cercare rapporti privilegiati con l’amministrazione pubblica, eludendo l’apporto delle altre organizzazioni di settore, e questo svincola la capacità di proposta e di ‘cambiamento’ che dovrebbe caratterizzare l’azione del volontariato.

A ciò si aggiungano i fenomeni di volatilità e di trasformazione del fenomeno come attesta il fatto che il campione esaminato dalla FIVOL nel 2001 (13.089 unità), pur superiore del 24,5% a quello del 1997 lo rappresentava solo nel 36,8% dei casi⁵.

La **sfida** per il volontariato è quella di realizzare forme di collegamento, di lavoro di rete, di coordinamento sul proprio territorio di operatività che non sempre si verifica.

2) Si accentua anche la polarizzazione all’interno del composito mondo del volontariato (o dei volontariati) tra le organizzazioni più grandi con base associativa o aderenti alle sigle nazionali del volontariato e i piccoli nuclei di soli volontari, al di là del settore in cui operano o della funzione che svolgono. Se le prime risultano ben rappresentate con le loro strutture verticali e/o la partecipazione a federazioni e coordinamenti nazionali, sono spesso sostenute da una base di associati, più lautamente finanziate dalle amministrazioni pubbliche e in grado di condizionare, se non proprio di monopolizzare, l’offerta dei Centri di Servizio per il Volontariato, i piccoli gruppi di base del volontariato "informale", "puro" (solo aderenti non remunerati) o dalle "mani nude" (poco organizzato e con pochi mezzi e risorse), sono scarsamente rappresentati e partecipi di coordinamenti e consulte locali e si trovano alle prese con un difficile *turn-over* dei volontari oltre ad essere poco supportati dalle risorse pubbliche, più orientate verso un mercato sociale di servizi standardizzati.

La **sfida** al riguardo consiste nell’operare in funzione di una saldatura tra piccola e grande organizzazione. Serve pertanto una politica di cooperazione e collaborazione tra le une e le altre - e un reciproco riconoscimento di valore nei coordinamenti e nelle Consulte di appartenenza - così come uno stimolo al lavoro di/in rete, sia attraverso i criteri di assegnazione dei bandi pubblici che attraverso il finanziamento di progetti da parte dei Centri di Servizio (CSV).

3) E’ oggi particolarmente sentito anche il problema dell’invecchiamento dei volontari e quindi del ricambio nelle organizzazioni di volontariato. I volontari sono collocati prevalentemente nella classe anagrafica di mezzo (tra i 46 e i 65 anni per quattro unità su dieci) e si trovano quindi nel pieno della maturità umana e professionale. Anche in termini di incidenza questa classe anagrafica è decisamente

⁵ Dal 1995 ad oggi le unità escluse dalla banca dati FIVOL per cessata attività sono state 919. Una quota di unità non compare nel campione del 2001: trattasi di OdV che, pur esistenti ed attive, non hanno risposto al questionario o sono risultate “irreperibili”.

cresciuta nell'ultima rilevazione. I giovani (al di sotto dei 30 anni) risultano invece prevalenti solo nell'8,3% delle unità - e rappresentano circa il 10 per cento dei volontari attivi complessivi - a segnalare un problema di ricambio, ma anche di convivenza intergenerazionale dentro le OdV, come conferma il dato che non più di 2 unità su 10 raccolgono volontari di più età anagrafiche. E' un problema collegato a quello della promozione, valorizzazione e cura della componente gratuita da parte delle OdV.

Sfida: investire nella promozione dei volontari e nella loro valorizzazione all'interno delle OdV

Le OdV assorbono meno di un tempo il dinamismo delle nuove generazioni e questo sembra dovuto non solo alla difficoltà di tenuta di impegno sociale dei giovani per motivi inerenti alla loro condizione di vita (come il lungo tirocinio alla vita professionale e la relativa precarizzazione del lavoro), ma anche alle difficoltà delle organizzazioni di promuovere la partecipazione giovanile, di sapere accogliere i volontari in un contesto associativo caldo e motivato, di fornire stimoli formativi, rinforzi valoriali e possibilità di partecipazione dentro l'organizzazione. Occorre poi venire incontro alla domanda di senso ed espressiva, oltre che autoformativa, che per i giovani è molto importante. Il volontariato per un giovane è un'esperienza tra le molte e le possibili con cui costruisce la sua identità, ogni scelta è reversibile perché l'appartenenza all'organizzazione è decisa dal giovane che investe dove ha maggior ritorno in termini di beni simbolici (come esprimere e vivere dei valori, avere delle relazioni, acquisire competenze), mentre per l'adulto conta molto di più l'istanza realizzativa, il movente strumentale⁶. Quindi va tenuto conto di quelle che sono le sue specifiche esigenze. E' anche più facile per un giovane impegnarsi in progetti che hanno un orizzonte temporale definito e precisi obiettivi con cui misurarsi. Pertanto il "il quadro motivazionale del giovane non è statico e immobile, ma muta con la qualità della esperienza organizzativa"⁷: lo snodo tra le attese coltivate in ingresso e opportunità esperienziali incontrate ridefiniscono continuamente il suo "essere" nel volontariato.

La problematica del reclutamento giovanile non è distinta dal tema più generale di attrarre nuovi volontari che in tutte le ricerche sul fenomeno appare come il problema centrale delle organizzazioni di volontariato nonché condizionante il loro sviluppo e la loro capacità operativa.

Tavola 1 – Alcuni indicatori sul reperimento delle risorse da parte delle Odv presenti nelle rilevazioni 1993, 1997 e 2001 (100=2399)

INDICATORE	1993	1997	2001
- OdV con entrate annuali superiore ai 25 mila euro*	19,8	22,4	29,0
- <i>titolarità della sede:</i>			
- di proprietà	8,3	9,1	10,0
- in affitto	16,7	19,8	20,6
- messa a disposizione da altri	61,2	63,4	63,6
- abitazione di un membro	13,7	7,7	5,9
- OdV con organi di controllo	49,3	53,1	58,7

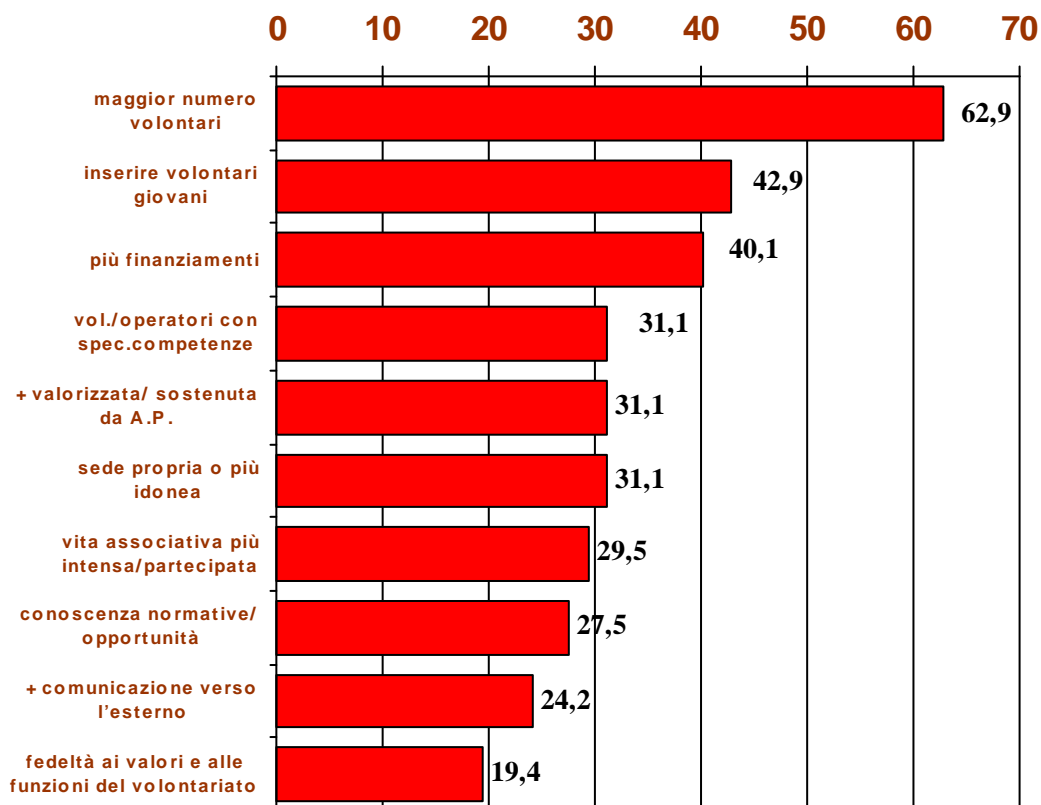
⁶ Cfr., Frisanco R., *Volontariato e giovani nel nuovo secolo*, in (a cura di) Boccacin L. e Rossi G., *Stili partecipativi emergenti nel volontariato giovanile*, Sociologia e Politiche sociali, volume 8 – 2, 2004, pp. 93-113.

⁷ Cfr., *Giovani, volontariato e servizio civile: situazione e prospettive. Un'indagine esplorativa* (a cura) I. Ivaldi, del Dipartimento di Sociologia e Comunicazione, Roma, 2002. Ricerca realizzata per conto del Ministero del Welfare - Osservatorio Nazionale per il Volontariato.

- OdV iscritte nei registri del Volontariato	33,1	60,0	74,4
- OdV convenzionate	39,9	41,0	44,1
- OdV con entrata prevalentemente pubblica	24,1	30,9	41,6
- OdV con personale remunerato	13,2	16,9	24,1
- Numero medio di volontari	52	42	30
INDICATORE	1993	1997	2001
- OdV con presenza prevalente di persone in età 46-65 anni	20,1	26,4	41,6
- OdV con presenza prevalente di giovani	12,9	13,2	7,1
- Attività di promozione del volontariato nelle Scuole	26,8	27,3	18,9

Il grafico che segue dimostra invece l'importanza che hanno nella graduatoria dei bisogni percepiti dalle OdV quelli relativi al reperimento delle risorse umane e finanziarie. 43 unità su 100 dichiara esplicitamente di aver bisogno di inserire volontari giovani. I dati tengono conto di una recente rilevazione condotta nelle province di Bari⁸, di Cuneo⁹ e in Val D'Aosta¹⁰ per complessive 500 organizzazioni.

Grafico 2 – Bisogni maggiormente percepiti dalle Odv



⁸ Il volontariato organizzato in provincia di Bari tra processi in atto e bisogni. Novembre 2005 (in via di pubblicazione).

⁹ Il volontariato organizzato e i volontari in provincia di Cuneo tra processi in atto e bisogni, VIII Quaderni di "Società Solidale", Centro Servizi per il Volontariato "Società Solidale" di Cuneo, Stampa Comunicazione snc, Bra (CN), 2006.

¹⁰ Volontariato e associazionismo di promozione sociale in Valle d'Aosta. Le principali dinamiche e l'esperienza dei volontari, CSV Valle d'Aosta, 2006.

4) Attenuarsi del principio di gratuità. La difficoltà a garantire il necessario *turn over* di volontari all'interno delle organizzazioni ha indubbiamente contribuito a rinforzare una duplice tendenza del fenomeno:

a) quella di dare rimborsi spesa forfetari, cioè non documentati, ai volontari (e quindi piccoli compensi in nero, in particolare proprio ai più giovani), per trattenerli a svolgere con costanza prestazioni richieste da specifiche convenzioni¹¹. 7 OdV su 100.

b) quella di un maggiore inserimento di personale remunerato per quelle unità che hanno più facile accesso a finanziamenti di soggetti pubblici e privati.

Analizzando il flusso dei volontari e degli operatori remunerati tra il 1997 e il 2001 nelle 4.820 OdV che hanno partecipato ad entrambe le rilevazioni, emerge il seguente quadro:

Tavola 2 –Flusso dei volontari e del personale remunerato nelle Odv presenti alle rilevazioni 1997 e 2001.

VAIAZIONE EFFETTIVI	VOLONTARI	PERSONALE REMUNERATO	
		Sul totale OdV	Sulle OdV con personale remunerato
Perdita inferiore al 50%	38,7	4,0	13,5
Perdita tra il 51% e il 90%	29,3	3,4	3,0
Nessuna variazione	9,0	3,5	14,3
Acquisizione tra l'1% e il 50%	13,8	2,8	6,5
Acquisizione superiore al 50%	9,3	10,8	62,8
Nessun effettivo	0,0	75,4	----
TOTALE V.A.	4.820	4.820	1.184

La difficoltà a realizzare un sufficiente *turn-over* del personale gratuito indurrebbe pertanto il passaggio da un modello di reperimento delle risorse fortemente centrato sull'impegno intensivo dei volontari ad un modello che vede un impegno umano più limitato e una maggior capacità di spesa. Questo spiega anche la presenza dell'8 per 100 di OdV in cui il lavoro remunerato prevale su quello gratuito compromettendo uno dei requisiti di legge per l'appartenenza al volontariato (FIVOL 2001). Si tratta di organizzazioni entrate nella rilevazione in quanto quasi sempre iscritte nei registri del volontariato.

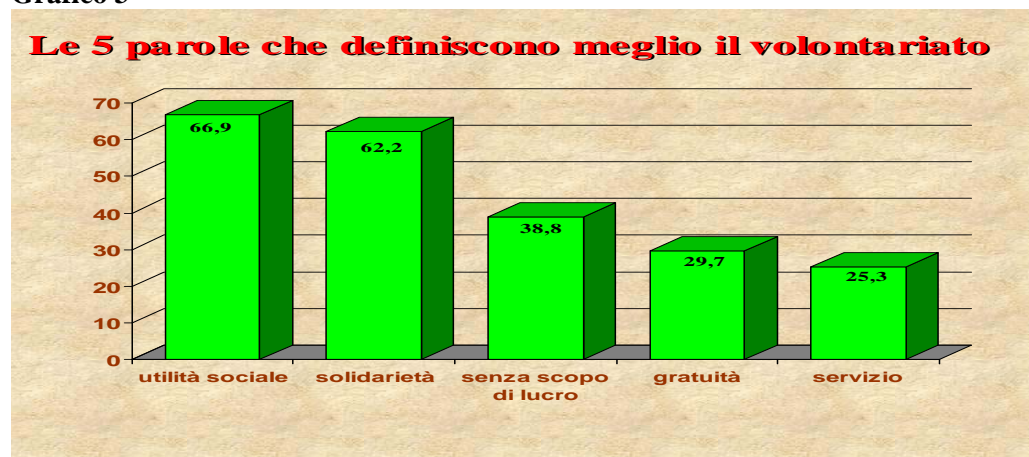
In parte dipende anche da una crescita operativa inevitabile in certi ambiti di intervento ed è sicuramente alimentato dagli standard di prestazione e dai criteri di qualità e continuità richiesti dai rapporti pattizi con Enti pubblici che sono in crescita.

Altro segnale di un certo appannamento della "gratuità" requisito essenziale del volontariato, ben rimarcato nella legge 266 del 1991, ci viene da una domanda fatta nell'intervista a 495 volontari (della provincia di Cuneo e della Valle D'Aosta) i quali rispetto alle 9 parole chiave che identificano il concetto di volontariato, **segnalano per prime nell'ordine "utilità sociale" e "solidarietà"**. Se la seconda specifica lo scopo dell'azione volontaria, la prima indica il valore aggiunto sociale della stessa. Esse sono le uniche definizioni sintetiche di volontariato indicate dalla maggioranza degli intervistati. In particolare, la solidarietà è **patrimonio concettuale** dei soggetti con una carriera di volontariato più lunga, mentre utilità

¹¹ Vi è poi anche la presenza di almeno 10.000 persone che ricevono rimborsi spese forfetari, vale a dire non documentati (il 7,1% delle unità esaminate), in relazione a fenomeni degenerativi circa il concetto di gratuità.

sociale è un concetto a cui fanno riferimento soprattutto i giovani, e quindi i volontari con minore anzianità di servizio e la componente maschile .
 La coppia di definizioni che segue è, nell'ordine: "senza scopo di lucro" e "gratuità" con una discreta priorità del concetto che associa il volontariato alla mancanza di "lucro", condizione questa non specifica del volontariato e valida per tutte le organizzazioni di Terzo settore, chiamate non a caso proprio *non profit* (ovvero *not for profit*). La "gratuità" è invece caratteristica peculiare e distintiva del volontariato che, come si sa, è l'unica componente del Terzo settore che non può remunerare i propri aderenti.

Grafico 3



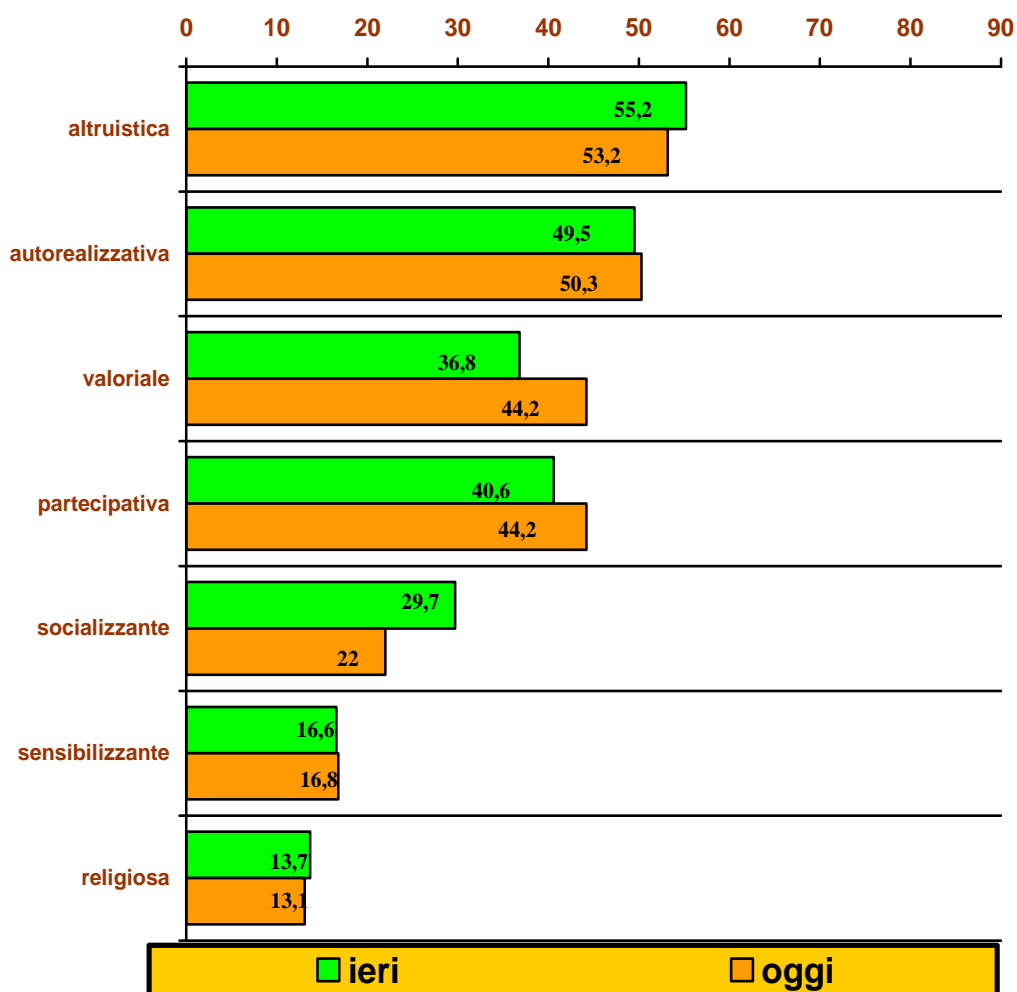
5) tendenza delle OdV a strutturarsi, a diventare istituzione e quindi a perdere flessibilità organizzativa, aderenza ai valori fondativi e ai bisogni e a soffocare la dinamica partecipativa interna¹². Se la tendenza di per sé costituisce un fatto positivo perché le OdV possono operare meglio se sono strutturate e organizzate, può subentrare il rischio che l'organizzazione prevalga sulla motivazione.

Sfida: lavorare sulla motivazione e ravvivare la mission

L'impegno al volontariato è mosso da una spinta **motivazionale** che presenta una struttura complessa. Nell'intervista ai 495 volontari solo pochissimi citano un solo tipo di motivazione rispetto alle sette categorie considerate e in non pochi casi gli stessi volontari menzionano contemporaneamente istanze diverse come quella "altruistica" (PER GLI ALTRI), la più diffusa in assoluto, e quella autograticificante e autoformativa (PER SE'), per altro maggiormente esplicitata dai giovani. Importanti sono anche l'istanza "valoriale" («dare un senso alla vita») che riceve maggiore considerazione con l'avanzare della carriera di volontario e quella "partecipativa", assunta soprattutto dalle generazioni adulte. In definitiva, sembra esservi una **polivalenza di motivazioni** che conducono al volontariato e che giustificano tale impegno nel tempo. Occorre lavorare su più registri motivazionali per sostenere e rafforzare nel tempo l'impegno degli aderenti garantendo altresì loro opportunità di crescita (formazione permanente o continua) e valorizzazione per quanto concerne le decisioni strategiche e operative interne e l'assunzione di responsabilità.

¹² C'è anche una tendenza a dotarsi di regolamenti interni: negli ultimi 5 anni quasi il 50% delle organizzazioni si sono dotate o hanno rinnovato il regolamento interno.

Grafico 4 – Motivazioni al volontariato (aggregazione di 14 categorie)



6) Tendenza a pubblicizzarsi ed a istituzionalizzarsi piuttosto che a svolgere una funzione pubblica sussidiaria

Un elemento di criticità per le OdV può essere connesso con la loro crescente ‘pubblicizzazione’ e collaborazione con i servizi e gli enti pubblici, qualora comporti una maggiore dipendenza dai finanziamenti pubblici, soprattutto in termini di contributi, col rischio di confermare il modello tradizionale di un rapporto di finanziamento di tipo distributivo e discrezionale. Infatti, il contributo viene dato non sulla base di progetti specifici, ma sui bilanci di attività, per cui in questi casi siamo ancora nel regime concessorio, nel sussidio. Anche questo incide sull’appannarsi dell’identità del volontariato come soggetto funzionale al pubblico e non invece autonomo e partner progettuale. La tendenziale ricerca di riconoscimento pubblico è un dato che va considerato positivamente perché indica che le organizzazioni sono mature e capaci di essere operative, assumono una funzione pubblica. Però spesso questo fatica a conciliarsi con la funzione creativa, critica e stimolatrice di un volontariato di proposta e di innovazione.

Nelle ricerche condotte su alcune province si è voluto verificare il peso delle 4 funzioni del volontariato in rapporto alle amministrazioni pubbliche: *sostitutiva/separata, complementare, integrativa e delegata*. Nel complesso 54 OdV su 100 si rispecchiano nelle funzioni di tipo “complementare” o “integrativa” a quella svolta dal Pubblico.

- 38 OdV su 100 svolgono una funzione *complementare* a quella del servizio pubblico, ma con propria autonomia progettuale ed operativa, pur coordinandosi con esso per fornire un supporto di umanizzazione e di personalizzazione che ne arricchisce la qualità complessiva. E' una risorsa aggiuntiva a quella pubblica, ma in grado di negoziare in ogni momento la sua compatibilità con le richieste e le esigenze dell'Ente o Amministrazione locale;
- il 16,5% svolge una funzione *integrativa* a quella del servizio pubblico inserendosi nella comune programmazione e collaborando strettamente, fin dalla progettazione, alla miglior riuscita di un servizio condiviso negli obiettivi e negli esiti. E' il volontariato più orientato ad agire nel nuovo sistema di *Welfare* locale, tendente alla concertazione tra tutti gli attori sociali e integrato nelle risposte. Questa funzione discrimina il campione delle OdV in quanto è costitutiva del rapporto con le Amministrazioni pubbliche.
- 17 realizzano attività o servizi affidati loro dalle Amministrazioni pubbliche in *funzione di delega*; in parte questo volontariato va verso la deriva dell'istituzionalizzazione assumendo gli standard e le caratteristiche dell'erogatore pubblico, non sempre in linea con lo spirito del volontariato.
- 29 svolgono una funzione *sostitutiva o separata* rispetto a quella delle Amministrazioni pubbliche, soprattutto tra le compagini dei nuovi settori della partecipazione civica e dei piccoli gruppi indipendenti.

La sfida per le organizzazioni di volontariato è quella di difendere la propria autonomia non accettando deleghe come un qualunque fornitore di servizi, ovvero non accettando di gestire servizi di cui non si è condiviso il progetto e le modalità organizzative. “No” quindi ad una delega senza coprogettazione, “no” alla gestione senza partecipazione.

7) Cresce la propensione alla gestione delegata di servizi sostenuta da una professionalizzazione delle competenze interne e da una più ampia dipendenza dal finanziamento pubblico.

Si tratta di una componente ancora minoritaria - come abbiamo analizzato precedentemente - ma crescente e attiva soprattutto nell'area sanitaria dove ha assunto compiti di servizio ad elevata standardizzazione (soccorso ed emergenza) ed appare ormai matura a passare all'impresa sociale.

Sfida: garantire l'equilibrio tra l'anima ideale e l'anima efficientistica rappresentata dalla componente professionalizzata. Il rapporto di forza tra le due anime, la prima rappresentata dai fondatori e la seconda prettamente votata al risultato prestazionale e di bilancio, può creare dilemmi e lacerazioni, sia a livello gestionale che partecipativo. Le organizzazioni hanno tre soluzioni al riguardo di cui quelle maggiormente esplorate sono la seconda e la terza, di seguito indicate:

- a) promuovere una maggiore presenza nell'organizzazione di volontari già qualificati nel mondo del lavoro, soprattutto con competenze tecnico-manageriali, in modo da evitare il ricorso alla forza remunerata;
- b) dotarsi di uno strumento operativo, un soggetto gestore, una cooperativa sociale che eroghi il servizio mentre l'organizzazione di volontariato rimane soggetto di testimonianza e di rappresentanza di bisogni, di proposta e di stimolo critico nei confronti dello stesso soggetto erogatore. Questo è un processo in atto che riguarda il 4% delle organizzazioni esaminate, dato che proiettato sull'universo nazionale indica una consistenza di circa 1.000 cooperative sociali promosse dal volontariato (poco meno di un quinto del totale di quelle attive);

- c) assumere la veste organizzativa di un'impresa sociale, pur operando con spirito di volontariato e aggregando un numero costante di volontari in grado di fornire radicamento sociale e aderenza ai bisogni dell'utenza.

Per le OdV occorre **passare dalla cultura del fare alla cultura dell'agire**. Oggi il volontariato può realizzare il proprio ruolo essenziale di tutela e di rivendicazione della piena fruizione dei diritti umani, costituzionali, di cittadinanza partecipando come attore significativo e accreditato di politiche sociali. Non ha più bisogno di gestire servizi complessi e pesanti, anche perché vi sono altre realtà del terzo settore meglio attrezzati rispetto a tale funzione.

In questa ottica il volontariato più che a "fare" (ruolo esecutivo) è chiamato ad "agire" nella rete integrata delle risorse e dei servizi del territorio con una consapevole funzione di attore del sistema e non di esecutore o di agente separato. Al riguardo il movimento solidaristico può trovare efficace sponda nell'apporto tecnico e culturale dei Centri di Servizio per il Volontariato capaci di sintonizzarsi sui bisogni innovativi e di sviluppo delle unità solidaristiche e di soddisfarne la domanda di consapevole progettualità.

2. LE TENDENZE EMERGENTI

1. **PRIORITA' DELLE FUNZIONI DEL VOLONTARIATO ORGANIZZATO**
2. **RAFFORZAMENTO DELLA CULTURA DEL PROGETTO**
3. **ORIENTAMENTO ALLA QUALITA' DEL SERVIZIO E RUOLO STRATEGICO DELLA FORMAZIONE**
4. **FOCALIZZAZIONE SUI BISOGNI INTERNI ALLE ODV TRA CONSERVAZIONE E INNOVAZIONE**
5. **AVANZAMENTO DELLA CULTURA DELLA RENDICONTAZIONE ALL'ALBA DEL BILANCIO DI MISSIONE**
6. **CONSAPEVOLEZZA DELLA NECESSITA' DI COMUNICARE**

I) Vi è una netta percezione da parte del mondo del volontariato organizzato della necessità di **ripensare l'ordine di priorità delle proprie funzioni**.

Il ruolo del volontariato si viene maggiormente articolando e ridefinendo, in relazione alla sua missione attuale per cui accanto a funzioni di *advocacy*, di forza di pressione e di proposta, di supplenza nella gestione di servizi o di sperimentazione di nuovi servizi è oggi sempre più chiamato a:

1) promuovere e sollecitare il protagonismo dei cittadini (la cittadinanza attiva) nella partecipazione diretta e informata alla cosa pubblica, per l'"interesse generale".

Ciò significa che la *funzione prima del volontariato è quella educativa, finalizzata a promuovere la cultura della solidarietà come viatico non solo o non tanto alla militanza nelle OdV ma, soprattutto, alla costruzione dell'uomo solidale che viva una cittadinanza attiva nell'arco delle 24 ore*. Il volontariato è, quindi, soggetto stimolatore dell'attuazione del principio di sussidiarietà oltre che scuola di solidarietà.

E' quindi un fenomeno *costitutivo del capitale sociale* nella misura in cui promuove la solidarietà, la partecipazione responsabile, l'*empowerment* delle persone, permettendo così alla società di stare assieme e di affrontare i suoi problemi. Non è un caso che nella Carta dei Valori del Volontariato si affermi che il volontariato è «*pratica di sussidiarietà*», in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di autoorganizzazione dei cittadini.

Da qui l'importanza della *funzione di mediazione*; il volontariato in quanto *medium* o canale di cittadinanza attiva, non può più accontentarsi di essere solo la "voce di chi non ha voce", ma deve "*dare voce a chi non ha voce*", aiutando tutti i cittadini, a cominciare dai più deboli, ad acquisire mezzi espressivi e potere di partecipazione e **di decisione**¹³. Per cui più che fare qualcosa per i soggetti in stato di bisogno, di disagio o di rischio, li aiuta ad essere protagonisti della loro storia. Solo in tal modo viene superato l'approccio assistenziale con quello animativo e promozionale;

2) assumersi responsabilità nella ridefinizione del nuovo Welfare municipale, solidaristico e plurale, anche in termini di compartecipazione alle decisioni della politica sociale (*policy making*) e quindi potenziando il proprio ruolo politico.

Il 'ruolo politico' del volontariato è assolutamente necessario oggi per riuscire a concertare le politiche sociali della comunità territoriale che vuol dire fare tante cose che una volta il volontariato non faceva e che oggi non è ancora preparato a realizzare: dalla puntuale rilevazione e analisi dei bisogni alla comprensione dei processi sociali, dalla capacità di programmazione e progettazione alla valutazione delle politiche sociali. Essere interlocutore critico ma anche propositivo nei confronti dei soggetti che hanno responsabilità pubblica, vuol dire essere in grado di sedere ai tavoli della programmazione, progettare specifici servizi e interventi, negoziare, rappresentare bisogni e soluzioni, conoscere i meccanismi della Pubblica amministrazione, valutare gli esiti delle politiche sociali in senso lato sapendo leggere un bilancio e utilizzando indicatori di qualità e di risultato. Occorre sì fare tutela e promozione dei diritti ma si può fare bene tale compito se si partecipa realmente ai tavoli decisionali, se si fa efficace comunicazione e animazione socio-culturale per mobilitare la popolazione e connettere le risorse del territorio, se si sollecita la partecipazione e il protagonismo delle stesse persone che sono in stato di bisogno. Oggi non ci si può limitare a fare un intervento isolatamente, in modo parcellizzato, senza tener conto dell'impatto reale di tale intervento.

II) Si può notare il rafforzamento della **cultura del progetto**. Un ruolo importante ha avuto al riguardo un'interpretazione estensiva¹⁴ all'uso dei fondi gestiti dai Centri di Servizio per il Volontariato che ha permesso il finanziamento di progetti avanzati dalle OdV su specifici bandi.

Nelle regioni dove questo meccanismo erogativo è in vigore da tempo - Veneto, Marche e Toscana - sembra funzionare, determinando altresì una buona intesa tra i CSV e i Comitati di regionali di Gestione dei Fondi speciali per il volontariato. Mediamente non vengono erogate grandi somme - talvolta coprono parte delle spese preventivate degli stessi progetti - e vanno a finanziare attività inerenti specifiche aree tematiche o campi di intervento di rilevante interesse per quel territorio e, si spera, sempre più in connessione con gli obiettivi dei Piani di Zona. Sono progetti che discendono da una strategia del CSV condivisa, nei casi migliori, con un ampio numero di OdV e con l'ascolto delle esigenze del territorio.

Tale propensione alla progettualità aiuta altresì le OdV a organizzare la propria attività per obiettivi chiari, a verificare i risultati conseguiti e a rivedere la propria

¹³ Ad esempio, una OdV di familiari di malati di mente, di disabili o di tossicodipendenti non può accontentarsi di rappresentare e tutelare i parenti malati di mente, disabili o tossicodipendenti, ma deve possibilmente aiutarli affinché gli essi stessi si aggregino, si organizzino, facciano auto-aiuto, valutino la qualità dei servizi che ricevono ('qualità percepita'), perché partecipare a tali processi è 'terapeutico', umanizzante e significa stare dentro la cittadinanza.

¹⁴ Ci si riferisce alla lettera della ministro Turco che permetteva questa possibilità ai CSV, soprattutto a fronte di una disponibilità finanziaria superiore alla loro capacità di spesa secondo le norme statutarie.

strategia lavorando maggiormente in sinergia con le altre OdV (fattore, in genere, premiante nei bandi). Essa è altresì testimoniata dalla forte e, ancora poco soddisfatta, domanda di formazione e di sostegno alla progettazione che le OdV rivolgono ai Centri di Servizio per il Volontariato (Grafico 3).

Grafico 11



III) Si punta maggiormente alla **qualità dei servizi**, vi è anche più specializzazione e si lavora meno per l'emergenza. La qualità è connessa all'imperativo categorico dell'efficacia di qualunque azione sociale e oggi lo richiede la stessa collaborazione, formalizzata o non, con le Amministrazioni pubbliche.

L'apprezzamento dei responsabili comunali (di 138 Comuni capoluogo o di medio-elevate dimensioni)¹⁵, chiamati a valutare le **caratteristiche maggiormente virtuose delle OdV che gestiscono servizi o interventi in convenzione**, si orienta sulla "qualità del servizio", che precede nell'ordine, la "flessibilità operativa", la "capacità di migliorare il servizio adattandolo ai bisogni" e la "continuità" (Tavola 3).

Tra responsabili comunali e i presidenti di Consulte e Coordinamenti del volontariato (gruppo di confronto) si nota un discreto grado di concordanza nella valutazione, con qualche distinguo: i primi sottolineano maggiormente l'aspetto della "qualità", come è richiesto oggi a qualsiasi fornitore di servizi, i secondi si rivelano mediamente più disposti ad apprezzare svariate caratteristiche delle OdV "gestionali", in particolare "la preparazione dei volontari", "la disponibilità alla verifica dei risultati", "la trasparenza gestionale" e, soprattutto, a evidenziare le "risorse aggiuntive a quelle pubbliche" che vengono garantite dalle unità solidaristiche. Quest'ultima caratteristica è decisamente più apprezzata proprio da chi più è vicino al mondo del volontariato. Va infine sottolineato che l'aspetto meno apprezzato di una OdV convenzionata, e da entrambi i gruppi di intervistati, è "la presenza di professionisti accanto ai volontari", come a segnalare che questo requisito non è essenziale per il raggiungimento delle finalità specifiche del volontariato, né garantisce di per sé la qualità attesa del servizio.

¹⁵ Ci si riferisce all'indagine FIVOL 2004 su "Enti locali e organizzazioni di volontariato: la rilevazione sugli assessorati alle politiche sociali". Una sintesi della ricerca è stata pubblicata in Gastaldi E. e Mariotti L. (a cura di) 'Un modello di cittadinanza', Roma, FIVOL 2005

Tavola. 3 - Grado di apprezzamento dei responsabili comunali per le diverse caratteristiche delle ODV convenzionate; confronto con i presidenti di Consulte e Coordinamenti locali del volontariato (punteggi medi di un range da 1= minimo apprezzamento a 5= massimo appr.)

TIPOLOGIA	Referenti dei Comuni	Presidenti Consulte e Coordinamenti
- la qualità del servizio o intervento	3.94	3.88
- la flessibilità operativa	3.72	3.94
- la capacità di migliorare il servizio adattandolo ai bisogni	3.66	3.83
- la continuità	3.60	3.74
- il lavoro di rete con altre risorse e organizzazioni del territorio	3.50	3.34
- il rispetto degli standard prefissati	3.36	3.53
- la preparazione dei volontari	3.36	3.64
- la disponibilità alla verifica dei risultati	3.31	3.51
- la trasparenza gestionale	3.16	3.57
- l'autonomia di proposta	3.11	3.24
- le risorse aggiuntive a quelle pubbliche	3.06	3.97
- la presenza di professionisti accanto ai volontari	3.16	3.16

Le tematiche dovrebbero toccare tutti i nodi del lavoro solidale comprese le motivazioni, il ruolo di advocacy, la complessità dei problemi, i bisogni, l'integrazione con gli altri soggetti, la definizione degli indicatori di valutazione di una attività, e le azioni formative di sistema: la concertazione, il processo di costruzione di un Piano di Zona, di un bilancio di missione, gli strumenti di lettura dei bisogni, il lavoro di rete, gli strumenti di comunicazione. Occorre fare più alta formazione per i livelli dirigenziali del volontariato e per i soggetti che fungono da rappresentanti del volontariato ai tavoli alti della concertazione e della programmazione e a quelli della coprogettazione e della valutazione. Al volontariato serve cultura di governo oltre che "saper fare". Vi è poi una quasi generalizzata mancanza di analisi del fabbisogno formativo e di valutazioni ex post sull'impatto della formazione sull'operatività.

V) La crescita delle OdV evidenzia l'esigenza, attestata da alcune ricerche, di rispondere ai bisogni conservativi e a quelli innovativi.

I primi costituiscono l'area delle istanze legate alla sopravvivenza delle organizzazioni, e quindi sono connessi con le strategie di reperimento di risorse umane e finanziarie, mentre i *bisogni innovativi* includono tutti quegli aspetti o quei fattori che, se soddisfatti, consentono alle OdV di garantirsi prospettive di sviluppo e di auto-promozione. In particolare attengono a questa classe di bisogni le istanze relative alle scelte strategiche in termini di servizi e attività; la capacità di lettura del contesto socio-culturale e dei suoi bisogni, la progettazione degli interventi, la valorizzazione delle risorse umane e del capitale sociale (formazione), il dialogo con i propri *stakeholder*, il lavoro di rete, la partecipazione interna, la comunicazione... Le ricerche finora effettuate rivelano che non basta affrontare, anche con successo, i bisogni conservativi per crescere mentre affrontando quelli

innovativi si possono risolvere anche quelli conservativi. In altri termini se si attivano processi virtuosi all'interno dell'organizzazione si reperiscono più facilmente anche le risorse economiche e umane. E' importante, al riguardo, disporre di un'ampia offerta di servizi da parte dei CSV.

V) Si avverte diffusa l'esigenza di **comunicare i valori, la mission, e di dare conto dei risultati** e di doverlo fare al meglio. Lo strumento è, nel prossimo futuro, il bilancio di missione - o la relazione di missione per le OdV piccole - con cui si mostra la coerenza tra la mission e i risultati¹⁶. Così si fa meglio anche la promozione del volontariato, si può acquistare reputazione sociale, visibilità e accreditamento presso più soggetti finanziatori (come fondazioni, imprese, ma anche singoli donatori con la nuova legge sulla deducibilità fiscale). E' uno strumento che è già nell'esperienza di circa un terzo dei Centri di servizio per il volontariato che dovrebbero essere i sostenitori e diffusori di questo modello di rendicontazione sociale. D'altra parte vi sono oggi le condizioni favorevoli per il diffondersi di questo strumento: dalla complessità organizzativa delle OdV alla incrementata rete dei loro *stakeholder* - soprattutto in riferimento alle medio-grandi organizzazioni di volontariato - al ruolo politico e culturale che esse esercitano in tutti i settori della vita sociale. Vi sono molte OdV formalizzate, che operano in modo manageriale e organizzato, che mobilitano sempre più ingenti e differenziate risorse economiche, che fanno sensibilizzazione dell'opinione pubblica e che sono in rapporto sinergico con le istituzioni pubbliche.

Le OdV più piccole, d'altra parte, hanno necessità di rinnovarsi e di passare dalla cultura del leader - il quale può avere anche chiaro cosa sia nella sostanza un bilancio di missione, ma rimane una sua interiorizzazione - ad un processo che porta ad una consapevolezza generale, che diviene patrimonio conoscitivo-valoriale di tutti, con effetti positivi di crescita di tutta l'organizzazione e di ricambio della leadership interna.

Oggi ciò che legittima una ONP è la capacità di occuparsi con efficienza ed efficacia dell'interesse generale e, quindi, di fare consapevolmente bene il bene e di saperlo comunicare. Un'applicazione corretta del bilancio di missione permette a questo di essere anche uno *strumento di gestione* in quanto orienta l'OdV nella programmazione e progettazione, nel perseguimento della qualità dei processi e degli esiti, nella rivisitazione dei compiti e delle responsabilità, nella valorizzazione delle risorse umane, nella valutazione. In altri termini, chi opera ha bisogno di capire *come* sta utilizzando le risorse di cui dispone. Promuove pertanto una riflessività interna. In questa ottica chi fa il bilancio di missione non vuole solo dimostrare quanto si fa bene il bene, ma anche *fare più bene*. Occorre ora passare dalla consapevolezza dell'importanza di tale strumento alla sua pratica adozione.

VI) E' ormai quasi generalizzata **l'esigenza di comunicare**, soprattutto all'esterno. Nel movimento del volontariato *cresce la voglia di "dire" oltre che di "fare"*, di divulgare il verbo della solidarietà, di comunicare quello che si è e quello che si fa, di fare opinione pubblica, di promuovere riflessione sui temi e i problemi sociali e di cui ci si occupa, organizzando anche momenti di dibattito pubblico, convegni,

¹⁶ Il bilancio di missione può essere definito come il processo e il documento con cui l'organizzazione nonprofit comunica la missione perseguita (valori etici); rendiconta i risultati conseguiti e le azioni poste in essere per raggiungerli (fatti e cifre); valuta la coerenza tra gli elementi sopra detti (valori etici, fatti e cifre); e si confronta con i propri portatori di interesse (stakeholder), interni ed esterni.

seminari, facendo pubblicazioni. Sembra essere in crescita la funzione animativa in senso socio-culturale del volontariato. Ne è indicatore anche la proliferazione di riviste, bollettini, news spesso confezionati in fretta con poche risorse e professionalità, con cui c'è voglia di stare dentro il dibattito e di essere coscienza critica e non solo per fare comunicazione "autoreferenziale".

L'attenzione del volontariato ad assumere la funzione di megafono di problemi e divulgatore di messaggi e di proposte, attraverso campagne di sensibilizzazione abilita le OdV ad essere anche interlocutori più autorevoli e non solo passa notizie nei confronti dei mass media locali.

3. ALCUNI PROBLEMI APERTI

- 1. RIPENSARE IL RAPPORTO CON LE ALTRE ORGANIZZAZIONI DI TERZO SETTORE**
- 2. RIVEDERE IL RAPPORTO CON LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
- 3. COLLEGARSI PER FARE SISTEMA, PER RAPPRESENTARE E PARTECIPARE**
- 4. INVESTIRE PER LA PROMOZIONE DEI CITTADINI SOLIDALI**
- 5. CAMBIARE LA L. 266 RICHIAMANDO I PRINCIPI E L'IDENTITÀ SPECIFICA DEL VOLONTARIATO**

Al riguardo comincia ad essere numericamente interessante la strategia differenziata di utilizzo dei mass media da parte delle OdV: cresce la capacità di fare *comunicati stampa*, di fruire di uno *spazio informativo autogestito* sulla stampa locale, di fornire *materiali di documentazione che vengono pubblicati o resi noti*, di partecipare a dibattiti organizzati da TV e radio locali, a dimostrazione che il volontariato organizzato sta acquisendo credito di fiducia e capacità di fare comunicazione che ne aumenta l'*audience* specifico.

I) RIPENSARE IL RAPPORTO CON LE ALTRE ORGANIZZAZIONI DI TERZO SETTORE

Vi è oggi una diffusa consapevolezza della necessità per le OdV di riconoscersi e di distinguersi nella ricchezza, articolazione ed eterogeneità del Terzo settore di cui è stato precursore, ma di cui è oggi solo una delle componenti. Contrastando un duplice rischio che è, da una parte, quello della sua *banalizzazione e generalizzazione* ("tutto è volontariato"), in quanto confuso con qualsiasi soggetto che produce utilità sociale o filantropia, e dall'altra, quello di una *visione minimalista* della sua attuale funzione e presenza, considerato il massimo risalto attribuito all'economia civile e all'impresa sociale nel mercato dei beni e servizi di pubblica utilità. Proprio l'esigenza di ribadire la sua specifica identità e connotazione ideale e operativa ha generato la Carta dei Valori del Volontariato.

L'applicazione piena e consapevole del principio di sussidiarietà nel terzo settore dovrebbe facilitare un giusto equilibrio nell'apporto fornito dai diversi tipi di organizzazioni: tra chi denuncia, rileva i bisogni e i problemi, propone e organizza i cittadini (volontariato), chi promuove la partecipazione a cominciare dai soggetti "deboli" (associazionismo di promozione sociale), chi gestisce i servizi più strutturati (cooperative sociali), chi finanzia esperienze innovative ed emulative e redistribuisce le risorse (fondazioni).

Una migliore attribuzione di ruoli e funzioni, più congeniale alla specifica vocazione di ciascuna realtà di terzo settore, consentirebbe al volontariato di non

fare quello che potrebbero fare meglio altri soggetti, evitando di essere sostitutivo di altre forze del terzo settore così come in passato lo era delle istituzioni.

Soprattutto la funzione della gestione di servizi strutturati, continuativi, complessi anche perché oggi le OdV, in generale, non hanno più necessità di gestire servizi per tutelare i diritti dei cittadini. Possono svolgere bene le loro funzioni di programmazione, stimolo critico, valutazione e controllo senza essere erogatori di servizi complessi e costosi per i quali vi sono oggi forme giuridiche maggiormente idonee (le cooperative sociali e oggi anche l'impresa sociale).

Si tratta pertanto di evitare il fenomeno della competizione tra le diverse realtà del terzo settore verificatosi diffusamente fino agli anni '80 (con le gare di appalto al massimo ribasso dei costi) e che tendono oggi a riaffiorare attraverso l'accaparramento dei *voucher* sul mercato sociale tra i soggetti accreditati. Occorre ribadire che le OdV, salvo lodevoli e importanti eccezioni, debbano svolgere servizi "fuori mercato" senza mettersi in concorrenza con le imprese sociali, con cui potrebbero invece utilmente cooperare.

La maggior differenziazione interna al sistema *non profit* ha obbligato le diverse forze in campo a porsi il problema dell'identità specifica senza però fare scelte decisive, e inducendo, in non pochi casi, la stessa organizzazione a vestire "casacche" diverse (associazione di promozione sociale, ma anche attiva con un proprio gruppo di volontariato e/o una propria cooperativa sociale, assieme all'acquisita etichetta di ONLUS), dando vita a realtà "okapi" con un'unica direzione che snatura l'effettiva autonomia dei diversi soggetti concepiti come tentacoli operativi della stessa organizzazione. Il vantaggio è quello di stare in più "siti" normativi giovandosi di tutte le opportunità anche finanziarie che tali siti permettono. Un testo unico sul Terzo Settore dovrebbe pertanto rimarcare le differenti identità di cui è composta tale "galassia".

II) RIVEDERE IL RAPPORTO CON LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La legge 266 ha prodotto processi di legittimazione e di istituzionalizzazione importanti, in quanto ha operato un notevole ravvicinamento dei gruppi di volontariato al Pubblico. Lo attesta in particolare la massiccia iscrizione delle OdV ai registri del volontariato, fenomeno che ha favorito anche la loro trasformazione in organizzazioni formalizzate e strutturate. E' cresciuto nel tempo anche il *rapporto di convenzionamento* con le Amministrazioni pubbliche per la gestione di specifici interventi o servizi (dalle 34 OdV convenzionate nel 1997 alle 42 del 2001).

E' cresciuta ancora la propensione delle OdV alla collaborazione con Enti e servizi pubblici. Il finanziamento di questi costituisce l'entrata prevalente per una quota di OdV che nel tempo risulta sempre più elevata (nel 1996 ne era dipendente il 25%, nel 2000 il 42%).

Non mancano però i problemi di rapporto tra OdV e Amministrazioni pubbliche, come attesta una recente ricerca (FIVOL 2004) su 138 Comuni, in particolare su 84 Comuni capoluogo.

Circa gli **aspetti di criticità** che attengono al rapporto tra le OdV e gli Enti locali e che sono riferibili alla responsabilità delle prime, viene indicata più frequentemente, la loro tendenza a chiedere un contributo di mantenimento, non giustificato da un progetto operativo, e quindi ad essere "sussidiate" piuttosto che "sussidiarie". Se questa è la criticità maggiormente espressa dai referenti comunali, i rappresentanti di Consulte e di Coordinamenti enfatizzano di più la "propensione di molte organizzazioni ad avere un rapporto diretto e privilegiato con l'A.P." e quindi

l'esistenza di una cultura antitetica a quella della rete ("autoreferenziale"), se non anche la mancanza di una visione integrata dei bisogni e delle risorse.

In terzo ordine, il limite delle OdV consiste nel fatto di non essere presenti con la necessaria autorevolezza nella "cabina di regia" delle politiche sociali in quanto "non sufficientemente attrezzate culturalmente per svolgere o sostenere una funzione di 'governo' con l'Ente pubblico".

Tavola 4 - Aspetti di criticità delle ODV nel rapporto con l'Amministrazione Pubblica; confronto tra la valutazione dei referenti comunali e dei presidenti di Consulte e di Coordinamenti del volontariato (in %)

TIPOLOGIA DI ASPETTI CRITICI	Referenti dei Comuni Capoluogo In totale priorità 1		Presidenti di Consulte e di Coordinamenti
1. la tendenza a chiedere al pubblico un sussidio economico piuttosto che avanzare proposte o progetti	60,1	26,3	54,3
2. la propensione di molte organizzazioni ad avere un rapporto diretto e privilegiato con l'Amministrazione pubblica	47,6	25,0	61,7
3. non sono sufficientemente attrezzate culturalmente per svolgere o sostenere una funzione di 'governo' con l'Amministrazione pubblica	42,6	13,8	42,0
4. non riescono a darsi autorevoli rappresentanze per partecipare con efficacia	35,1	22,5	34,6
5. la tendenza ad evitare ogni coordinamento operativo o controllo pubblico	27,6	7,5	11,1
6. la tendenza a interagire con l'Assessorato 'amico' per orientamento politico piuttosto che accreditarsi sul piano operativo	22,5	7,5	19,8
7. la conflittualità con cui avanzano richieste e rivendicazioni circa i diritti di gruppi di cittadini che rappresentano	20,0	5,0	17,3

Per quanto concerne, al contrario, le **criticità derivanti dal comportamento delle Pubbliche Amministrazioni**, i referenti interpellati, siano essi i funzionari comunali o i presidenti di Consulte e Coordinamenti, sottolineano in particolare due tipi di problemi: la tendenza a rapportarsi alle OdV in modo strumentale e riduttivo facendovi ricorso "per affrontare urgenze ed emergenze" e per attivare interventi meno costosi "in una situazione di scarsa disponibilità di risorse".

La differenza tra i due gruppi di intervistati è che i presidenti marcano maggiormente il ricorso al volontariato inteso, secondo la nota espressione di Tavazza, come "barelliere della storia". L'attuale tendenza alla specializzazione dell'offerta dei servizi delle OdV¹⁷ - sembra invece indicare come esse siano meno tese ad operare nell'emergenza, ma piuttosto ad uscire dalla logica del fare "giorno per giorno" rincorrendo i problemi e i bisogni e a darsi una programmazione e una

¹⁷ Infatti la quota di OdV che offre un solo servizio passa dal 29% del 1995 al 44,3% del 2001. Cfr. Rilevazione ISTAT 2001.

progettualità specifica. Il secondo elemento di criticità sottolineato fa riferimento invece al rischio di una strumentalizzazione per delega al volontariato di alcuni problemi sociali, portandolo fuori dall'orbita della progettualità finalizzata alla promozione sociale, alla prevenzione e alla partecipazione, quali paradigmi della qualità delle politiche sociali.

Da notare che i dirigenti e i funzionari comunali sono invece più propensi ad ammettere il sostegno pubblico ad una certa "concorrenzialità tra le OdV e le altre organizzazioni di Terzo settore". Tuttavia è questa l'opinione complessivamente meno sostenuta dai referenti interpellati a segnalare che l'epoca delle gare di appalto al massimo ribasso dei costi è in gran parte superata nel nostro Paese.

Tavola. 5 - Aspetti di criticità delle Amministrazioni Pubbliche nel rapporto con le OdV; confronto tra i referenti dei Comuni capoluogo e i Presidenti di Consulte e Coordinamenti del Volontariato (in %).

TIPOLOGIA DI ASPETTI CRITICI	Referenti delle A.P.	Presidenti Consulte/Coord.
1. la tendenza a ricorrere alle ODV per affrontare urgenze ed emergenze	61,5	74,1
2. l'attenzione alle ODV in una situazione di scarsa disponibilità di risorse	61,6	45,7
3. la difficoltà a valorizzare le esperienze più positive realizzate dalle ODV	42,3	42,0
4. la tendenza ad estendere alle ODV la responsabilità nella gestione di servizi e attività	21,8	39,5
5. il rapporto prevalentemente discrezionale e particolaristico con le singole ODV	20,3	30,9
6. il sostegno ad una certa concorrenzialità tra le ODV e le altre organizzazioni di Terzo Settore	19,4	6,2
7. altra risposta	5,1	4,9

La sfida per le OdV è quella di difendere la propria autonomia di critica e di proposta e al tempo stesso collaborare fattivamente con le istituzioni pubbliche. E ciò è inevitabile in epoca di "sussidiarietà orizzontale" per cui anche le formazioni dei cittadini sono legittimate a svolgere una "funzione pubblica" operando per l'interesse generale. Come già precedentemente rilevato ciò significa uscire dalla logica del fornitore di servizi ricevendo finanziamenti per corrispettivi di prestazioni rese e chiedere invece contributi per progettualità autonome, ovvero non messe a bando secondo le necessità della Pubblica Amministrazione e senza possibilità di confronto e di partecipazione. Il volontariato svolge in modo migliore la propria funzione se opera in un fecondo rapporto di corresponsabilità e reciprocità con il Pubblico, nell'ottica di una «sussidiarietà circolare»¹⁸ per cui l'uno non può fare a meno dell'altro e ciascuno dei due è interessato alla crescita e alla promozione dell'altro.

¹⁸ Come teorizza opportunamente G. Cotturri in, Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia, Roma, Carocci, 2001. Si tratta anche di rifuggire eventuali tentazioni di accettazione di deleghe da un Pubblico che si ritira dai propri compiti foraggiando di ingenti finanziamenti il privato. Il modello di sussidiarietà liberista a cui tende una certa "devolution" non va nella direzione della reciprocità e distinzione dei ruoli tra i due soggetti e rischia di far annegare il volontariato con tutti i suoi valori in una deriva mercantile.

L'affermazione del principio di sussidiarietà e la nuova legislazione premiante nei confronti delle forze del terzo settore (L. 328) hanno rilanciato con forza il tema della **partecipazione delle OdV ai processi decisionali di *policy making***. Ciò significa anche superare lo strumento della Consulta del Volontariato non solo perché la legislazione più recente ha introdotto strumenti più moderni, ma anche perché questo organo di partecipazione appare scarsamente sostenuto da un regolamento (2 casi su 10, secondo una recente indagine), privo pertanto di chiari criteri di cooptazione delle OdV, convocato in media poche volte l'anno, deputato a fornire alle Amministrazioni pubbliche pareri consultivi e quindi, quasi mai obbligatori e vincolanti¹⁹. Ne risente difatti l'effettiva partecipazione che riguarda un contingente pressoché dimezzato di unità per cui la rappresentatività numerica del volontariato nelle Consulte è piuttosto bassa.

Più importante oggi, sul piano della partecipazione rappresentativa del volontariato, è la presenza ai **tavoli di consultazione per la programmazione delle attività sociali** (o socio-sanitarie nel caso delle ASL) o di uno specifico settore di intervento, come previsto dalla L. 328/00²⁰. L'indicatore più significativo dell'attuazione di tale legge, almeno in termini procedurali e dei processi è il **Piano Sociale municipale o di Zona** che è lo strumento di programmazione locale che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato, in grado di coordinarsi e di essere rappresentato avendo una visione non particolare e frammentata dei problemi e dei bisogni.

Una sfida epocale che chiede al volontariato di essere non solo autentico e ispirato ai suoi tradizionali valori, ma anche *partner* competente in grado di svolgere una funzione pubblica diretta, di esercitare finalmente un "ruolo politico" riconosciuto, senza doversi sostituire all'istituzione né accettare deleghe nella gestione dei servizi. Ciò richiede competenze e strumenti di governo più che di gestione (dalla capacità di analizzare i bisogni e di indicare soluzioni, alla programmazione e progettazione dei servizi, al monitoraggio e valutazione degli esiti, ai controlli della spesa).

In molte realtà del Paese tale esercizio di partecipazione è in atto attraverso la elaborazione dei Piani di Zona a cui sono chiamate a contribuire anche rappresentanze del volontariato. Gli stessi tavoli di coprogettazione (a partire dall'esperienza importante della L. 285/1997), quelli tematici, le commissioni miste consultive di Comuni e Aziende Sanitarie Locali sono oggi una palestra di esercizio di soluzioni operative concertate e puntuali dove la conoscenza dei bisogni e la capacità di risposta del volontariato possono avere un peso rilevante. Così come l'applicazione della L. 285 è stata una scuola importante di concertazione e partecipazione.

Tuttavia dai dati di più ricerche svolte si evince che tale processo di nuova elaborazione delle politiche sociali non si è avvalso in misura massiccia del

¹⁹ Cfr., Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato: quale rapporto? I risultati della ricerca, Roma, FIVOL, 2005 (testo pubblicato nel sito della FIVOL).

²⁰ E' la Legge che riforma il sistema di sicurezza sociale nel segno della sussidiarietà e dell'integrazione dei servizi sociali. Essa prevede un ruolo attivo delle organizzazioni di terzo settore anche nella programmazione, progettazione e valutazione degli interventi (alla stregua del Decreto L.gvo 229/99 in campo sanitario) e non a caso ha preceduto la modifica del titolo V della Costituzione, il cui art. 118, ultimo comma²⁰ rinforza e ribadisce ulteriormente, dopo la L. 266, l'importanza dell'azione volontaria. Lo Stato non deve più riconoscere questa sfera di autonomia e le realtà organizzative che nascono dall'iniziativa dei cittadini per l'"interesse generale", perché si legittimano da sole, ma le aiuta ad esprimersi. In tal modo realizza meglio le proprie finalità pubbliche.

contributo di rappresentanze del volontariato organizzato. Sembra esservi uno scarto tra l'avvenuta predisposizione del Piano Sociale e la partecipazione delle OdV.

III) COLLEGARSI PER FARE SISTEMA, PER RAPPRESENTARE E PARTECIPARE

L'assottigliamento delle organizzazioni richiede una maggior propensione al collegamento e al coordinamento tra le unità del volontariato su un determinato territorio. E' in crescendo tra le OdV la *tendenza a fare rete*, a collegarsi sul territorio, a far parte di coordinamenti e consulte (poco più della metà dei esse vi partecipava attivamente) ma non è ancora sufficiente.

Il fenomeno è più evidente a livello locale dove nascono nuovi coordinamenti e cartelli del volontariato in grado di rappresentarlo nella sua funzione "politica", mentre si va allentando il legame tra le unità affiliate e le sedi nazionali o sovralocali, in virtù di una riconosciuta maggior autonomia della sezione locale che sempre più è chiamata a rispondere direttamente del proprio operato.

Non sempre però si verifica una disponibilità a coordinarsi con il rischio di operare secondo visioni particolari e di perdita di forza rappresentativa nei confronti delle istituzioni. Occorre invece essere pronti a rafforzare la capacità di fare sistema con le altre organizzazioni solidaristiche e le altre forze del terzo settore e ad esprimere rappresentanze in grado di partecipare alla definizione delle politiche sociali del territorio. Inoltre è necessario condividere i criteri di scelta dei rappresentanti del volontariato per non subire quelli discrezionali delle Amministrazioni pubbliche e proporre a queste una regolamentazione della partecipazione che garantisca un'effettiva pari dignità. Inoltre gli organismi rappresentativi a livello regionale dovrebbero poter eleggere i rappresentanti del volontariato nei Comitati regionali che presiedono ai Fondi Speciali destinati dalle Fondazioni ai Centri di Servizio. Ciò per ora accade solo in alcune regioni.

IV) INVESTIRE NELLA PROMOZIONE DEI CITTADINI SOLIDALI

Il problema centrale delle OdV, condizionante il loro sviluppo e la loro capacità operativa, è quello di attrarre nuovi volontari. La propensione alla partecipazione pro-sociale dei cittadini non è ancora sufficientemente intercettata dalle OdV, dalle Caritas, dalle forze del terzo settore, come attesta anche una recente indagine²¹ per la quale il 15% di cittadini 'starebbe pensando di fare volontariato e attende un'informazione, un aggancio, un'occasione; si tratta di una sorta di *potenziale aggiuntivo*, una fascia di interesse per il fenomeno che andrebbe curata, motivata e sollecitata a svolgere attività di volontariato²². Emerge inoltre il fatto che l'informazione in tema di volontariato passa in modo privilegiato attraverso una relazionalità di tipo orizzontale, quella degli amici, dei parenti e dei conoscenti che ne sono venuti in contatto o che ne fanno parte. Più il volontariato cresce e più si alimenta come pure il "capitale sociale", ovvero i rapporti fiduciari, i "beni relazionali" che stimola e produce.

Il **lavoro nella scuola** non a caso è una delle nuove direttrici di impegno del volontariato delle singole organizzazioni come dei Centri di Servizio. Quasi tutti gli sportelli di tali Centri forniscono oggi informazioni ai cittadini sulle organizzazioni

²¹ Cfr. ILESIS, Volontariato e salute. Primo rapporto sull'esperienza sociale del volontariato sanitario e assistenziale, Roma, 2004, Franco Angeli.

²² Vi è poi un 19% che dichiara di non avere avuto alcuna informazione da mezzi o canali informativi. Apposite iniziative di promozione dovrebbero aiutare a ridurre tale quota di cittadini ignari e quindi non coinvolgibili.

locali, ma più spesso come fornitura di un catalogo che come servizio consulenziale che è invece realizzato da un terzo dei Centri, una parte dei quali ha creato anche appositi sportelli per i giovani in collaborazione con la scuola: sono i cosiddetti sportelli “Scuola-volontariato”.

Occorre fare di più anche uscendo dalla **concezione unica del volontario militante, ovvero assiduo e impegnato a vita nella causa dell'organizzazione.**

Una sistematica attività di promozione del volontariato è utile nella misura in cui le OdV riescono ad offrire modalità di impegno e di partecipazione alla generalità dei cittadini, con diversi livelli di impegno misurati sulle possibilità di ognuno in modo che tutte le persone che desiderano fare volontariato siano coinvolte in qualche modo, magari sotto forma di stage, di esperienza su progetto, di risorsa aggiunta in caso di necessità.

Ciò permetterebbe di allargare molto l'area dei cittadini attivi mobilitati e di abbassare l'età media e il titolo di studio degli aderenti (prevalentemente di livello superiore). Sapendo inoltre che anche una breve esperienza di volontariato segna la vita delle persone e che qualunque altra cosa esse faranno sarà corroborata da spirito di solidarietà che la Costituzione considera dovere inderogabile di ogni cittadino.

In proposito è stato chiesto ai 500 volontari se l'esperienza di volontariato cambia la vita di chi la fa?

Si è appurato che il percorso esistenziale nel volontariato cambia la persona soprattutto sul piano valoriale, dello stile di vita, delle relazioni sociali. Dopo tale esperienza la vita non è più la stessa perché muta la gerarchia dei valori e contano quelli che danno significato all'esistenza. Ciò comporta una maggiore coerenza tra lo status di cittadino e quello di volontario, l'uno sfuma nell'altro. La stessa motivazione dell'essere volontario cambia per una porzione non piccola di intervistati. Tende a approfondirsi, ad essere più complessa. Si arricchisce anche la vita di relazione e quindi il capitale sociale del volontario. Ma il volontario nella sua esperienza arricchisce anche il proprio capitale culturale perché acquisisce competenze tecniche pregevoli, spesso nel corso della propria esperienza di volontariato assume ruoli di maggiore responsabilità e autonomia, esercita svariate mansioni, scopre nuove abilità ed estende le proprie conoscenze.

Grafico 6



V) CAMBIARE LA L. 266 RICHIAMANDO I PRINCIPI E L'IDENTITÀ DEL VOLONTARIATO

La legge 266/1991 è stata importante per il mondo della solidarietà organizzata. Ha avuto il merito di far riconoscere la specifica soggettività delle organizzazioni di volontariato e di valorizzarne il prezioso contributo di servizi e di interventi a integrazione o implementazione delle politiche pubbliche. Tuttavia tale legge è oggi messa in discussione per almeno due plausibili ragioni: 1) i cambiamenti intervenuti nel volontariato, fenomeno sociale ad elevato dinamismo, in relazione al dinamico nonché differenziato e plurale contesto societario; 2) la necessità di essere al passo con le normative nazionali successive (D.L.vo 460/'97, D.L.vo 229/'99, L. 328/2000, L.3/Cost. 2001, art. 118). Tali leggi legittimano in via definitiva il volontariato come soggetto che svolge una "funzione pubblica" e che proprio per questo concorre con pari dignità e autonomia alla programmazione delle politiche socio-sanitarie, mentre la L. 266 configurava il volontariato come soggetto a disposizione delle politiche istituzionali (come recita il primo articolo). Essa pertanto mutua una concezione superata di OdV come soggetto erogatore di servizi nell'ambito di una programmazione pubblica.

L'aggancio con le recenti leggi di riforma aprono temi nuovi: ad esempio, sulla base del principio della sussidiarietà è ancora necessario che per pattuire una convenzione una OdV debba iscriversi al registro del Volontariato? Dovrà poi essere esplicitato il "no" alle gare di appalto, al mercato dei *vuocher*, agli affidamenti di servizi come delega del pubblico. Le convenzioni, il cui schema deve essere peculiare per il volontariato, dovranno prevedere, salvo attività sperimentali, rimborsi spese e non corrispettivi di prestazioni su progettazioni di norma concordate e progettate insieme.

Una nuova legge dovrà altresì precisare meglio la specificità del volontariato rispetto alle altre realtà di Terzo settore e definire cosa si intende per solidarietà (da cui la discrezionalità delle Regioni nel regolare l'accesso al Registro del volontariato). Dovrebbe essere una legge di pochi principi, ma occuparsi di tutti gli attori del volontariato, anche di singole persone che operano in altre organizzazioni, tutelandone l'originalità e l'autonomia.

Una legge sul volontariato dovrebbe sussistere anche nell'ipotesi di un testo unico sul Terzo Settore considerato oggi necessario per definire criteri comuni di appartenenza e per superare la frammentazione normativa che ha accompagnato la crescita delle diverse forme organizzative. L'ipotesi di un Testo Unico del Terzo Settore, pur temuto da più esponenti del volontariato, sarebbe forse opportuno perché - dopo aver esplicitato i requisiti di appartenenza al Terzo settore - permetterebbe di chiarire meglio, e per differenza, l'identità di ciascuna componente. Dovrebbe in ogni caso emergere chiaramente l'identità del volontariato, ma anche del volontario: è opportuno continuare a definire volontari i soci attivi non remunerati di un gruppo folk o di un gruppo bocciofilo? L'impegno dei soci in questo caso è finalizzato all'interesse comune al gruppo di appartenenza e può essere anche di «utilità sociale», mentre l'impegno dei volontari è per statuto specifico finalizzato all'«interesse generale».

Una nuova legge sul volontariato dovrebbe marcare il tema del rapporto con le istituzioni pubbliche superando la logica della L. 266 del semplice riconoscimento, dell'inquadramento burocratico, della messa "sotto tutela" del volontariato con la richiesta di ulteriori garanzie sul piano operativo per poter essere partner gestionali del Pubblico. Va ribadito in modo chiaro che il volontariato in quanto espressione autonoma della partecipazione dei cittadini è da favorire e incentivare e non da strumentalizzare od omologare. "Una regolamentazione adeguata alla soggettività

sociale propria del volontariato - che quindi non vincoli riduttivamente le potenzialità e le effettive capacità realizzative, ma al contrario le sostenga e le valorizzi, nella convinzione che esse sono indispensabili per il benessere dell'intera società - va nella direzione di una prospettiva promozionale²³.

²³ Cfr. Rossi G. e Boccacin L., *Le identità del volontariato italiano. Orientamenti valoriali e stili di intervento a confronto*, Milano, Vita e Pensiero, Sociologia Ricerche, 2006

IL NUOVO VOLTO DEL VOLONTARIATO

(a cura di E. Alecci²⁴, G. Cursi²⁵, M. Granelli²⁶)

*L'esperienza del volontariato, nelle sue peculiari caratteristiche di **impegno continuativo e gratuito, a favore di persone non appartenenti alla propria cerchia di relazioni ordinarie, amicali o familiari, per fini di solidarietà e promozione, è una delle più significative componenti della vita sociale.***

Il volontariato è infatti riconosciuto come soggetto sociale e politico dalla legislazione italiana (si veda la legge quadro 266 dell' 11 ottobre 1991, di cui è iniziata la sua revisione - e le leggi regionali); persino i mass media pubblicizzano il gesto volontario.

Questa attenzione rischia, però, di non far scoprire fino in fondo il senso del volontariato.

Riteniamo opportuno sottolineare alcune valenze fondamentali del volontariato di oggi, in particolare lo "stile volontario".

1. Il volontariato come dimensione personale

La dinamica portante di ogni esperienza di volontariato, da quando se ne conosce la storia, è quella della solidarietà. Una persona coglie *in altri* uno stato di bisogno e decide di intervenire per rimuoverlo. Il volontariato comincia dal momento in cui, alla percezione del bisogno, segue un investimento "*non richiesto*" di tempo, capacità, sensibilità e risorse, in aggiunta allo svolgimento delle proprie funzioni sociali e civili, gratuito, continuativo nel tempo e orientato al miglior beneficio per i destinatari.

Quando poi questa esperienza viene condivisa con altri, in modo organizzato, nasce un'organizzazione di volontariato.

E' prevalentemente dentro questa dinamica esistenziale che matura, nelle numerose persone che la vivono, la consapevolezza che ogni bisogno umano, corrisposto e condiviso nella ricerca della miglior risposta, qualifica ed accresce il potenziale di relazioni accoglienti, promozionali e collaborative di una società, e che in tale beneficio sta la chiave dell'autentico progresso della comune condizione umana.

1.1 Problemi del volontariato oggi

Guardando all'odierno panorama delle esperienze di solidarietà e, più specificamente di volontariato maturate ed operanti nel Paese, si colgono alcune inquietudini ed incertezze che attraversano, e spesso limitano, l'azione sociale e culturale dei volontari e delle loro organizzazioni.

1.2 Crescente senso di inutilità

La preoccupazione principale di molto volontariato sembra essere diventata quella di avere un ruolo significativo fra le varie realtà del terzo settore o di figurarsi come cosa diversa o alternativa ad esso. Serpeggia anche un complesso di invecchiamento e di inutilità alla luce di un 'Welfare' in trasformazione rispetto alle formule più gettonate del terzo settore: è la metafora del padre anziano che deve lasciare il posto ai figli più in forze, cioè alle organizzazioni di terzo settore nate spesso dal volontariato.

²⁴ Componente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante Mo.V.I.

²⁵ Delegato CARITAS ITALIANA nell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato

²⁶ Componente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato e componente.

1.3 Stato-dipendenza

La solidarietà è letta ormai spesso con gli occhiali delle politiche sociali e dei relativi flussi di finanziamento. Fa testo, e fa scuola, solo ciò che è oggetto di interesse da parte delle istituzioni pubbliche e del mercato con prevalente ottica economicistica e minor peso dato ai vissuti e alla dignità della persona. Il volontariato si sente risorsa quando è riconosciuto dallo Stato e si sente accantonato quando non lo è.

1.4 Condizionamenti e depistaggi

E' ormai canonizzato e categorizzato il presupposto del finanziamento: non può esistere solidarietà o promozione umana, volontariato o solidarietà affidabile, senza una base di soldi. Non si concepisce più un aiuto organizzato senza una cassa del gruppo e, soprattutto, senza qualcuno che la riempia. Ogni movimento e ogni azione del volontario grava su qualche spesa o qualcuno deve supportarla. Più ancora, è ormai logica diffusa e dominante anche fra i volontari, che i progetti innovativi e affidabili si fanno prima con i fondi e poi con qualche volontario: meglio se coordinato dall'operatore specializzato retribuito. Il piccolo gruppo, con pochi fondi, è inaffidabile. Le due credenziali di affidabilità sono: avere una convenzione o una sovvenzione. Anche per le istituzioni pubbliche l'organizzazione convenzionata è più affidabile (c'è un patto! una reciprocità).

Si rischia così di intervenire solo dove ci sono i soldi, e che gli svantaggiati che non interessano gli erogatori di fondi restino senza aiuti: proprio il contrario di quella che è sempre stata la funzione anticipatrice del volontariato!

1.5 Perdita della libertà

E' abbastanza evidente che là dove si opera esclusivamente sulla base di una convenzione o sovvenzione la critica verso il partner ed i suoi affini diviene più rischiosa e labile. C'è il rischio di dover decidere fino a che punto si possono difendere i diritti degli svantaggiati, per la paura di restare senza le "basi di sussistenza" erogate dal partner. A meno che non si disponga di partner diversi o che la sussistenza dell'organizzazione di volontariato non dipenda esclusivamente dal convenzionante o dal sovvenzionatore e sia autonoma. Anche la funzione di coscienza critica finisce per indebolirsi se non scomparire.

1.6 Logica d'impresa

In alternativa al finanziamento pubblico si vanno cercando alleanze con altre realtà non profit che spesso operano come aziende e "con aziende" di mercato. I loro progetti devono giustamente rispondere a logiche aziendali per avere continuità nel servizio e nella retribuzione dei dipendenti. Spesso l'alleanza col volontariato non implica il rispetto delle diverse logiche e finalità dei volontari bensì forza il volontariato ad adeguarsi a scelte e indirizzi, soprattutto verso le persone svantaggiate, che rispondono a criteri estranei all'approccio solidale del volontario, con grave danno del senso stesso della sua presenza e, forse, della qualità dei servizi erogati dalle stesse realtà non profit.

2. Il valore del volontariato

Alla luce di queste contingenze è doveroso vigilare, affinché le persone coinvolte nel volontariato possano recuperare, in questa esperienza alcune irrinunciabili dimensioni di dono, di relazione e di stile di vita che garantiscono autentici benefici agli attori ed ai destinatari.

2.1 Dono altruista

Ci sono dei gradi alti di maturità umana nella storia delle persone in cui ci si sente risorsa anche per persone diverse dal proprio *entourage*, per i loro vissuti e per le loro esigenze, in cui ci si sente legati da problematiche comuni per affrontare le quali ciascuno ha del proprio da investire a favore di altri, senza un ritorno immediato. Questa dinamica umana del donare ad "altri" sottintende una dimensione allargata di responsabilità che fa della persona una risorsa sociale ed un costruttore di convivenza sociale. Il volontariato è tipica espressione di questa dinamica ed in essa viene riconosciuto in modo speciale dallo Stato come pilastro della convivenza sociale.

L'atteggiamento di dono inoltre, quando è messaggio di speranza espresso investendo a fondo perduto sull'altra persona che versa nel bisogno, lungi dal porsi in atteggiamento di superiorità nei suoi confronti, è sempre ispirato dal valore dell'altro e delle sue diversità e mira a suscitare in esso altrettanti sentimenti di solidarietà e di socialità.

Non si tratta di un interesse al contraccambio di ciò che si dona, ma di una reciprocità indiretta per la quale ogni volontario che promuove altre persone sa che esse saranno, a loro volta, una risorsa per sé e per gli altri per il valore che esse portano e che potranno meglio esprimere anche grazie alla solidarietà ricevuta.

2.2 Presenza sulle frontiere del disagio umano e collettivo

Questo agire a favore di altri offrendo proprie risorse senza attendere un ritorno immediato e diretto, se non nel miglior esito di quanto donato, pone il volontario nella condizione di raggiungere le persone, i gruppi e le collettività che vivono situazioni problematiche spesso disattese dal normale assetto sociale e, attraverso esperienze concrete di condivisione e di presa in carico di cogliere in ciò i bisogni, i disagi e le istanze di giustizia di persone e famiglie spesso lontane dai circuiti ordinari della solidarietà organizzata. In ciò, oltretutto, i volontari mediano spesso i conflitti che spesso si alimentano nella quotidianità delle persone che vivono, o subiscono, una condizione di disagio.

2.3 Libertà responsabile di azione e di coscienza

Molte situazioni di disagio, incontrate e condivise dai volontari, mettono allo scoperto i punti deboli della risposta istituzionale e privata ai disagi sociali. Il volontariato libero da legami di compromesso con eventuali sovvenzionatori, è il primo soggetto sociale che può, per esperienza propria e non a proprio privato vantaggio, denunciare le ingiustizie, le lacune, le disfunzioni e dar voce a chi non ha i mezzi per esigere giustizia.

2.4 Profezia e innovazione

Contemporaneamente, l'incontro con i mondi del disagio e dello svantaggio sociale offrono spesso ai volontari l'occasione di individuare, addirittura alla nascita, le nuove forme del disagio e dell'esclusione, di fronte alle quali spesso la società non ha ancora prodotto risposte efficaci e significative. La messa a punto di prime forme di risposta costituisce così quella funzione anticipatrice di nuovi servizi e settori di società non ancora espressi.

2.5 Respirare l'umano

Il volontariato si caratterizza infatti per questa spiccata capacità di cogliere la condizione umana, le esigenze della persona, delle collettività e dei contesti in cui esse vivono. Da questa attenzione scaturisce la motivazione a mobilitare proprie

energie e risorse per rispondere ad esigenze ancora disattese o non raggiunte dal sistema sociale.

Ma, soprattutto, questo “senso dell’altro”, della persona diversa da sé colta come valore e come occasione di novità e di crescita, interroga l’esistenza stessa del volontario e lo spinge a riordinare su questi indirizzi i propri stili, personali e familiari, di vita quotidiana scrivendo pagine nuove di cultura e di società.

2.6 Per costruire "socialmente" il sociale

Ogni azione, iniziativa e percorso attivato dai volontari, soprattutto da coloro che operano in organizzazioni di volontariato, ha un ruolo di testimonianza e di denuncia, implicito o esplicito che sia, e richiama nel tempo l'attenzione della società a strutturare risposte e impegno attorno a nuovi contesti in cui esso risulti necessario oppure dove risulti necessario rivedere le modalità di risposta messe in atto in precedenza. La società ha così nel volontariato una componente pionieristica che apre e bonifica nuovi spazi di socialità creando la coscienza e le premesse per allargare i benefici della convivenza civile a nuove esigenze dell'umanità.

La promozione di un volontariato permeato da queste dimensioni potrà allora costituire la spinta affidabile per esprimere e costruire “fra e con” la gente nuove esperienze di solidarietà e condivisione capaci di suscitare nuovi spazi di impegno in aree scoperte e disattese della convivenza umana in cui oggi più di ieri si avverte la necessità di risposte profetiche e anticipatrici.

3. Nuove frontiere sociali del volontariato

3.1 Qualità delle relazioni nel servizio

E' sempre più evidente, fra i volontari, che una nuova frontiera della solidarietà sta proprio nella solidarietà stessa, nei servizi e nelle istituzioni pubbliche e private impegnate nel sociale. L'umanizzazione dei servizi subisce esclusione da parte di chi dice di lottare contro l'esclusione! Il volontariato è consapevole del ruolo chiave della relazione autentica di aiuto, spesso grande assente dai servizi socio-assistenziali e sanitari, per la realizzazione di qualsiasi percorso di promozione umana integrale e durevole. E' soprattutto consapevole che le più autentiche relazioni nascono fra persone libere, non oberate da logiche remunerative, e identificano la più importante specificità del volontariato nella lotta al disagio personale, collettivo, culturale e ambientale. Quando il volontariato portatore di autentiche relazioni di aiuto è assente o escluso la qualità dei servizi regredisce.

3.2 Adeguamento del sociale alla presenza di culture e religioni

L'attenzione all'altro, in quanto persona ed in quanto relazioni significative, evidenzia oggi nei servizi e nelle iniziative di incontro e di aiuto con chi è nel disagio, una seconda frontiera interna al mondo stesso della solidarietà organizzata, segnata dal crescente incontro quotidiano fra le culture. Non è infatti più pensabile o sopportabile una conduzione ed una erogazione di servizi che non si modifichi in accoglienza delle persone e delle esigenze connotate da diverse appartenenze culturali. Il processo di modificazione e di adeguamento interculturale apre un cantiere che, pur oneroso rispetto all'impegno già offerto dai volontari, arricchisce la qualità e l'autenticità dei servizi e la storia personale di ogni volontario restituendo alla società cittadini capaci di accompagnare la crescita culturale del Paese.

3.3 Responsabilità del sociale nella gestione e nell'uso delle proprietà

Il possesso di beni e di risorse, in un contesto di crescente interdipendenza e interazione, là dove l'incontro con la povertà e col disagio si fa sempre più ordinario e meno episodico, rimanda ai volontari molteplici segnali di possibili usi integrativi e diversificati dei beni pubblici e privati spesso sottoutilizzati a causa di destinazioni esigue o esaurite. Il bisogno crescente di risorse, beni e spazi di servizio e di impegno sociale fanno oggi maturare visioni più allargate di uso delle proprietà ove il migliore e più ampio uso delle stesse a scopi sociali diventano indice di civiltà da parte delle collettività o dei singoli proprietari che si aprono a tale evidenza. Si tratta, a differenza di ideologie sulla proprietà privata o collettiva, di una nuova cultura dell'uso della proprietà che nasce dal senso di responsabilità del volontario verso la propria gente, la comune condizione umana e i beni a disposizione. Dal personale uso dei propri mezzi o immobili a quello di ampie strutture da parte di comunità locali, è oggi in atto, fra i volontari, una rilettura e una rivalutazione dei criteri di gestione e di uso a favore dei servizi di solidarietà e di pubblica utilità connotato dalla versatilità degli usi di beni spesso assegnati a usi limitati e limitanti. Sarebbe limitante se solo a partire da questi aspetti anche in Italia si sviluppasse la prospettiva della responsabilità sociale delle imprese.

3.4 Nuove economie del quotidiano e rapporti economici a sfondo planetario

Di fronte alle crescenti sacche di povertà, ai flussi di immigrazione generati dall'impoverimento di grandi regioni del mondo e alla deprivazione e devastazione delle condizioni ambientali, il volontariato, che da alcuni decenni opera a valle e a monte del disagio sociale, coglie sempre più gli effetti distruttivi della corrente logica ed economia dei consumi. Rispetto ad essa molte frange di impegno civile e volontario, capillarmente passanti per ambiti di vita quotidiana e familiare ed estesi ai campi di impegno sociale, stanno sperimentando altre esperienze di consumo e di valorizzazione delle catene di produzione e di distribuzione dei prodotti. Tali esperienze vanno anch'esse trasformando le ordinarie prassi del servizio e della cooperazione locale e planetaria. Su esse, come sempre in modo pionieristico, diverse realtà del volontariato stanno costruendo nuovi modelli e nuove strutture sociali.

3.5 Nuovi spazi e percorsi di socialità nelle età post-lavorative

Nelle società occidentali la vita delle persone sta configurando una nuova condizione sull'arco di un ventennio in cui, ridotti o esauriti i tempi del lavoro, molte persone disponendo di sufficiente autonomia economica possono investire molto tempo, liberato dagli orari di lavoro, su aspetti di vita quotidiana non legati alle dinamiche del mondo del lavoro.

La ricchezza esperienziale ed attitudinale cumulata e la buona disponibilità della persona generano una fascia sociale particolarmente predisposta al miglioramento della qualità della vita e, in particolare, all'intervento qualitativo nelle problematiche sociali. Molte realtà di volontariato hanno cominciato a valorizzare questa risorsa nei gruppi e nelle attività, ma alcuni stanno già conducendo esperienze in cui l'auto-organizzazione di queste persone sviluppa programmi qualitativi di solidarietà e di utilità sociale fortemente connotati da competenza professionale e alta soglia di valenza relazionale (seniores, mentoring, etc.).

3.6. Il volontariato internazionale

In questa prospettiva si pone il Volontariato Internazionale, che condivide con il resto del volontariato l'impegno di solidarietà verso altri, in chiave promozionale ed

in continuità. Si differenzia per essere un investimento integrale, spendibile in un definito periodo della vita, di lunghezza variabile e non affiancato, come nel caso nazionale, alla normale professione.

Nello specifico facilita l'incontro con povertà materiali e forme di esclusione estreme, con grandi pandemie, con le conseguenze della guerra, non facilmente sperimentabili nei Paesi occidentali e con il degrado ambientale nelle sue forme più aberranti. Come pure l'incontro e la relazione con persone di altre appartenenze religiose e altre categorie sociali. Tutto questo favorisce l'arricchimento nella diversità, la riflessione sulle interdipendenze, sulle derive della globalizzazione, sul senso di responsabilità, sui percorsi per la costruzione della pace e la gestione dei conflitti.

Un proficuo incontro e una stretta collaborazione tra queste esperienze di volontariato e quelle nazionali, come già dagli anni '60 ad oggi, non può che arricchire la profezia del volontariato con tutta la positività dell'educare alla pace, alla mondialità e alla interculturalità e del condividere anche nella consapevolezza del seminare senza raccogliere.

4. Nuovo dinamismo e luoghi propri di confronto e di crescita

L'identità ed il ruolo del volontariato, a causa di tutte le realtà del Terzo settore che, pur essendo diverse da esso, ne vorrebbero avere gli stessi benefici offerti dallo Stato, è una delle ragioni dei disagi che vive il volontariato stesso. Il tentativo reiterato di molte realtà affini al volontariato di risultare simili ad esso e di dimostrare di avere uguali meriti e diritto ad uguali benefici, vero oggetto della manovra, creano confusione nell'opinione pubblica, nelle istituzioni dello Stato e nelle diverse compagini del terzo settore e del volontariato.

4.1 Consolidare l'identità

Il volontariato ha oggi più che mai bisogno di un luogo proprio per riconfermare la sua specificità e, al di là della lotta per i benefici dello Stato, poterla offrire su tutti i campi, su tutti i tavoli e soprattutto in tutti contesti di operatività e di cittadinanza.

E' congeniale a ciò disporre di almeno un luogo proprio di confronto, analisi, condivisione e consolidamento della sua specificità.

E' altrettanto necessario che quanto elaborato a livello centrale e nazionale abbia un concreto campo di verifica, esperienza e ricomprensione nelle diverse e capillari articolazioni sui territori, nell'incontro e nella cooperazione con le altre realtà del terzo settore, della cittadinanza partecipata e con le Istituzioni ed i servizi dello Stato e degli Enti Locali.

4.2 I rapporti col terzo settore

Particolare cura ed attenzione dovrà pertanto essere dedicata ai rapporti con tutte le realtà che si ripromettono di agire nel territorio, a scopo di solidarietà o per interessi di utilità generale, senza prevalente scopo di lucro, e che oggi si riconoscono nella categoria sociale ed economica del Terzo Settore.

A partire da una consolidata identità sui propri scopi e sulle proprie specificità nell'agire solidale, il Volontariato, per le sue forti caratterizzazioni motivazionali e di cittadinanza solidale naturalmente orientata al bene comune, ha la responsabilità di diffonderle fra gli altri componenti del Terzo Settore, spesso affini, o addirittura derivanti, dalle proprie organizzazioni.

E' infatti altrettanto noto il delicato momento che molte realtà del terzo settore attraversano nel confronto e nell'assorbimento delle logiche d'impresa spesso richieste dai settori lavorativi in cui esse operano.

Un volontariato che, con chiarezza di identità e senso di responsabilità sociale, saprà affiancarsi ai diversi partners dell'impegno solidale con coscienza critica e costruttiva, non potrà che recare un importante beneficio a questo ormai significativo ambito della vita sociale.

4.3 I rapporti con le Istituzioni Pubbliche

Il profilo alto e responsabile di cittadinanza che necessariamente matura nei volontari seriamente impegnati e formati nel servizio agli ultimi, spesso penalizzati dalle contraddizioni e dai *meccanismi di peccato* da cui è ancora afflitta la nostra società, fa dei volontari e del volontariato un riferimento imprescindibile per gli orientamenti e le scelte delle istituzioni pubbliche rispetto alle politiche sociali, in generale, ed a quelle socio-assistenziali e socio-sanitarie, nello specifico, senza escludere quelle culturali e quelle per l'ambiente.

Va pertanto promossa ed incoraggiata la miglior partecipazione dei volontari alla definizione, programmazione e verifica delle politiche sociali nei territori del Paese ed ai più ampi livelli regionali, nazionali ed europei, secondo i più genuini aspetti della sussidiarietà orizzontale e verticale, con un opportuno adeguamento della legislazione nazionale e regionale che regola tali rapporti di partecipazione.

In ciò valorizzando la capacità dei volontari di farsi portavoce dei diritti, spesso negati, degli ultimi e degli esclusi incontrati sulla scena quotidiana del servizio e, soprattutto, la capacità di promuovere il protagonismo degli stessi affinché, con l'aiuto del volontariato, possano essi stessi tornare a dialogare con le istituzioni che spesso decidono sui loro destini.

Un'apertura della partecipazione anche alle organizzazioni più semplici, ma anche più capillarmente presenti sui luoghi disattesi del disagio sociale, con adeguati richiami nei testi legislativi, potrebbe senz'altro favorire questo scopo.

4.4 Pagine giovani di solidarietà e servizio

Pur rappresentandosi come espressione di maturità umana e sociale, il volontariato si propone pure come significativa "*scuola di vita*" alle giovani generazioni, spesso alla ricerca affannosa e travagliata di validi riferimenti per definire la propria personalità ed i propri orientamenti di vita.

Coscienti di una condizione giovanile particolarmente esposta alle difficoltà di inserimento sociale e di affermazione personale e professionale dovute ad un contesto sociale avaro di attenzioni e di investimenti nei loro confronti, si può tuttavia auspicare una migliore offerta di spazi di volontariato adeguati ai tempi ed alle possibilità di impegno dei giovani.

Le sensibilità e le aperture di questi ultimi sono infatti una preziosa risorsa per rinnovare il volto genuino del volontariato costituendo inoltre, attraverso occasioni ed iniziative che ne promuovano il protagonismo solidale, un significativo vivaio di nuova società.

VOLONTARIATO ED ENTI LOCALI

(a cura di Giorgio Groppo²⁷)

L'Ente Locale, ed in particolare il Comune, è il primo interlocutore di una Organizzazione di Volontariato che voglia correttamente operare sul territorio: dalla sua costituzione infatti, il Comune è il primo ente al quale la nascente Organizzazione di Volontariato si rivolge, per un contributo, per la richiesta di una sede, per le prime necessità che sono estremamente importanti per il mantenimento della realtà associativa nei primissimi anni di avvio, così come negli anni a venire il Comune è ancora il partner privilegiato per stipulare convenzioni al fine di supplire ad una carenza di servizio od a una particolare situazione di disagio sociale.

Poche volte questo rapporto è stato giustamente valorizzato. Il 25 Febbraio del 2005, per supplire a questa carenza di informazione, la Fivol e l'Anci hanno organizzato un importante Convegno dal titolo: "Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato: quale rapporto?" e nell'occasione Renato Frisano - del Settore Ricerche e Studi della Fivol - ha illustrato i risultati di una ricerca che è importante riprendere, nelle linee nel presente lavoro.

1. Riconoscimento del volontariato

7 Comuni capoluogo su 10 riconoscono "in modo esplicito o argomentato" nel loro **Statuto** la funzione e/o il valore del volontariato. Tale aliquota si abbassa tangibilmente tra i Comuni minori (Tavola 1). Nella Carta dei Servizi delle Aziende Sanitarie Locali tale riconoscimento è esplicitato nel 51 per cento dei casi. E' dovunque un riconoscimento recente in quanto nel 68% dei casi è oggetto di codificazione negli Statuti rivisitati tra il 2001 e il 2004. Tuttavia non trova ancora diffusa attuazione in un apposito regolamento: solo il 41,7% dei Comuni capoluogo e il 37% degli altri hanno finora ribadito con specifiche linee guida per gli operatori comunali il ruolo e la funzione del volontariato. Ciò significa che un riconoscimento pieno del volontariato e la sua traduzione applicativa in un regolamento riguarda non più di 3 comuni capoluogo su dieci (e il 25,9% dei Comuni non capoluogo).

Tavola 1 - Riconoscimento esplicito e argomentato del volontariato nello Statuto dei Comuni Capoluogo o non (valori %)

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.
<i>Riconoscimento esplicito o argomentato del volontariato nello Statuto</i>	70,2	46,3
<i>Anno medio dell'ultimo aggiornamento</i>	2001	2000
<i>Attuazione del riconoscimento in un apposito regolamento</i>	43,8	37,0

La **competenza istituzionale nei rapporti con il volontariato** è esercitata per lo più da un Ufficio o soggetto di coordinamento o di responsabilità diretta (6 su 10), mentre nell'assetto organigrammatico di 4 Comuni su 10 sono più Uffici, Settori o Ripartizioni a farsi carico delle politiche e delle prassi burocratiche e regolative concernenti il volontariato. Ciò va messo in relazione con la pluralità degli

²⁷ Componente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante ANCI.

Assessorati che si occupano del sociale: nel 52,4% dei Comuni è di competenza plurima, soprattutto in quelli capoluogo dove il numero medio di Assessorati competenti è di 2. In alcuni casi sono stati istituiti nell'area sociale di pertinenza appositi Assessorati denominati Volontariato e/o Terzo settore (2 su 10).

Nelle ASL la competenza ai rapporti con il volontariato spetta, in 1 caso su 2, ad un Ufficio, Settore od Unità operativa con un responsabile, se non proprio alla Direzione sociale. Nell'altra metà dei casi non vi è un Ufficio, un Settore o un responsabile specifico oppure se ne occupa un responsabile senza una struttura ad hoc. Talvolta viene delegato a tenere i contatti con l'URP (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico). La frammentazione e diversa articolazione delle competenze in questo ente ausiliario delle Regioni ha reso difficile, più ancora che nei Comuni, la raccolta dei dati per questa ricerca.

L'attenzione dei Comuni al volontariato si può rilevare anche con un indicatore indiretto, riferito alla **scelta dell'assessore** competente nel sociale in virtù del suo excursus nella pratica solidaristica.

Il fatto che 46 assessori su 100 nei Comuni indagati (in 16 casi la risposta è "non so") e che il 50% dei Direttori o Coordinatori Sociali delle ASL - laddove responsabili dei rapporti con le OdV - provengano da una pregressa e significativa esperienza nel mondo del non profit segnala, oltre alla valenza non secondaria che tale mondo ha nella formazione delle attuali leve della politica, l'attenzione a valorizzare l'esperienza motivata nel volontariato e quindi ad avere un collegamento più organico con esso. Le organizzazioni non profit diventano degli "intermediari di fiducia" rispetto alla politica.

A tal fine, non è meno significativo il rafforzamento delle politiche sociali dei Comuni attraverso l'articolazione degli Assessorati, il confronto sistematico con le Aziende Sanitarie Locali e con la Conferenza dei Sindaci e il valore simbolico di scelte, come quella del Comune di Bologna, che ha attribuito al vicesindaco la delega del sociale.

Una modalità di riconoscimento esplicito del volontariato consiste nell'**istituzione di appositi albi** che permettono agli Enti locali la regolazione del fenomeno. Si tratta della lista dei fornitori e dei soggetti con cui essi hanno un rapporto fiduciario e su cui possono contare per specifici interventi.

Di fatto emerge che quasi 1 Comune su 3 dispone di un albo delle sole organizzazioni di volontariato (OdV), mediamente attivo dal 1997 e con una media di 120 unità registrate in quelli capoluogo e 53 negli altri (Tavola 2). Ad esse si aggiunge un'aliquota quasi equivalente di Comuni che gestisce un albo "generalista", ovvero comprensivo di tutte le organizzazioni non profit che realizzano interventi o gestiscono servizi sociali.

Pertanto il 44% dei Comuni esaminati - senza differenze per dimensione degli stessi - ha adottato un registro delle organizzazioni di terzo settore operanti nel sociale. Tale aliquota sale al 48% se si considera anche l'Albo dei volontari singoli, posseduto dal 12% dei Comuni capoluogo, di fondazione mediamente più remota rispetto agli altri e in grado di registrare in media la disponibilità di poco meno di 400 persone pro-attive.

Le ASL rivelano una minor propensione a gestire degli Albi, ad eccezione di quello dei volontari singoli che riguarda tuttavia solo il 12% delle unità. Gli strumenti dell'accreditamento, il rapporto fiduciario di lungo corso, la valorizzazione di rappresentanze decisionali qualificate permettono a tale amministrazione di ovviare alla gestione di registri che richiedono manutenzione e controlli.

Non più di 15 ASL su 100 gestiscono oggi un qualche Albo di Terzo settore. Quello relativamente più diffuso riguarda le sole OdV (15 su 100), ma più importante, per

numero di unità iscritte, è quello costituito dai fornitori non profit di diversa forma giuridica e tendenzialmente strutturati per la gestione affidata o integrata di servizi. E' altresì significativo che in questo registro delle ASL numero medio e mediano (al centro della distribuzione delle frequenze) di unità non profit coincidano, a indicare una gestione degli attuali e potenziali fornitori di servizi maggiormente regolata e uniforme che per gli altri Enti locali.

Pur con differente portata tra comuni di diversa ampiezza e le ASL, vi sono poi Amministrazioni che **promuovono, con specifiche campagne di reclutamento, il volontariato di singoli** da inserire nei propri servizi: quelle attive al riguardo ammontano al 39% tra i Comuni capoluogo, al 26% tra "comuni minori" e al 21% tra le ASL.

E' tuttavia interessante rilevare che complessivamente solo il 6,5% degli Enti esaminati dispone di un apposito Albo dei volontari e al tempo stesso promuove specifiche campagne di reclutamento per acquisire tale risorsa. Di fatto le due modalità non sono integrate, ma alternative, a vantaggio delle campagne di sensibilizzazione rispetto alla modalità più burocratica della gestione di un registro dei volontari singoli.

Tavola 2 - Albi dedicati al volontariato e al non profit, anno medio di istituzione e numero medio di unità registrate; confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori %)

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
Albo delle organizzazioni di volontariato	28,6	29,6	14,7
Anno medio di istituzione	1997	1997	1997
N° medio di unità	120	52	29
N° mediano	46	22	21
Albo delle organizzazioni nonprofit	11,9	5,6	12,0
Anno medio di istituzione	1998	1998	1998
N° medio di unità	79	46	110
Albo dei volontari	11,9	5,6	12,0
Anno medio di istituzione	1996	1994	1995
N° medio di unità	311	155	122
N° mediano	65	150	50
N° di Albi di cui dispongono			
- 1	40,5	40,7	18,7
- 2 o 3	8,3	5,5	8,0

Rimane comunque privilegiato l'orientamento ad operare con realtà organizzate più che con singoli volontari con effetti di valore aggiunto per l'A.P.: forniscono garanzie circa le finalità, permettono un'azione più estesa ed efficace, possono essere "assoggettate" a protocolli e convenzioni, nonché a procedure di valutazione di qualità e di esito fino all'accreditamento, ma soprattutto, garantiscono la necessaria continuità, formazione e gestione delle risorse umane che un'Amministrazione pubblica assumerebbe impropriamente tra le proprie funzioni istituzionali. Qui si apre la necessità di un chiarimento circa la legittimità sul piano ideale, per una istituzione pubblica, di promuovere per sé la disponibilità dei cittadini singoli a donare il proprio tempo e le proprie competenze, piuttosto che per le organizzazioni autonomamente gestite dagli stessi cittadini.

All'iscrizione conseguono dai due ai tre tipi di **opportunità o vantaggi** per le OdV registrate come rivelano le 81 amministrazioni (il 58,7%) che dedicano ad esse appositi Albi (Tavola 3). Vi è, anzitutto, la possibilità di avere maggiore voce in capitolo nella partecipazione alle scelte di politica sociale locale ("possono partecipare con loro rappresentanti ai tavoli di consultazione, di progettazione o a commissioni di valutazione", dai 7 agli 8 casi su 10, a seconda dell'A.P.). L'iscrizione è poi un prerequisito per l'ammissione ad un rapporto pattizio e per ricevere dall'ente regolatore finanziamenti sotto forma di contributi. In misura minore vi è la possibilità per le compagini solidaristiche di accedere alla formazione organizzata dall'Assessorato o acquisire qualche altro vantaggio.

Tavola 3 - Opportunità e vantaggi accordati alle OdV iscritte all'apposito Albo: confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori % sulle unità che li gestiscono)

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
a) possono partecipare alla policy making	84,2	79,2	72,7
b) possono convenzionarsi	68,4	62,5	81,8
c)ricevono finanziamenti sotto forma di contributi (una tantum o su iniziativa dell'A.P.)	65,8	79,2	36,4
d) possono accedere alla formazione	26,3	37,5	36,4
d) altro vantaggio	23,7	8,3	18,2
totale %	268,4	266,7	245,5
Totale v.a.	46	24	11

In sostanza, il sostegno dei Comuni al volontariato appare significativo sia in termini di eventi promozionali sostenuti o direttamente agiti, soprattutto in partnership con agenzie del volontariato, in primis con i Centri di Servizio per il Volontariato con cui ha recentemente interagito la maggior parte dei Comuni capoluogo.

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

4. Regolazione e modalità di rapporto delle Amministrazioni Pubbliche con le OdV

Si è già avuto modo di rilevare che quasi 1 Comune su 2 (e 1 ASL su 4) adotta un apposito registro dove iscrive le forze del volontariato (singole od organizzate) con cui ha rapporti di tipo fiduciario, di fornitura di servizi, di scambio e di sostegno economico.

Negli ultimi 3 anni un terzo dei Comuni capoluogo e 2 su 10 degli altri hanno **deliberato almeno 1 atto amministrativo** (in media 10 negli ultimi 3 anni) al fine di regolare, definire, rafforzare i rapporti con il volontariato. Più elevato è in questo caso il valore delle ASL il cui rapporto con le OdV è stato legittimato da più tempo con la legge 833/'78.

Le **forme di regolazione** del rapporto tra le A.P. e le OdV sono spesso informali, espressione di un negoziato diretto e basato su uno specifico progetto o iniziativa (Tavola 4). Un apposito regolamento interviene tuttavia per 4 Comuni su dieci a stabilire modalità e procedure di assegnazione di fondi o contributi, mentre nelle ASL è più in uso un sistema di accreditamento o un apposito regolamento, pur se appare molto attenuato il loro uso nei confronti delle OdV. Nei primi vi sono più spesso comportamenti misti, in cui sussistono in misura variabile meccanismi di accordo informali e strumenti amministrativi di tipo regolativo e vincolante. Nei settori di attuazione delle politiche socio-sanitarie prevalgono tra le OdV e le A.P. accordi su base relazionale-negoziata e quindi caratterizzati da discrezionalità, in ragione di specifici obiettivi operativi non complessi o integrativi che non richiedono la ricerca del fornitore, ma l'utilizzo di quello, spesso unico, conosciuto e attivo in loco. Si tratta in molti casi di una valorizzazione di risorse solidaristiche organizzate che non devono essere messe in competizione con altre realtà nel non profit per fornire le prestazioni attese dal Pubblico per elevare la qualità complessiva degli interventi.

Tavola 4 - Atti e modalità di regolazione del rapporto tra le A.P. e le OdV; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori %)

DESCRIZIONE ATTIVITA'	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
Atti amministrativi prodotti per promuovere, favorire o regolare i rapporti con il Volontariato			

Regole che disciplinano il rapporto A.P.-OdV:			
sistema di accreditamento	4,8	3,7	15,3
apposito regolamento per l'affidamento di incarichi alle OdV (ispirato o no dalla Regione)	10,8	3,7	13,0

regolamento per la concessione dei fondi	40,5	44,4	4,0
pratica basata su procedure ristrette e negoziate di tipo discrezionale nessuna regolazione ma un reciproco	23,8	22,2	9,5
nessuna regolazione ma un reciproco	61,9	64,8	73,3
altro	6,0	7,4	2,3
Totale	147,6	146,2	1172
Protocolli d'Intesa con le Odv 2001-2003	51,2	35,2	52,0

Prima di entrare nella disamina del tema, è bene fare un riferimento alla modifica della Costituzione ed in particolare la modifica del Titolo V della Costituzione che non ha chiarito i limiti di competenza tra lo Stato e le Regioni in tema di politiche sociali e soprattutto in tema di volontariato .

La legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 può essere considerata una delle più importanti, attuate nel nostro Paese dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, sia dal punto di vista *quantitativo*, poiché essa è intervenuta su un intero Titolo – il V della Parte II – della Carta, sia dal punto di vista *qualitativo*, dal momento che essa ha inciso, e profondamente, sull'articolazione stessa dei rapporti fra «centro» e «periferia», toccando uno dei nodi cruciali della forma di Stato italiana.

Concordiamo infatti con il Prof. Federico Pizzetti quando in un seminario del Giugno scorso in Valdieri che ci vedeva entrambi relatori ad un importante Corso di Formazione dell'Avis sulle leggi del Volontariato , affermava che *“non è chiaro in quale contesto istituzionale e da parte di quale ente, se lo Stato o le Regioni, si potrà sviluppare l'iniziativa legislativa in materia di volontariato, si possono svolgere le seguenti, ulteriori, considerazioni.*

Il «volontariato», in quanto materia, non si ritrova enunciato né nell'elenco di cui al 2° comma dell'art. 117 Cost., relativo alla potestà legislativa esclusiva statale, né nell'altro elenco, di cui al 3° comma del medesimo art. 117, relativo alla potestà legislativa concorrente. Sicché, almeno in linea di principio, se ne dovrebbe dedurre, ex art. 117, 4° comma Cost., che esso ricade all'interno della potestà legislativa esclusivo-residuale regionale, con la conseguenza che, almeno apparentemente, lo Stato non potrebbe dettare alcuna disposizione, né di principio, né di dettaglio, in materia.

Tuttavia, proprio la complessità della trama del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione porta a ritenere che la questione si ponga in termini assai meno lineari. Innanzitutto, si potrebbe ritenere che la competenza esclusiva dello Stato nelle materie trasversali, quali (in primo luogo) quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che debbono avere trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale, vada nel senso di escludere che la competenza della Regione nella disciplina del fenomeno del volontariato – in

quanto quest'ultimo concorra a contribuire, nella ricchezza delle sue manifestazioni e nella poliedricità dei suoi interventi, all'erogazione di prestazioni essenziali concernenti i diritti sociali – non possa essere del tutto piena ed esclusiva, ma che debba, di conseguenza, tener conto anche del concorso della legge statale”.

Tale incongruenza porta alcune Regioni a legiferare in materia di Volontariato mentre altre vi rinunciano rimandando alla potestà legislativa dello Stato, il che manifesta una palese contraddizione e porta in risalto tutti i limiti della Legge Costituzionale di riforma del Titolo V in una Nazione che non è ancora pronta ad un federalismo “seppure monco” qual è quello attuale²⁸.

La Legge 266/91 (Legge – Quadro del Volontariato), fortemente voluta dalle Associazioni di Volontariato, è stata un punto di riferimento importante nella regolazione dei rapporti tra il variegato mondo del Volontariato e le pubbliche amministrazioni.

Non c'è dubbio che quando all'inizio si è voluta la legge 266 che in fondo, nel 1991 significava legittimare la presenza del volontariato nel nostro Paese a svolgere non solo compiti residuali ma anche essenziali, non si pensava che lo sviluppo di questa realtà del volontariato fosse così forte come lo è stato e in fondo si riuscissero anche a superare le difficoltà che allora proprio andavano nel senso di una realtà immediata di una realtà pubblica ormai ratificata nel tempo e oggi siamo invece in una situazione diametralmente opposta dove si tende di trasferire al privato le incombenze sociali che non riesce più a garantire il pubblico. Dobbiamo, quindi spostare l'accento non sul trasferimento “*dei ruoli e/o delle funzioni*”, bensì sulla collaborazione nella e per la progettazione degli interventi per la comunità, perché “ognuno” (impresa, ente locale, enti del terzo settore, ecc.) mette a disposizione di essa la propria “*specificità*”, “*competenza*” e “*conoscenza*”.

Molti sono stati i motivi che hanno spinto a rivedere la Legge 266/91, tra cui la nuova Legge Costituzionale n. 3 (Legge sul Federalismo) che trasferisce nuove competenze alle Regioni anche in materia di volontariato e Terzo Settore²⁹.

Anche nel testo elaborato dalla Commissione, nominata dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, sulla riforma della legge quadro l'art. 7 (Convenzioni) è rimasto pressoché immutato, avremmo tuttavia preferito che la possibilità di stipulare convenzioni con gli Enti Locali e le istituzioni, fosse limitato alle Organizzazioni di Volontariato iscritte negli appositi registri, per una maggiore trasparenza.

Emanazione “indiretta” dell'attuazione dell'art. 7 della legge 266 del 1991, dei progetti sperimentali di volontariato finanziati dal 1991 con il Fondo dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato (art. 14, comma 1, legge 266 del 1991), nonché dalla legge 285 del 1997, che prevedevano per la realizzazione dei pertinenti interventi di rilevanza sociale per la comunità e il coinvolgimento e,

²⁸ La modifica del Titolo V ha inoltre paralizzato per anni il processo di modifica della Legge 266/91 (Legge Quadro del Volontariato), in quanto l'esigenza di riformare la Legge, nata dalla Conferenza di Foligno, ha subito negli anni passati un momento di stasi, perché ci si chiedeva se la potestà a riformare la Legge fosse dello Stato o delle Regioni.

²⁹ Con la modifica del Titolo V della Costituzione , non era più possibile fare una “ Legge Quadro” e quindi il titolo è stato trasformato da “ Legge Quadro sul Volontariato” a “ Norme in materia di Organizzazioni di Volontariato “ che non ci soddisfa in quanto riteniamo che il termine corretto sarebbe “ Norme che regolano i rapporti tra le Organizzazioni di Volontariato e le Istituzioni pubbliche “ secondo il parere di Mons. Nervo, Ardigò, Maria Eletta Martini , in quanto tale Legge non è rivolta a tutto l'universo del volontariato , ma solo al volontariato organizzato, per il quale necessita un rapporto più stretto con le Istituzioni ed Enti Locali per Convenzioni e rapporti di collaborazione.

quindi la collaborazione del volontariato e degli altri enti del Terzo settore con gli enti locali è l'art. 5 della legge 328 del 2000 che sul ruolo del Terzo settore al 1° comma afferma che: *“Per favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 (Piani Nazionali e Regionali e Piani di Zona) promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore (...)”* e al 3° comma: *“Le regioni (...) sulla base di un atto di indirizzo e Coordinamento del Governo (...) adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Enti Locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona”* ed infine al 4° comma: *“Le regioni disciplinano altresì. Sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l’apporto del volontariato nell’erogazione dei servizi”*.

Le grandi speranze del variegato mondo del Volontariato e del Terzo settore poste in questo articolo della Legge per un maggiore chiarimento legislativo nei rapporti di collaborazione con lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali sono andate deluse in quanto non si sono attuate e/o realizzate in maniera omogenea nelle realtà locali.

Infatti, se non è chiaro – per i motivi che si è detto all’inizio – su chi spetta la potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni in materia di volontariato ed inoltre se i Centri di Servizio per il Volontariato (ex art. 15 Legge 266/91), possano concorrere anche finanziariamente nei rapporti di collaborazione di cui al 1° comma dell’art. 5 della L. 328/2000, i Piani di Zona di cui all’art. 19 della medesima Legge non sono ancora attuati (a distanza di tre anni dalla promulgazione della Legge) in tutte le Regioni.

Fino ad oggi nessuna Regione ha applicato in tutte le sue parti la **Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali**: sei governi regionali hanno approvato il *Piano Sociale* (Provincia di Trento, Liguria, Toscana e Campania) o *Socio-Sanitario* (Valle d’Aosta e Lombardia); mentre a riguardo dei Piani di Zona – i quali dovevano essere disciplinati e resi operativi dalle Regioni entro il maggio 2001 – a tutto Agosto 2003, da un’indagine Formez, non sono operativi in ben sette Regioni: Calabria, Friuli Venezia Giulia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Giuseppe Torchio, già Presidente Nazionale della Consulta Nazionale dei Piccoli Comuni dell’Anci in un recente Convegno delle ACLI sulla salvaguardia della Legge 328/200 ha affermato che: *“I notevoli tagli sui trasferimenti ai piccoli Comuni, attuati dalla Finanziaria, incidono sui livelli generali delle prestazioni che gli stessi Comuni daranno. L’Anci ha quantificato in un quarto le risorse in meno rispetto allo scorso anno, ma il livello di povertà del Paese non è diminuito di un quarto, al contrario e’ di gran lunga aumentato: il potere reale di acquisto dei salari mette molte persone nelle condizioni di non poter neanche pagare gli affitti sociali”*.

In questo panorama diventa, quindi, difficile operare, sia da parte degli Enti Locali che delle organizzazioni del cosiddetto Terzo Settore e la modifica del Titolo V della Costituzione di certo non ha contribuito a rendere più agevole il lavoro dei vari operatori ad ogni livello. In una situazione nella quale le risorse disponibili sono diminuite, è importante che si creino sinergie per ottimizzare le risorse, non solo economiche, ma anche umane.

Il futuro dei servizi sociali dovrà necessariamente passare attraverso progetti integrati tra Enti locali, privati e non profit in cui la formazione riveste un ruolo di fondamentale importanza. Il Comune avrà l’importante compito di strutturare e razionalizzare l’offerta dei servizi che potrebbero essere forniti dal settore privato e

dal non profit. Vi è l'importanza di creare una "coalizione territoriale" in cui i partner dovrebbero essere accomunati dalla medesima disponibilità ad investire risorse umane ed economiche, con il fine di ottimizzare il rapporto tra la spesa e la qualità dei servizi offerti. Partendo dalle iniziative già esistenti in alcune regioni, si potrebbe ipotizzare un nuovo modello di Welfare in grado di soddisfare non solo una generica domanda di servizi, ma un insieme articolato e complesso di esigenze che nascono dalla necessità di tutti, nessuno escluso, di poter svolgere una vita che offra, in ambito familiare, sociale e professionale, pari opportunità".

Iniziano ad esservi esempi concreti e significativi di collaborazione tra Enti Locali e Organizzazioni di Volontariato, per l'ottimizzazione delle risorse: in Piemonte ad esempio, nelle Province di Torino e Cuneo, sono stati firmati Protocolli d'intenti per promuovere il volontariato, sottoscritti dal Comitato di Gestione del Fondo Speciale per il Piemonte, Regione Piemonte, Comuni, Centro di Servizio per il Volontariato e Fondazioni di origine bancaria, allo scopo di :

- a) *favorire informazione reciproca sui programmi di attività e sulle iniziative assunte da ciascuno dei predetti enti nella loro piena autonomia;*
- b) *sviluppare un costruttivo confronto atto ad individuare metodologie e comportamenti condivisi da utilizzarsi nei rapporti con le OdV, anche allo scopo di dare avvio ad un processo di razionalizzazione delle possibilità di accesso alle risorse;*
- c) *di limitare la sovrapposizione dei ruoli e degli interventi;*
- d) *di favorire la creazione di un efficiente sistema di risposte che possa coprire un sempre più ampio ventaglio di esigenze anche attraverso l'attivazione e/o l'incremento del presidio di importanti aree di bisogno che non trovano adeguato sostegno;*
- e) *individuare una progressiva definizione congiunta di ambiti di intervento in capo a ciascuno dei soggetti firmatari che, al momento, possono essere a titolo esemplificativo tratteggiati schematicamente come di seguito indicato:*
 - **Centri di Servizio per il Volontariato:** *iniziative relative alla formazione dei volontari e alla sensibilizzazione al volontariato; attività di consulenza, promozione e informazione per le OdV; sostegno alle attività delle OdV attraverso l'erogazione di servizi, conformemente ai Regolamenti di ogni Centro; eventuale finanziamento di specifici progetti di intervento promossi dalle OdV sulla base di criteri/modalità definiti dal CoGe (il tutto alla luce delle vigenti normative in materia).*
 - **Fondazioni Bancarie:** *sostegno all'attività ed a progetti delle OdV, con particolare attenzione alla fase di avvio dei progetti stessi e con riferimento soprattutto a quelli aventi carattere sperimentale, ciò avuto riguardo alle priorità e alle linee guida individuate, di tempo in tempo, dalle singole Fondazioni.*
 - **Regione Piemonte:** *stante la funzione di promozione e sostegno del volontariato, la Regione, nell'ambito degli obiettivi definiti dalla programmazione regionale, si riserva di promuovere e di partecipare a singole iniziative, anche a carattere sperimentale, di rilevante interesse regionale e di particolare impatto sul territorio.*
 - **Provincia di Cuneo:** *finanziamento di progetti ed attività innovativi e/o sperimentali e/o di vasta area, con particolare attenzione al sostegno delle iniziative che si inseriscono nella programmazione territoriale concertata ed in favore di un complessivo sviluppo delle specifiche realtà locali del territorio provinciale.*

- **Comune di Cuneo:** *in base ai relativi Regolamenti dell'Ente e alla programmazione di bilancio, il Comune può contribuire alla attivazione di progetti che, condivisi tra gli attori interessati alla tematica specifica, comportino ricadute sui propri cittadini e territorio e che possano assumere la dimensione del servizio. Su analoghe basi può sostenere iniziative di valore locale compatibili ai propri indirizzi o concertate.*

Nell'ambito delle finalità informative e di confronto individuate nei punti precedenti, nel rispetto dell'autonomia progettuale di ogni ente e fatto salvo che il sistema nel suo insieme è volto:

- a) a promuovere e sostenere le iniziative delle OdV con la flessibilità che la materia richiede, ogni ente potrà orientare le richieste non rientranti, in tutto o in parte, nei propri ambiti di intervento, agli altri ente/i potenzialmente interessati;
- b) d) individuare possibili iniziative sperimentali che vedano coinvolti i diversi soggetti, nell'ambito delle quali ciascun ente andrà a ricoprire uno specifico ruolo per la realizzazione dell'azione stessa: queste iniziative potranno riguardare tutte le aree di intervento del volontariato e potranno favorire, anche indirettamente, virtuose ricadute sul territorio.

Tutto ciò premesso, i soggetti firmatari si dichiarano consapevoli della necessità di attivare forme di coordinamento tra di loro per il perseguimento degli obiettivi sopra indicati, con particolare attenzione all'attivazione di processi di razionalizzazione per l'utilizzo delle risorse disponibili, anche attraverso forme di sussidiarietà orizzontale.

Al riguardo, convengono di proseguire gli incontri attraverso un "Tavolo di confronto", finalizzato al lavoro sopra sintetizzato, che si riunisca periodicamente con la cadenza di volta in volta ritenuta più idonea: l'organizzazione delle relative riunioni è di competenza del CoGe.

Convengono, inoltre, di attuare opportune forme di collaborazione per attivare progetti di rete, individuati direttamente dal "**Tavolo di confronto**" o proposti dai singoli enti e condivisi dal "**Tavolo**", con caratteristiche di sperimentality o di particolare rilevanza per il territorio, compatibili con le linee programmatiche degli enti firmatari e svolti nel rispetto dei loro diversi ambiti di intervento. In particolare le iniziative, avviate soprattutto dagli Enti privati (Centri di Servizio e Fondazioni), possono costituire lo start up dei progetti, mentre agli Enti pubblici, nell'ambito delle proprie linee programmatiche, può essere riservato il compito di regolamentazione e di istituzionalizzazione degli interventi che abbiano avuto una positiva ricaduta sul territorio ed abbiano dimostrato la loro validità e la loro opportunità di continuazione³⁰.

La sfida per la qualità sociale è lasciata molte volte – in questo labirinto normativo - alla improvvisazione, spesso al buon senso e alla buona volontà degli operatori del settore. Ed in prima analisi a quanti – negli Enti Locali e nelle Organizzazioni di Volontariato e del Terzo Settore - si trovano in prima persona a dover garantire i servizi alla collettività, e quindi a risolvere i problemi pressati dalla quotidianità degli avvenimenti, delle necessità e dei bisogni.

³⁰ Dichiarazione di intenti tra Comitato di Gestione del Fondo Speciale per il Volontariato in Piemonte, Centro di Servizio per il Volontariato Società Solidale, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano, Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT, Regione Piemonte, Provincia di Cuneo, Comune di Cuneo. Cuneo, 18 febbraio 2006

SECONDA PARTE

*I SETTORI DEL VOLONTARIATO:
PROFILI, SPECIFICITA' EMERGENTI E RIFLESSIONI*

IL VOLONTARIATO NEL SISTEMA “PROTEZIONE CIVILE”

(a cura di Giorgio Groppo)

La nascita del volontariato di Protezione Civile è strettamente correlata all'evoluzione storica del “sistema Protezione Civile”, nonché alla definizione semantica della medesima.

Il termine di “ Protezione Civile “ non ha una definizione esatta, e nella normativa che si è succeduta negli anni, non ha chiarito il suo significato. Secondo il Dipartimento Nazionale con "protezione civile" si intendono tutte le strutture e le attività messe in campo dallo Stato per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

Solo con l'emanazione della Legge 225/92 si è provveduto a certificare, tramite l'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, le funzioni, le competenze e le finalità della Protezione Civile³¹.

Con la legge del 24 febbraio 1992, n. 225 l'Italia ha organizzato la protezione civile come "**Servizio nazionale**", coordinato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto, come dice il primo articolo della legge, dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dagli enti

³¹ **Art. 1. Servizio Nazionale della Protezione Civile:** 1) È istituito il Servizio Nazionale della Protezione Civile al fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. 2) Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, ai sensi dell'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale della protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. 3) Per lo svolgimento delle finalità di cui al comma 2, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi del medesimo comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, si avvale del Dipartimento della protezione civile, istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 2. Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze: 1) Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Art. 3. Attività e compiti di protezione civile: 1) Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo 2. 2) La previsione consiste nelle attività dirette allo studio ed alla determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, alla identificazione dei rischi ed alla individuazione delle zone del territorio soggette ai rischi stessi. 3) La prevenzione consiste nelle attività volte ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2 anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione. 4) Il soccorso consiste nell'attuazione degli interventi diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi di cui all'articolo 2 ogni forma di prima assistenza. 5) Il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita. 6) Le attività di protezione civile devono armonizzarsi, in quanto compatibili con le necessità imposte dalle emergenze, con i programmi di tutela e risanamento del territorio.

pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. Al coordinamento del Servizio nazionale e alla promozione delle attività di protezione civile, provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della Protezione Civile.

Nella maggioranza dei Paesi europei, la protezione civile è un compito assegnato ad una sola istituzione o a poche strutture pubbliche.

In **Italia**, invece, è coinvolta in questa funzione tutta l'**organizzazione dello Stato**, al centro e in periferia, dai Ministeri al più piccolo comune, ed anche la società civile partecipa a pieno titolo al Servizio nazionale della protezione civile, soprattutto attraverso le organizzazioni di volontariato." *Le ragioni di questa scelta – afferma il Dipartimento Nazionale di P.C., che caratterizza la struttura della protezione civile italiana, si possono individuare nell'incontro tra una motivazione istituzionale ed una esigenza operativa legata alle caratteristiche del nostro territorio.*"

Dal punto di vista dell'**ordinamento amministrativo**, è in corso da anni un processo di **riforma** orientato ad aumentare il peso, le competenze e le responsabilità delle istituzioni regionali e locali, attuando e sviluppando in forme adeguate alle esigenze di oggi gli orientamenti al regionalismo e alla valorizzazione delle istituzioni locali già presenti nella Carta costituzionale. La protezione civile non poteva essere estranea a questo processo, che spiega l'importanza crescente che stanno assumendo nella struttura del sistema nazionale della protezione civile le Regioni e le amministrazioni locali, l'aumento delle responsabilità e delle competenze loro affidate, l'articolazione dei livelli di decisione e di intervento, la complessità delle esigenze di direzione e coordinamento del sistema ai vari livelli.

Il modello di organizzazione della nostra protezione civile, che origina dal processo di riorganizzazione dell'ordinamento amministrativo, risulta particolarmente adeguato ad un contesto territoriale come quello italiano, che presenta una gamma di possibili rischi di calamità e catastrofi sconosciuta negli altri Paesi europei. Quasi ogni area del paese risulta interessata dalla probabilità di qualche tipo di rischio, e ciò rende necessario un sistema di protezione civile che assicuri in ogni area la presenza di risorse umane, mezzi, capacità operative e decisionali in grado di intervenire in tempi brevissimi in caso di calamità, ma anche di operare con continuità per prevenire e, per quanto possibile, prevedere i disastri.

Il sistema che si è costruito è basato sul principio di sussidiarietà.

Il primo responsabile della protezione civile in ogni Comune è il Sindaco, che organizza le risorse comunali secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio. Quando si verifica un evento calamitoso, il Servizio nazionale della protezione civile è in grado, in tempi brevissimi, di definire la portata dell'evento e valutare se le risorse locali siano sufficienti a farvi fronte.

In caso contrario si mobilitano immediatamente i livelli provinciali, regionali e, nelle situazioni più gravi, anche il livello nazionale, integrando le forze disponibili in loco con gli uomini e i mezzi necessari. Ma soprattutto si identificano da subito le autorità che devono assumere la direzione delle operazioni: è infatti evidente che una situazione di emergenza richiede in primo luogo che sia chiaro chi decide, chi sceglie, chi si assume la responsabilità degli interventi da mettere in atto. Nei casi di emergenza nazionale questo ruolo compete al Dipartimento della Protezione Civile, mentre la responsabilità politica è assunta direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Infatti, nel quadro dei principi costituzionali dell'autonomia statutaria delle Regioni, nonché in attuazione dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) le Regioni con apposite leggi hanno individuato i le funzioni di competenza della Regione, degli Enti locali e delle Autonomie funzionali, attinenti alle materie di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, in particolare, ai seguenti ambiti:

- a) sviluppo economico ed attività produttive;
- b) ambiente, protezione civile ed infrastrutture;
- c) formazione professionale;
- d) polizia amministrativa.

L'effettivo esercizio da parte degli Enti locali delle funzioni conferite con la legge, è stabilito con provvedimento della Giunta regionale, previo parere della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali, a seguito dell'individuazione delle risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni medesime.

Per lo svolgimento delle funzioni e delle attività mantenute in capo alla Regione, ovvero conferite agli Enti locali ed alle Autonomie funzionali la Regione, la Provincia, il Comune e la Comunità montana riconoscono e valorizzano il ruolo dell'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

A) Ruolo della Regione

1. Nelle materie, nell'ambito delle generali potestà normative di programmazione, di indirizzo e di controllo di competenza della Regione, spettano alla Regione le funzioni concernenti:
 - a) il concorso all'elaborazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore e alla loro attuazione, anche attraverso la cooperazione con gli Enti locali;
 - b) la concertazione, con lo Stato, delle strategie, degli indirizzi generali, degli obiettivi di qualità, sicurezza, previsione e prevenzione ai fini della loro attuazione a livello regionale;
 - c) la collaborazione, concertazione e concorso con le autorità nazionali e sovraregionali;
 - d) la programmazione e la disciplina di rilievo regionale, non riservate allo Stato dal d.lgs. 112/1998, ivi compresa l'adozione dei piani di settore, dei programmi finanziari, l'emanazione di regolamenti, normative tecniche e linee guida;
 - e) l'indirizzo, coordinamento, verifica e monitoraggio dei compiti e delle funzioni conferite agli Enti locali ivi compresa l'emanazione di direttive, criteri, nonché modalità e procedure per aspetti di carattere generale ai fini del loro esercizio omogeneo sul territorio;
 - f) gli atti di intesa e di concertazione che regolamentano, per quanto di competenza, i rapporti della Regione con l'Unione europea (UE), lo Stato e le altre Regioni;
 - g) l'attuazione di specifici programmi e progetti di rilevanza strategica di iniziativa regionale, definiti ai sensi delle procedure di programmazione;
 - h) la cura di specifici interessi di carattere unitario a livello regionale previsti dalla presente legge e dalle normative attuative delle medesime.
2. La Regione garantisce l'esercizio delle proprie funzioni attraverso le procedure concertative previste dalla legge regionale di riferimento.

- 3 La Regione attua le politiche di rilevanza strategica che richiedono l'intervento congiunto dello Stato, degli Enti locali, delle Autonomie funzionali, nonché di soggetti privati mediante gli strumenti di programmazione negoziata di cui alla legislazione vigente ed, in particolare, di quelli di cui all'articolo 2, comma 203 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

B) Sussidiarietà

1. Nelle materie di cui alla legge, tutte le funzioni non ricondotte espressamente alla competenza della Regione sono conferite tassativamente agli Enti locali ai sensi della l. 142/1990.
2. Sono fatte salve le disposizioni contenute in leggi vigenti recanti conferimenti di funzioni agli Enti locali non espressamente menzionati nella presente legge e coerenti con la stessa.

C) Livelli ottimali

1. I livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni con minore dimensione demografica sono individuati in base ai seguenti criteri:
 - a) appartenenza dei soggetti interessati alla stessa Provincia, allo stesso Circondario, laddove istituito ai sensi dell'articolo 16 della l. 142/1990, alla stessa Comunità montana;
 - b) contiguità territoriale dei soggetti interessati;
 - c) soglia minima demografica di 5 mila abitanti.
2. Nelle zone montane la Comunità montana costituisce livello ottimale per tutti i Comuni che la costituiscano anche in deroga alla soglia minima demografica ed ivi compresi i Comuni parzialmente montani.
3. La soglia demografica è determinata sulla base dei dati risultanti dall'ultimo censimento della popolazione.

D) Individuazione ambiti ottimali

Le Province coordinano l'attività, fornendo ai Comuni interessati l'assistenza tecnico-amministrativa di cui all'articolo 14, comma 1, lettera l) della l. 142/1990 nonché il supporto per la verifica della rispondenza delle forme associative già esistenti rispetto a quanto stabilito dalla legge regionale.

La Regione per le finalità di cui all'articolo 11 della l. 142/1990, come da ultimo modificato dall'articolo 6 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142) predispone, concordandolo nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata di funzioni a livello sovracomunale.

E) Raccordo e cooperazione con gli Enti locali

Attraverso le procedure concertative previste dalla legge regionale, la Regione favorisce l'unitario sviluppo del sistema delle Autonomie locali, nonché la cooperazione tra gli Enti locali e tra questi e la Regione.

F) Obbligo di informazione.

Sistema informativo regionale

La Regione e gli Enti locali operano secondo i principi di concertazione, cooperazione e coordinamento e sono tenuti a fornirsi reciprocamente, a richiesta o periodicamente, informazioni, dati statistici e ogni altro elemento utile allo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza.

La Regione rende la Rete unitaria della pubblica amministrazione locale (RUPAR) funzionale all'interconnessione degli Enti locali e tra questi e la Rete unitaria della pubblica amministrazione centrale (RUPA).

La Regione consente a tutti gli Enti locali ed agli altri Enti pubblici interessati, in regime di reciprocità, l'utilizzo delle proprie banche dati e la divulgazione delle informazioni disponibili, nel rispetto delle vigenti normative in materia di sicurezza dei dati e di tutela della loro riservatezza.

Con il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, vediamo i livelli di competenze in materia di Protezione Civile:

A. Funzioni della Regione

1. sono di competenza della Regione le seguenti funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale:
 - a) indirizzo e controllo del sistema regionale di protezione civile attraverso il coordinamento delle componenti che lo costituiscono, al fine di ottimizzare la qualità preventiva e d'intervento dell'azione pubblica, di garantire la sicurezza dei cittadini e di contenere i danni ambientali derivanti da eventi naturali ed antropici;
 - b) adozione, sentite le Province, del programma di previsione e di prevenzione dei rischi, predisposto in sintonia con gli strumenti della programmazione e pianificazione socio-economica e territoriale, comprendente in particolare l'identificazione dei rischi regionali, la quantificazione della vulnerabilità ambientale e l'individuazione degli interventi mitigatori;
 - c) approvazione dei programmi provinciali di previsione e di prevenzione;
 - d) coordinamento dell'attuazione degli interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), d'intesa con l'Agenzia nazionale di protezione civile e avvalendosi del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco;
 - e) coordinamento e organizzazione delle attività susseguenti ai primi interventi tecnici necessari a favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi d'intesa con l'Agenzia nazionale di protezione civile;
 - f) spegnimento degli incendi boschivi, fatto salvo quanto stabilito all'articolo 107, comma 1, lettera f), numero 3 del d.lgs 112/1998;
 - g) coordinamento delle iniziative, delle forme di collaborazione e di solidarietà in materia di protezione civile;
 - h) costituzione con gli enti locali di un patrimonio di risorse da utilizzare nelle emergenze anche attraverso la stipulazione di protocolli, convenzioni con soggetti pubblici e privati;
 - i) promozione, incentivazione e coordinamento del volontariato e, in accordo con il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e con le Province, relativa formazione e sviluppo;

- j) promozione delle attività informativo-formative rivolte alla comunità regionale e in modo particolare alla scuola, tramite accordi programmatici con le istituzioni scolastiche;
- k) promozione e formazione, in accordo con le direttive e gli organi nazionali, degli obiettori di coscienza in servizio civile utilizzati in attività di protezione civile.

B. Funzioni delle Province

1. sono attribuite alle Province le seguenti funzioni amministrative:
 - a) l'adozione del programma provinciale di previsione e prevenzione dei rischi;
 - b) l'attuazione, in ambito provinciale, dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi e predisposizioni dei piani provinciali di protezione civile secondo gli indirizzi regionali;
 - c) l'attuazione degli interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della l. 225/1992 avvalendosi anche del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco;
 - d) l'attuazione delle attività susseguenti ai primi interventi tecnici per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi;
 - e) la vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile dei servizi urgenti anche di natura tecnica da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della l. 225/1992;
 - f) gli interventi per l'organizzazione e l'impiego del volontariato e l'attuazione di periodiche esercitazioni e, in accordo con la Regione, di appositi corsi di formazione.

C. Funzioni dei Comuni

1. sono attribuite ai Comuni le seguenti funzioni amministrative:
 - a) l'attuazione in ambito comunale delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi stabiliti dai programmi e piani regionali e provinciali;
 - b) l'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli per fronteggiare l'emergenza e necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
 - c) l'adozione, secondo gli indirizzi regionali e sulla base del piano provinciale, dei piani comunali e/o intercomunali di protezione civile anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla l. 142/1990 e in ambito montano tramite le comunità montane, nonché cura della loro attuazione;
 - d) l'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari ad affrontare l'emergenza;
 - e) la vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;
 - f) l'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e intercomunale anche tramite la costituzione di gruppi comunali e intercomunali.
2. In caso di inerzia dei Comuni, i piani di cui al comma 1, lettera c), vengono adottati dalle Province.

All'inizio della sua costituzione, era principalmente presente nelle zone dell'arco alpino e del centro Italia, mentre negli ultimi anni il volontariato di protezione civile si è sviluppato su tutto il territorio nazionale, organizzandosi capillarmente e strutturandosi con mezzi ed attrezzature di prim'ordine, sull'onda emotiva delle grandi emergenze che si sono verificate in Italia, dall'alluvione di Firenze, al terremoto del Friuli, dell'Irpinia e della Basilicata, fino agli ultimi tragici eventi alleviali che hanno colpito il Piemonte.

In tali occasioni non veniva a mancare la solidarietà della popolazione in quanto affluivano da ogni parte d'Italia volontari per adoperarsi negli aiuti, anche di manovalanza: quello che mancava era l'organizzazione; per questi motivi negli anni a seguire il legislatore si è impegnato a regolamentare questo importantissimo comparto, dando strumenti legislativi utili non solo al riconoscimento della protezione civile come entità organizzata e sulle calamità naturali, ma soprattutto per incidere nella fase della prevenzione e salvaguardia del territorio.

Da allora è iniziato lo sviluppo del volontariato di protezione civile come espressione di una moderna coscienza collettiva del dovere di solidarietà, favorendo in ogni Comune, oltre alle Organizzazioni di Volontariato, la creazione di un Gruppo Comunale di Protezione Civile, sotto la responsabilità del Sindaco, proprio per poter incidere tempestivamente, in caso di necessità, capillarmente e nel più breve tempo possibile, sull'intero territorio, anche a seguito delle recenti riforme sul decentramento amministrativo, (D.l.vo 112/98) in seno alle autonomie locali (Regioni Province e Comuni).

A) La Legislazione

Il volontariato di protezione civile è uno degli aspetti più controversi del variegato mondo del volontariato, infatti se da un lato vi sono i Gruppi Comunali di Protezione Civile e le Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile, più conosciuti dalla pubblica opinione, questi non esauriscono il volontariato in tale campo, in quanto vi sono altri enti ed organizzazioni che, seppure hanno una diversa specificità, sviluppano al loro interno una specifica attività con gruppi che svolgono attività di volontariato di PC, dei quali riferiremo in seguito.

Infatti la legge del 24 febbraio 1992, n. 225, disciplina la protezione civile come sistema coordinato di competenze al quale concorrono le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali, gli enti pubblici, la comunità scientifica, il volontariato, gli ordini e i collegi professionali e ogni altra istituzione, anche privata.

Il Decreto Legislativo 112 del 1998 ha ripartito le competenze tra Stato, regioni ed enti locali e il DLgs n. 300 del 30 luglio 1999 ha istituito l'Agenzia di Protezione Civile affidandole tutti i compiti statali in materia di protezione civile.

Con la Legge 9 Novembre 2001 n. 401 è stata sciolta l'Agenzia di Protezione Civile, creando il Dipartimento Nazionale di Protezione Civile direttamente sotto la responsabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri è il braccio operativo del Presidente del Consiglio, quando si tratta di affrontare i problemi della tutela delle persone e dei beni del Paese, sottoposti a particolari minacce e pericoli che derivano da condizione di rischio naturale o ambientale.

Il Dipartimento, oggi organizzato in 8 uffici generali e 43 servizi, costituisce il fulcro del servizio nazionale della protezione civile, con compiti di promozione e coordinamento dell'intero sistema; di intervento diretto in caso di calamità nazionali; di definizione di procedure di intervento ed azione comuni a tutto il sistema; di orientamento della legislazione relativa alla prevenzione dei rischi; di sostegno alle strutture periferiche del sistema, specie le più deboli e meno dotate di risorse proprie; di promozione e sostegno alle attività di formazione e alla crescita dell'associazionismo di protezione civile; di informazione dell'opinione pubblica e di promozione della cultura della protezione civile specie nei confronti delle giovani generazioni; di regia nella costruzione e nella gestione delle reti informative indispensabili per la prevenzione dei rischi; di produzione e gestione delle normative eccezionali e derogatorie – le ordinanze – indispensabili per accelerare gli interventi di emergenza e far fronte alle calamità, al fine di ridurre al minimo il danno alle persone e alle cose.

La specializzazione del personale del Dipartimento nell'area del governo delle emergenze, sia sotto il profilo amministrativo che tecnico-operativo, ha portato il Governo a richiederne l'intervento in tutte le situazioni, anche atipiche, in cui siano necessari capacità organizzativa e gestionale di operazioni complesse, il coordinamento efficace ed autorevole di numerose amministrazioni ed istituzioni, come nel caso dei «grandi eventi» o, più di recente, nell'affrontare i rischi nuovi che si presentano all'Italia dal versante del terrorismo internazionale, o da quello della diffusione di pericolose epidemie.

Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione dei vari tipi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate e ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza.

Gli ambiti di competenza vengono definiti in base alla gravità dell'evento calamitoso.

Così la legge distingue gli eventi in tre fasce:

- a) fronteggiabili mediante interventi attuabili da singoli enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) gli eventi che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni;
- c) gli eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

All'accadere di eventi di quest'ultimo tipo è collegata la facoltà di utilizzare lo strumento dell'ordinanza derogatoria (art. 5 legge n. 225/99 - vedi anche DLgs n. 112/98 e DLgs n. 300/99), previa dichiarazione dello stato di emergenza (di durata e di estensione territoriale definita) ad opera del Consiglio dei ministri, con assunzione, quindi, della responsabilità collegiale al massimo livello di Governo. I poteri straordinari possono, inoltre, estrinsecarsi al fine di evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose.

B) Strutture operative nazionali

La legge 24 Febbraio 1992 n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della Protezione Civile) all'art. 11 (Strutture operative nazionali del servizio) afferma che costituiscono strutture operative nazionali del Servizio Nazionale della protezione civile:

- a) Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco quale componente fondamentale della Protezione Civile;
- b) Le Forze Armate;
- c) Le Forze di Polizia;
- d) Il Corpo Forestale dello Stato;

- e) I Servizi Tecnici Nazionali;
- f) I gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'art. 17, l'Istituto Nazionale di Geofisica ed altre istituzioni di ricerca;
- g) La Croce Rossa Italiana;
- h) Le Strutture del Servizio Sanitario Nazionale;
- i) Le Organizzazioni di Volontariato;
- j) Il Corpo Nazionale di soccorso alpino - CNSA (Cai).

L'art. 18 della 225/92 disciplina le modalità di partecipazione e di coinvolgimento del volontariato nelle attività di Protezione Civile:

1. Il Servizio nazionale della protezione civile assicura la più ampia partecipazione dei cittadini, delle organizzazioni di volontariato di protezione civile all'attività di previsione, prevenzione e soccorso, in vista o in occasione di calamità naturali, catastrofi o eventi di cui alla presente legge.
2. Al fine di cui al comma 1, il Servizio riconosce e stimola le iniziative di volontariato civile e ne assicura il coordinamento.
3. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi, secondo le procedure di cui all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della presente legge, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, si provvede a definire i modi e le forme di partecipazione delle organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile, con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:
 - a) la previsione di procedure per la concessione alle organizzazioni di contributi per il potenziamento delle attrezzature ed il miglioramento della preparazione tecnica;
 - b) la previsione delle procedure per assicurare la partecipazione delle organizzazioni all'attività di predisposizione ed attuazione di piani di protezione civile;
 - c) i criteri già stabiliti dall'ordinanza 30 marzo 1989, n. 1675/FPC, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 1989, d'attuazione dell'articolo 11 del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363, in materia di volontariato di protezione civile, in armonia con quanto disposto dalla legge 11 agosto 1991, n. 266.

3-bis. Entro sei mesi dalla data di conversione del presente decreto, si provvede a modificare il decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 1994(1).

Le organizzazioni di volontariato che intendono collaborare nel sistema pubblico di protezione civile, si iscrivono in appositi albi o registri, regionali e nazionali.

Al momento, nell'elenco nazionale del Dipartimento della protezione Civile sono iscritte oltre tremila organizzazioni (tra le quali i c.d. «gruppi comunali»), per un totale di oltre un milione e trecentomila volontari disponibili.

Il Ministero dell'Interno afferma che i Volontari mobilitabili, in caso di grandi catastrofi per fini di Protezione civile, inquadrati in alcune delle organizzazioni a carattere nazionale rappresentate nel Comitato Nazionale del Volontariato di Protezione civile, sono circa un milione, suddivisi per Organizzazione (Tabella 1).

Tabella 1

(1) D.P.R. 8 febbraio 2001 (Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di Protezione Civile).

ASSOCIAZIONE	N° VOLONTARI
A.N.P.A.S.	300.000
C.R.I.	250.000
PROCIV-ARCI ED ARCI	250.000
CONFEDERAZIONE DELLE MISERICORDIE	150.000
A.G.E.S.C.I.	50.000
A.N.A.	36.000
PROCIV-ARCI	20.000
C.A.I. - C.N.S.A.S.	20.000
C.N.G.E.I.	15.000
LEGA AMBIENTE	10.000
SOCIETÀ NAZIONALE DI SALVAMENTO	15.000
ASS. NAZ. VIGILI DEL FUOCO IN CONGEDO	5.000
F.I.A.S.	1.500
A.R.I.	2.000
FIR. CB. S.E.R	2.000
TOTALE	1.126.500

Di essi – secondo le fonti del Ministero dell’Interno – « circa sessantamila sono pronti ad intervenire nell’arco di quindici minuti-un’ora sui propri territori, mentre circa trecentomila sono pronti ad intervenire nell’arco di 3-12 ore. Si tratta di associazioni nazionali (es. Misericordie, Anpas, A.N.A Agesci, ecc.) e di associazioni locali, queste ultime tra di loro coordinate sul territorio di comuni, province e regioni, in modo da formare, in caso di necessità, un’unica struttura di facile e rapida chiamata per gli interventi. Più è alto il livello organizzativo delle associazioni, più è ampia la loro efficacia, ma anche la loro autonomia; quest’ultima, infatti è una proprietà che la legge garantisce al volontariato, ma che soventemente non viene rispettata dalle istituzioni, ancora non abbastanza inclini a collaborare con i cittadini, come richiedono i tempi moderni, secondo schemi non gerarchici, ma di coordinamento e di cooperazione».

Vi sono poi organizzazioni di altra specializzazione, quali i gruppi cinofili e subacquei, e quelli rientranti nelle altre strutture disciplinate dall’art. 11 della Legge 225/92 citata le quali hanno al loro interno gruppi di volontariato che operano nella protezione civile, nella fattispecie:

- a. il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco il quale ha all’interno i Vigili Volontari;
- b. il Corpo Forestale dello Stato il quale all’interno della propria struttura non ha direttamente un Corpo di Volontari, ma tramite convenzioni con le Regioni ha la responsabilità degli A.I.B.;
- c. la Croce Rossa Italiana; al cui interno, tramite le Unità locali e le Delegazioni ha articolazioni di Protezione Civile;
- d. le Organizzazioni di Volontariato (Odv e Gruppi Comunali);
- e. il Cai tramite la propria articolazione del Corpo Nazionale di soccorso alpino - CNSA (Cai).

C) Vigili del Fuoco

Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è formato, oltre che da personale permanente operativo, anche da personale volontario, personale volontario ausiliario e personale non operativo ed è regolato da apposito regolamento approvato con D.P.R. n. 362.

Il personale volontario, a differenza di quello permanente, non è vincolato da un rapporto di impiego e svolge la sua attività ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno.

Il personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è costituito da (art. 1 Regolamento citato):

1. Vigili volontari iscritti a domanda negli elenchi dei comandi provinciali, ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 dicembre 1970, n. 996;
2. ex vigili volontari ausiliari di leva iscritti d'ufficio negli elenchi dei comandi provinciali ai sensi dell'articolo 12 della legge 8 dicembre 1970, n. 996.

Il personale volontario non è vincolato da rapporto di impiego con l'amministrazione ed è chiamato a svolgere temporaneamente i propri compiti ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno, in conformità a quanto disposto dagli articoli 14 e 70 della legge 13 maggio 1961, n. 469.

Con le seguenti qualifiche (art. 3 Regolamento):

1. funzionario tecnico antincendi volontario;
2. capo reparto volontario;
3. capo squadra volontario;
4. vigile volontario.

In occasione di pubbliche calamità o catastrofi, il personale volontario può essere chiamato in servizio temporaneo e destinato in qualsiasi località. Oppure, in caso di particolari necessità, può essere inoltre chiamato in servizio temporaneo nel limite di 20 giorni. In queste circostanze, i datori di lavoro per i quali i volontari lavorano stabilmente hanno l'obbligo di lasciare disponibili questi dipendenti, ai quali deve essere conservato il posto occupato.

L'art. 18 del Regolamento, prevede le modalità di impiego del personale volontario:

1. Il personale volontario è richiamato in servizio per le ipotesi previste dall'articolo 70 della legge 13 maggio 1961, n. 469, e successive modificazioni e integrazioni. Il richiamo viene disposto a cura e sotto la diretta responsabilità del competente comandante provinciale dei vigili del fuoco, previa autorizzazione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, a rotazione, e sulla base dei criteri dell'anzianità d'iscrizione nell'elenco, dell'eventuale stato di disoccupazione, nonché del carico familiare degli interessati.

Sentite le OO.SS., il richiamo viene disposto dal competente Direttore Regionale qualora il servizio debba essere espletato in una provincia diversa da quella di residenza e dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile qualora il servizio debba essere espletato in una regione diversa da quella di residenza.

2. Il personale volontario, ad eccezione del Funzionario Tecnico Antincendi, viene impiegato presso i distaccamenti volontari con le seguenti modalità:
 - a) nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza del distaccamento volontario;
 - b) su segnalazione o richiesta diretta di intervento con contestuale informazione della sala operativa del comando provinciale;
 - c) su richiesta di soccorso pervenuta direttamente al comando provinciale;

- d) al di fuori della circoscrizione territoriale di competenza, su disposizione del comando provinciale.
3. Il personale volontario in forza presso i posti di vigilanza viene impiegato analogamente con le modalità indicate nei commi precedenti.
 4. Nei casi di cui al comma 2 il comando provinciale deve essere costantemente informato sulla natura e sviluppo del servizio di istituto svolto dalla sede volontaria.
 5. L'attivazione del Funzionario Tecnico Antincendio volontario avviene esclusivamente su disposizione del Comandante Provinciale per specifiche esigenze, compreso il coordinamento di due o più distaccamenti volontari.
 6. Ai fini di cui agli articoli 70, terzo comma, 71 e 74 della legge 1961, n. 469 e successive modificazioni, le prestazioni ed i servizi direttamente connessi resi dal personale volontario di cui ai commi 1, 2, 3 e 5 sono considerati richiami in servizio temporaneo.

I vigili del fuoco volontari sono obbligati a frequentare periodici corsi di addestramento pratico presso i comandi provinciali VV.F. di residenza. Hanno in dotazione sia la divisa, che è simile a quella dei vigili del fuoco, che il relativo equipaggiamento.

I volontari a loro volta si distinguono in vigili a domanda ed ex vigili ausiliari di leva.

I vigili volontari a domanda sono quei cittadini italiani, di ambo i sessi, che, in possesso dei requisiti richiesti per legge, fanno espressa richiesta di iscrizione nei quadri del personale volontario del Comando provinciale VV.F. di residenza.

Generalmente lavorano in propri distaccamenti dotati di mezzi antincendi, presenti in quasi tutto il territorio italiano, e partecipano alle operazioni di soccorso con proprie squadre di intervento al pari dei vigili permanenti.

Nei comandi dove non esistono dei distaccamenti volontari, i vigili volontari in servizio vengono inseriti nelle squadre di soccorso dei vigili permanenti. Gli ex vigili ausiliari di leva, sono invece coloro che hanno prestato il servizio militare nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco i quali all'atto del congedo vengono automaticamente iscritti nei quadri del personale volontario del Comando provinciale VV.F. di residenza.

Generalmente gli ex vigili di leva lavorano presso i Comandi provinciali VVF e sono inseriti nei normali turni di servizio, partecipando attivamente agli interventi di soccorso.

Il personale volontario ausiliario è costituito da quei giovani che effettuano il servizio militare di leva nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Il servizio prevede per tutti un periodo di addestramento di due mesi presso le Scuole Centrali Antincendi, situate a Roma, dove gli ausiliari insieme con il normale addestramento militare apprendono l'uso degli attrezzi tradizionali, intervengono in incidenti simulati, effettuano prove ginnico professionali, e prendono dimestichezza con i servizi di protezione civile. Al termine di questo periodo, i militari vengono inviati presso i Comandi di appartenenza e vengono inseriti nelle squadre di soccorso, partecipando così ai vari interventi.

L'art. 8 del Regolamento prevede le forme di incompatibilità:

1. Non è consentita l'iscrizione nell'elenco del personale volontario:
 - a) del personale permanente in servizio nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

- b) del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e delle altre istituzioni pubbliche preposte all'ordine e alla sicurezza pubblica con eccezione degli appartenenti ai Corpi di polizia degli Enti locali, previo nulla osta delle amministrazioni competenti;
- c) degli amministratori di società e dei titolari di impresa che producono, installano, commercializzano impianti, dispositivi e attrezzature antincendio e dei titolari di istituti, enti e studi professionali che esercitano attività di formazione, vigilanza, consulenza e servizi nel settore antincendio.

D) Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo Forestale dello Stato non ha una all'interno della propria struttura una componente di Volontariato ma collabora in varie regioni con le Odv in ottemperanza all'art. 7 Legge 353/2000.

Nella regione Piemonte ad esempio, il Sistema antincendi del Piemonte si fonda su tre soggetti: la Regione, il Corpo Forestale dello Stato e il Corpo Volontari Antincendi Boschivi AIB.

La Regione Piemonte ha compiti di coordinamento e pianificazione assegnati dalla Legge 353/2000, per quanto riguarda la previsione, prevenzione, lotta attiva agli incendi boschivi e tutto quanto previsto dalla L.R. 9 giugno 1994 n. 16 «Interventi per la protezione dei boschi dagli incendi» e dal Piano regionale per la difesa del patrimonio boschivo dagli incendi.

A differenza dei Gruppi Comunali di Protezione Civile, le Associazioni di Volontariato che possono stipulare convenzioni con la Regione Piemonte, devono essere esclusivamente Organizzazioni di Volontariato rientranti nella Legge 266/91 (Legge Quadro sul Volontariato).

Recita infatti l'art. 4 (Volontariato) della Legge Regionale 9 Giugno 1994 n. 16:

“La Regione, per l'attuazione delle finalità di cui all'articolo 1, può stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato aventi i requisiti di cui all'articolo 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e in possesso di attitudine e capacità operativa nella materia antincendi boschivi (A.I.B.).

I collaboratori volontari sono assicurati contro gli infortuni durante ogni fase della loro prestazione mediante assicurazioni da stipularsi a norma del decreto ministeriale 14 febbraio 1992 e successive modifiche e integrazioni, applicativo della legge 11 agosto 1991, n. 266. Gli oneri sostenuti dalle organizzazioni di volontariato antincendi boschivi relativi alle attività di prevenzione, avvistamento e pronto intervento, sono a carico della Regione che vi provvederà con le modalità stabilite con la convenzione di cui al comma 1.

La Regione, tramite convenzione con gli Enti pubblici interessati e limitatamente al territorio di loro competenza, può avvalersi, per i compiti di avvistamento, segnalazione, sorveglianza e, all'occorrenza, estinzione, dell'opera dei guardaparco, del personale di consorzi forestali e delle guardie ecologiche”.

Il Corpo Forestale dello Stato opera sulla base della Convenzione stipulata con la Regione Piemonte ai sensi della L.R. 16/94. È responsabile delle operazioni di estinzione degli incendi boschivi.

Afferma infatti l'art. 4 (A - Protezione Civile) della Convenzione:

- a) Fermo restando quanto previsto dalla normativa statale, nell'ambito delle funzioni di competenza della Regione in materia di spegnimento degli incendi boschivi di cui alla lettera f), comma 1, dell'articolo 70 della legge regionale 26 aprile 2000, n. 44, al C.F.S. vengono affidate la direzione e il coordinamento delle operazioni di prevenzione ed estinzione degli incendi, ivi compresa la gestione operativa dei mezzi aerei regionali e del personale volontario, nonché il concorso nell'azione educativa, informativa e di propaganda antincendio.

- b) Per l'espletamento delle funzioni antincendi boschivi di cui al precedente comma, e delle funzioni di protezione civile e di polizia proprie del C.F.S., opera, con fondi della Regione, una Sala Operativa presso la sede del Coordinamento regionale forestale.
- c) L'organizzazione, la gestione operativa e funzionale della predetta Sala è lasciata alla autonoma determinazione del C.F.S. che si atterrà, nell'ambito delle materie convenzionate, alle direttive generali impartite dalla Regione.
- d) Svolgimento dei compiti assegnati al C.F.S. dalla vigente convenzione tra la Regione ed il Corpo Volontari Antincendi boschivi del Piemonte ivi compresa la collaborazione nella realizzazione di attività formative rivolte alle squadre.
- e) Manutenzione del materiale, attrezzature ed impianti antincendio boschivo affidati dalla Regione al C.F.S.
- f) Informatizzazione ed elaborazione, in collaborazione anche con enti strumentali della Regione, dei dati statistici a carattere tecnico riguardante gli incendi boschivi.

Riceve le segnalazioni di incendio presso la Sala Operativa regionale, da cui controlla il territorio tramite visori riportanti segnali video e segnali di rilevamento termico (IR). Attualmente sono attive undici postazioni monitoranti circa 150.000 ettari di territorio di rilevamento sul visibile e nell'infrarosso, dislocate sul territorio regionale, che consentono il calcolo giornaliero dell'indice di pericolosità da incendio boschivo. In caso di segnalazione d'incendio attiva immediatamente le pattuglie appartenenti ad uno dei Comandi stazione dislocati sul territorio e delle relative squadre del Corpo Volontari AIB del Piemonte, presenti sul territorio. In caso di necessità, tramite il COR (Centro Operativo Regionale) richiede l'appoggio dei mezzi aerei regionali, o ministeriali tramite il Centro Operativo Aereo Unificato COAU, del Dipartimento di Protezione Civile. Ad estinzione avvenuta provvede al rilievo statistico delle caratteristiche dell'incendio e dei danni., attua le indagini per l'individuazione dei responsabili. È titolare delle autorizzazioni per l'accensione fuochi nelle aree boscate. È strutturato tramite un coordinamento regionale, 7 coordinamenti provinciali, 70 comandi stazione ed un coordinamento territoriale per l'ambiente per il controllo dell'area del Parco nazionale della Val Grande (VCO).

Il Corpo Volontari AIB del Piemonte, nasce nel 1994 come Associazione Regionale Volontari Antincendi Boschivi del Piemonte; sin dall'inizio collabora sia con la Regione Piemonte - Assessorato Economia Montana e Foreste (con la quale stipula un'apposita convenzione ai sensi della Legge Regionale n. 16/94), che con il Corpo Forestale dello Stato.

Il 4 marzo 2000 l'Associazione si trasforma in **CORPO VOLONTARI ANTINCENDI BOSCHIVI DEL PIEMONTE**.

Questo nuovo modello organizzativo, unico in Italia per originalità, dimensione e competenza territoriale, suggerito dall'esperienza maturata in questi ultimi, è frutto della volontà di superare il semplice modello associativo coniugando i compiti di «tutela e rappresentanza».

Con l'approvazione e la registrazione del nuovo Statuto il Corpo ha ottenuto l'iscrizione sia nel Registro Regionale (Settore Protezione Civile) che nell'Elenco Nazionale (Dipartimento Protezione Civile) delle Organizzazioni di Volontariato.

Gli ambiti di intervento sono definiti dall'art. 3 della Convenzione:

1. Il Corpo AIB concorre nell'opera di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi mediante l'impiego dei propri associati e dei mezzi disponibili nel pieno rispetto:
 - a) delle disposizioni impartite dagli organi istituzionalmente preposti alla direzione delle operazioni di prevenzione ed estinzione ai competenti livelli responsabili del corpo AIB;

- b) delle norme del piano regionale per la difesa del patrimonio boschivo dagli incendi;
 - c) delle procedure comunque definite dalla R.P. con apposite deliberazioni di Giunta o Determinazioni dirigenziali;
 - d) del presente accordo, pena la decadenza del rapporto convenzionale.
2. Il Corpo AIB si impegna ad utilizzare correttamente le attrezzature ricevute a vario titolo dalla R.P., con particolare attenzione ai dispositivi di protezione individuale (D.P.I.); eventuali carenze nei D.P.I. dovranno essere segnalate con tempestività alla R.P.
 3. I (D.P.I) per le attività antincendio acquistati e forniti direttamente dalla R.P o acquistati dal Corpo AIB, con propri fondi e/o con fondi regionali erogati a tale scopo, devono essere idonei a norma di legge, rispettare le disposizioni tecniche della R.P. ed essere coerenti con le indicazioni del piano regionale per la difesa del patrimonio boschivo dagli incendi.
 4. Il Corpo AIB assicura i propri aderenti contro gli infortuni, le malattie e la responsabilità civile verso i terzi connessi allo svolgimento dell'attività oggetto della presente convenzione.

Gli oltre 6.300 volontari AIB sono organizzati in circa 245 squadre diffuse capillarmente su tutto il territorio boscato montano e pedemontano piemontese ed intervengono, coordinati dal Corpo Forestale dello Stato, in tutte le fasi della lotta agli incendi boschivi: sorveglianza del territorio, avvistamento focolai, estinzione del fuoco, attività di manutenzione di viali tagliafuoco, della viabilità forestale e dei punti d'acqua.

Il Corpo (art. 5 dello Statuto) è costituito dai soci, riuniti in «Squadre di Volontari AIB».

Ogni Squadra, costituita nel rispetto della l. 266/91, adotta un proprio Statuto non in contrasto con i principi generali dello Statuto e dei Regolamenti del Corpo, ed è riconosciuta con una delibera degli Organi Centrali, sentito il parere del Consiglio dei Referenti Provinciali. Gode di autonomia economica, finanziaria e patrimoniale, nonché di autonomia funzionale rispetto alle esigenze operative locali. Rispetto alle esigenze provinciali, regionali e nazionali rientra nell'organizzazione del Corpo.

Ogni squadra entro il 30 aprile di ogni anno trasmette il proprio rendiconto economico agli Organi Centrali.

Il Distaccamento di Area di Base raggruppa le squadre comprese nel territorio di Area di Base.

Il Corpo esercita una funzione propositiva, di orientamento per tutte le attività dei volontari e di verifica del rispetto delle finalità e degli scopi statutari.

Le attività (art. 6) sono svolte prevalentemente tramite le prestazioni personali, spontanee e gratuite fornite dai propri aderenti, senza fini di lucro.

È ammesso il rimborso per le spese vive effettivamente sostenute, previa apposita documentazione secondo i criteri ed entro limiti preventivamente stabiliti dal Consiglio Generale del Corpo e può aderire o partecipare (art. 7) ad enti ed organismi nazionali ed internazionali, dopo apposita delibera del Consiglio Generale del Corpo, qualora tale partecipazione sia ritenuta opportuna per il miglior raggiungimento delle proprie finalità.

Il numero degli aderenti (art. 9) è illimitato.

I soci del Corpo si distinguono in:

- a) Volontari AIB:

volontari che assicurano nel limite delle proprie disponibilità, per il periodo richiesto, un pronto intervento efficace e risolutivo all'interno di tutta l'Area di base, se del caso di più Aree, in ambito provinciale o interprovinciale.

- b) Volontari AIB Ausiliari:
volontari che intervengono ad integrazione e supporto dei Volontari AIB.
- c) Volontari AIB con sole funzioni di supporto:
volontari che si rendono disponibili ad eseguire attività che non richiedono le caratteristiche previste al punto b) del seguente articolo 10.

Sono previste, inoltre, le seguenti figure:

- d) Benemeriti o sostenitori: persone, fisiche o giuridiche, che si siano distinte per particolari prestazioni o elargizioni in favore del Corpo.
- e) Onorari: persone, fisiche o giuridiche, che si siano distinte per particolari meriti nel campo della tutela del patrimonio boschivo.

Le qualifiche di benemerito o sostenitore e onorario non danno diritto:

- a) all'esercizio di volontariato nel Corpo;
- b) alla copertura assicurativa;
- c) al voto.

Per essere ammesso quale Volontario AIB, Volontario AIB Ausiliario (art. 10) occorre possedere, al momento della domanda di ammissione, da presentare al Consiglio Direttivo di Squadra, i seguenti requisiti:

- a) maggiore età;
- b) idoneità psico-fisica, da accertare secondo le modalità previste dalla vigente normativa, per i volontari addetti alle attività di spegnimento e di protezione civile;
- c) comprovata attitudine all'impiego quale volontario antincendi boschivi ovvero partecipazione a corsi specializzati di formazione AIB.

L'aspirante socio è tenuto a dichiarare espressamente, nella domanda, di accettare ogni disposto dei presenti accordi.

Il Consiglio direttivo di Squadra cura l'annotazione dei nuovi aderenti nel libro soci dopo che gli stessi avranno versato la quota associativa stabilita e deliberata annualmente dall'Assemblea di Squadra in seduta ordinaria.

Il 30 luglio 2004 è stata firmata una Convenzione tra Regione Piemonte e Corpo nazionale di Vigili del fuoco (Vvf) che vanno ad integrare e completare il sistema operativo antincendi boschivi del Piemonte e porterà i Vigili del fuoco ad operare affiancando le componenti che già fanno parte del sistema operativo antincendi boschivi piemontese: il Corpo forestale dello Stato (Cfs) ed il Corpo volontari Aib del Piemonte.

La Regione Piemonte dà così seguito alla legge quadro nazionale n. 353/2000 che prevede l'intervento coordinato di tutte le forze istituzionalmente preposte (professionali e volontarie), nelle azioni di contrasto agli incendi.

Questo sia per quanto concerne le fasi preventive sia di lotta attiva, con il coordinamento delle operazioni in loco o tramite la Sala operativa unificata permanente (il centro tattico logistico per l'organizzazione degli interventi), affidando al Corpo nazionale Vvf (istituzione peraltro già investita della materia dalla legislazione nazionale, insieme al Cfs) i seguenti compiti:

- concorso operativo negli incendi di interfaccia (le aree che comprendono edifici e vegetazione) con possibilità di assunzione, su richiesta della sala operativa regionale, della direzione delle operazioni di spegnimento;

- partecipazione alle attività della sala operativa unificata permanente, il centro interforze che vede insieme Regione, Cfs, Vvf e volontariato;
- impiego di elicotteri Vvf, in accordo con il Coau (Centro operativo aereo unificato del dipartimento della protezione civile) nelle attività di ricognizione e spegnimento, tra le quali l'elitransporto di operatori Aib;
- partecipazione a tavoli tecnici per la stesura di procedure operative comuni.

E) Croce Rossa Italiana

Con l'approvazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa con DPCM 5 Luglio 2002 n. 208 ha tra i suoi principi fondamentali la volontarietà (art. 1 dello comma e) dello Statuto), la Croce Rossa è un'istituzione di soccorso, disinteressata e basata sul principio volontaristico, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico (art. 5).

Tra i suoi compiti istituzionali vi sono quelli di «organizzare e svolgere in tempo di pace servizio di assistenza socio-sanitaria in favore di popolazioni nazionali e straniere nelle occasioni di calamità e nelle situazioni di emergenza sia interne, sia internazionali e svolgere i compiti di struttura operativa nazionale del servizio nazionale di protezione civile ai sensi della normativa vigente» (art. 2 comma b dello Statuto).

Nello svolgimento dei propri scopi statuari, con delibera n. 104 del 21 dicembre 1999 il Consiglio Direttivo regolamentava il servizio della CRI nell'ambito della Protezione Civile, prevedendo la possibilità di impiegare unicamente il personale volontario e dipendente in regola con le rispettive leggi e regolamenti, mentre il supporto per gli interventi di emergenza viene fornito dal SIE tramite la propria organizzazione operativa.

Presso le Unità CRI l'attività di Protezione Civile è affidata alla responsabilità del rispettivo Delegato di Protezione Civile, scelto dal Consiglio Direttivo fra i soci attivi dell'Unità XRI ed il cui nominativo dovrà essere comunicato al Comitato Centrale - Servizio per gli interventi di Emergenza entro 30 giorni dalla nomina del Consiglio.

I compiti assegnati al Delegato invece sono sia operativi che relativi alla fase della pianificazione delle attività necessarie alla gestione degli interventi di Protezione Civile e dell'addestramento del personale.

È, inoltre, compito del Delegato, la predisposizione degli atti da sottoporre all'approvazione del Consiglio Direttivo, compreso il Piano di Protezione Civile.

In caso di urgenza, o ove incidano per attribuzioni proprie del Presidente, gli atti di cui sopra vengono sottoposti al Presidente stesso che provvede all'emanazione.

Il Delegato partecipa e rappresenta la Croce Rossa Italiana in tutte le commissioni, comitati, e strutture operative e di pianificazione istituzionalmente insediate dagli organi competenti, secondo gli ambiti territoriali di propria competenza.

L'art. 3 della Delibera di Ordinanza citata, definisce l'organizzazione territoriale del servizio di P.C.

Il **Comitato Centrale** è composto dal Presidente Generale o suo Delegato, avvalendosi della Commissione Nazionale per la Protezione Civile di cui al successivo art.4 e del SIE – Servizio per gli Interventi di Emergenza – determina i criteri di massima in ordine:

- a) ai programmi di previsione e prevenzione per le attività di Protezione Civile;
- b) ai piani predisposti per fronteggiare le emergenze e coordinare gli interventi di soccorso;
- c) all'impiego coordinato delle risorse anche finanziarie della CRI in attività di Protezione Civile;

- d) ai programmi per la formazione ed addestramento del proprio personale volontario e dipendente in materia di Protezione Civile.

Il Presidente Generale o suo Delegato assicura la direzione unitaria ed il coordinamento di tutte le strutture centrali, territoriali e di supporto nonché del personale volontario e dipendente, nelle attività di emergenza. Per tale attività si avvale della S.O.C. (Sala Operativa Centrale) di cui all'art. 8.

Il Comitato Regionale. Il Delegato alla Protezione Civile – per le funzioni ad esso assegnate dal precedente art. 2 – avvalendosi della Commissione Regionale di Protezione Civile di cui al successivo art. 6 provvede:

- a) alla predisposizione del Piano di Protezione Civile Regionale (P.P.C.R.) realizzato di intesa con i Delegati alla Protezione Civile Provinciali della rispettiva provincia. I piani sono realizzati sui criteri stabiliti dal Comitato Centrale;
- b) alla verifica della realizzazione dei Piani Provinciali e Locali di Protezione Civile (P.P.C.P.-P.P.L.P.) da parte dei Comitati Provinciali e Locali da armonizzarsi nell'ambito della eventuale pianificazione regionale;
- c) ai programmi per la formazione ed addestramento del personale volontario e dipendente in materia di Protezione Civile in ambito regionale in armonia con la programmazione nazionale;
- d) ad assicurare la presenza della CRI in tutte le strutture ed organismi regionali, previsti dalla Legge 225 del 24 febbraio 1992 e successive leggi regionali;
- e) al coordinamento delle risorse e strutture della CRI in ambito regionale da impiegarsi in attività di Protezione Civile secondo le indicazioni stabilite dal Comitato Centrale. Per tale attività si può avvalere della S.O.R. (Sala Operativa Regionale) di cui al successivo Art. 8.

Il Comitato Provinciale. Il Delegato alla Protezione Civile – per le funzioni ad esso assegnate dal precedente art. 2 – avvalendosi anche della Commissione Provinciale di Protezione Civile, provvede:

- a) alla predisposizione del Piano di Protezione Civile Provinciale (P.P.C.P.) realizzato di intesa con i Comitati Locali della rispettiva provincia. I Piani sono realizzati sui criteri stabiliti dal Comitato Centrale;
- b) a far inserire il P.P.C.P. ed i suoi successivi aggiornamenti nel Piano di Protezione Civile della Prefettura competente;
- c) ad assicurare la presenza della CRI in tutte le strutture ed organismi provinciali, previsti dalla Legge 225 del 24 febbraio 1992;
- d) ad assicurare la formazione e la preparazione del proprio personale volontario e dipendente in materia di Protezione Civile, in relazione ai programmi stabiliti dalla Commissione Regionale di Protezione Civile;
- e) ad attivare e coordinare gli interventi necessari, al verificarsi dell'emergenza, con la massima tempestività e con ogni possibile capillarità attraverso l'impiego delle energie disponibili delle Unità direttamente interessate. Per tale attività si avvale della S.O.P. (Sala Operativa Provinciale) di cui al successivo art. 8.

Il Piano di Protezione Civile Provinciale dovrà essere integrato dai piani di Protezione Civile locali e dovrà contenere gli estremi delle Delibere di tutti i Comitati Locali che vi contribuiscono tramite l'impiego di personale, mezzi ed attrezzature distoglibili dagli impieghi ordinari. Il Piano dovrà essere trasmesso al Comitato Regionale competente ed al Comitato Centrale - Servizio per gli Interventi di Emergenza.

Il Comitato Locale. Il Delegato alla Protezione Civile – per le funzioni ad esso assegnate dal precedente art. 2 – avvalendosi anche della Commissione Locale di Protezione Civile, provvede:

- a) alla predisposizione del Piano di Protezione Civile Locale (P.P.C.L.) I Piani sono realizzati sui criteri stabiliti dal Comitato Centrale - SIE;
- b) a far inserire il P.P.C.L. ed i suoi successivi aggiornamenti nei Piani di Protezione Civile Comunali;
- c) ad assicurare la presenza della CRI in tutte le strutture ed organismi provinciali, previsti dalla Legge 225 del 24 febbraio 1992;
- d) ad assicurare la formazione e la preparazione del proprio personale volontario e dipendente in materia di Protezione Civile, in relazione ai programmi stabiliti dalla Commissione Regionale di Protezione Civile;
- e) ad estrinsecare gli interventi necessari, al verificarsi dell'emergenza, con la massima tempestività e con ogni possibile capillarità attraverso l'impiego delle energie disponibili delle Unità direttamente interessate. Per tale attività si può anche avvalere della S.O.L. (Sala Operativa Locale) qualora costituita (successivo art. 8).

Il Piano di Protezione Civile Locale dovrà essere determinato dal Responsabile locale, su proposta del rispettivo Delegato locale alla Protezione Civile e trasmesso al Comitato Provinciale territorialmente competente ed al Comitato Regionale. In caso di attività di Protezione Civile in cui il Comitato Locale impegni parte o tutta la struttura di Protezione Civile, lo stesso dovrà darne tempestiva comunicazione al Comitato Provinciale competente ed al Comitato Centrale - S.I.E.

Le Organizzazioni di Volontariato.

Sulle Odv non ci soffermiamo in quanto saranno ampiamente trattate in seguito, comunque è necessaria una precisazione in quanto la pubblica opinione identifica le Associazioni di Volontariato con i Gruppi comunali di Protezione Civile e viceversa, mentre vi è una diversa disciplina normativa.

Infatti se per il D.P.R. 8 Febbraio 2001 n. 194 (Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di Protezione Civile) non vi è sostanziale differenza in quanto entrambi possono essere iscritte nell'Elenco del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile, le OdV sono disciplinate dalla Legge 266/91 (Legge Quadro sul Volontariato).

L'art. 2 della Legge 266/91 così recita:

1. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà.
2. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro i limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse.

3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

Se per il secondo comma dell'art. 3 «Le organizzazioni possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico» il terzo comma afferma che «Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti».

Orbene, per le Odv la responsabilità è riposta nel Presidente dell'Organizzazione, mentre per i Gruppi Comunali di Protezione Civile la responsabilità è riposta nel Sindaco del Comune o suo Assessore delegato che lo presiede, per cui nei Gruppi Comunali di P.C. viene a mancare il «principio della democraticità della struttura» richiamato dalla Legge, in quanto il Responsabile del Gruppo non viene eletto – a differenza delle Odv – dai propri associati, ma nominato, inoltre non hanno l'obbligo di bilancio come per le Odv e il proprio sostentamento non è garantito da un proprio patrimonio, ma da un capitolo del bilancio dell'Amministrazione Comunale di appartenenza, salvo contributi materiali che provengono da enti esterni.

Molte Province hanno contribuito alla creazione dei «coordinamenti provinciali del volontariato» (del tutto esterni ed autonomi dall'Ente locale con il quale collaborano tramite apposita convenzione) con il compito di aggregare le varie realtà locali esistenti (gruppi comunali e associazioni) e di attuare esercitazioni e corsi di formazione che rispondano a precise esigenze sul territorio, mentre i Comuni si occupano di creare piani di Protezione Civile per operare sia nel campo della prevenzione sia in quello del soccorso, anche tramite l'utilizzo dei gruppi comunali.

In estrema sintesi la Protezione Civile è composta da Gruppi Comunali/Intercomunali, che vengono istituiti con deliberazione del Consiglio Comunale, e da Associazioni organizzate; il ruolo sociale di quest'ultime viene riconosciuto dalla Legge 266/91, anche attraverso l'istituzione del Registro Regionale del Volontariato, attualmente gestito dalle Province, al quale è facoltà delle Associazioni di iscriversi per poter usufruire dei benefici previsti dalla Legge.

Il Corpo Nazionale di Soccorso Alpino

Il C.A.I. provvede, senza scopo di lucro, al servizio di soccorso, nell'ambito dei propri compiti istituzionali ed in ottemperanza a quanto disposto dalla Legge Nazionale del 24 dicembre 1985 n. 776 e nell'art. 1 del proprio Regolamento Generale, mediante il CORPO NAZIONALE SOCCORSO ALPINO E SPELEOLOGICO (nel seguito chiamato C.N.S.A.S.), costituito in Sezione particolare a norma dell'art. 33 dello Statuto del C.A.I.

Il C.N.S.A.S. ed i suoi singoli S.R. (Servizi Regionali) ed S.P. (Servizi Provinciali) si dotano ciascuno di personalità giuridica di diritto privato e sono dotati ciascuno di un proprio patrimonio. Il patrimonio della sezione è inalienabile, salvo sostituzione di cespiti e di beni da dismettere. L'eventuale alienazione di immobili deve essere approvata dall'Assemblea e ratificata dal Consiglio Centrale del Club Alpino Italiano.

La Sede del C.N.S.A.S. è fissata presso la Sede Legale del Club Alpino Italiano, e l'Associazione è apolitica, apartitica e senza fini di lucro.

Le finalità del C.N.S.A.S. sono descritte all'art. 3 dello Statuto:

- a) Contribuire alla vigilanza ed alla prevenzione degli infortuni nell'esercizio delle attività connesse all'ambiente montano e delle attività speleologiche.
- b) Soccorrere in tale ambito gli infortunati, i pericolanti ed i dispersi e recuperare i caduti, anche in collaborazione con Organizzazioni esterne.
- c) Concorrere al soccorso in caso di calamità, anche in cooperazione con le strutture della Protezione Civile, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.

Possono essere Soci del C.N.S.A.S. tutti i Soci maggiorenni del C.A.I. che abbiano chiesto (art. 8 – comma 3 – dello Statuto), e avendo superato le prove di selezione e di accertamento, abbiano ottenuto e mantengano, l'aggregazione quali Volontari presso uno dei nuclei Operativi secondo le norme del Regolamento del C.N.S.A.S.

La qualità di Socio decade con la perdita della qualità di Socio del C.A.I., con la perdita dei requisiti certificati mediante le prove di cui sopra, per dimissioni, per inattività e per limiti di età o per radiazione.

Il Presidente del C.N.S.A.S. può nominare Soci Emeriti del C.N.S.A.S. su proposta del Responsabile di zona, all'atto della loro cessazione dai ruoli, quei volontari che si siano particolarmente distinti nell'espletamento del loro servizio.

Sono Organi Centrali del C.N.S.A.S. l'Assemblea, il Presidente, il Consiglio, il Collegio dei Revisori dei Conti ed il Collegio dei Probiviri. L'Organizzazione del C.N.S.A.S. è articolata in Servizi Regionali o Provinciali di Soccorso Alpino e Speleologico (nel seguito di questo Statuto identificati per brevità come S.R. ed S.P.), sono costituiti, ove necessari, uno per ciascuna Regione o Provincia Autonoma dello Stato italiano, su proposta del Consiglio direttivo e dopo l'approvazione dell'Assemblea.

Le attività del C.N.S.A.S. nell'ambito speleologico sono coordinate dal Comitato di Coordinamento Speleologico, costituito dai Responsabili delle Zone speleologiche di soccorso secondo quanto disposto dal Regolamento Generale.

È prevista una organizzazione periferica, suddivisa in Zone di Soccorso e Stazioni di Soccorso e nelle Zone articolate in più di una Stazione operativa si costituisce il Consiglio di Zona, composto dai Responsabili delle varie Stazioni, nonché dal Responsabile di Zona e dal suo Vice.

Il territorio di pertinenza di ciascun S.R. ed S.P., è ricoperto da una o più Zone di soccorso, alpino e speleologico. Il numero ed i confini delle Zone di soccorso vengono delimitati dal Consiglio degli S.R. ed S.P., e sono sottoposti all'approvazione dell'Assemblea del C.N.S.A.S.

Nelle Regioni e nelle Province Autonome la cui rilevanza ai fini del soccorso alpino o rispettivamente speleologico sia scarsamente significativa, può essere istituita un'unica Zona di soccorso sia alpino che speleologico.

Infine i Soci di ciascuna Zona sono inquadrati su base territoriale in Stazioni, rispettivamente alpini o speleologici.

L'Assemblea degli iscritti a ciascuna Stazione elegge ogni tre anni un Responsabile operativo, preposto al regolare funzionamento del servizio sul territorio di sua competenza. Allo stato attuale, in sintesi, secondo la Legge 225/92, sono componenti del Servizio Nazionale di Protezione Civile³²:

- Cospas Sarsat Stazione Satellitare internazionale per la ricerca e il soccorso;
- Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco;
- Forze Armate;
- Polizia di Stato;
- Arma dei Carabinieri;
- Guardia di Finanza;
- Corpo Forestale dello Stato;
- C.N.R. Consiglio Nazionale Ricerche;
- Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia;
- E.N.E.A. ;
- Croce Rossa Italiana ;
- Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico.

Rapporto tra Volontariato di Protezione Civile e i Centri di Servizio per il Volontariato

I rapporti tra il Volontariato di Protezione Civile e Legge quadro del Volontariato è una delle problematiche più controverse nel variegato mondo del volontariato: i motivi sono molteplici e non deriva solo dalla scarsa conoscenza della normativa di settore, ma anche dal non chiaro articolato della 266/91 che a tal riguardo, rimanda alla normativa specifica di settore, senza tuttavia escludere le Odv di PC.

A tale incongruenza, si aggiunge la legislazione regionale la quale, nella previsione del Registro Regionale del Volontariato, ha istituito nella quasi totalità delle Regioni, una apposita Sezione per l'attività di Protezione Civile, senza espletare alcun rimando alla normativa di settore.

Al fine di fare chiarezza, si rende necessaria una comparazione delle diverse normative, al fine di chiarire i rispettivi ambiti di competenza.

³² Il Presidente del Consiglio dei Ministri con apposito Decreto del 26 Luglio 1993 (riorganizzazione del Comitato Nazionale di volontariato di Protezione Civile) modificava la rappresentanza in tale consesso, il quale nel corso degli anni ha subito diverse integrazioni e/o sostituzioni di Associazioni , ed attualmente è composto dalle seguenti Organizzazioni: Amnesty; Agesci - Associazione Guide e Scouts cattolici italiani; Ana – Associazione Nazionale Alpini; Associazione Nazionale Carabinieri; Anpas – Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze; Ari – Associazione Radioamatori italiani; Avis – Associazione Volontari Italiani del Sangue; Caritas Italiana; Comunità S.Egidio; Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia; Corpo Nazionale Giovani esploratori ed Esploratrici Italiani; Cri – Croce Rossa Italiana; Federazione Nazionale Attività Subacquee; Federazione Italiana Ricetrasmittitori Servizio Emergenza Radio; Emergency; Legambiente; Prociav Arci – Associazione Nazionale volontari per la protezione civile; Società Nazionale di Salvamento.

La normativa che disciplina i CSV

I Centri di Servizio del Volontariato sono disciplinati dall'art. 15 Legge 266/91 il cui primo comma afferma che sono «(...) a disposizione delle Organizzazioni di Volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività», mentre l'art. 4 del D.M. 8 Ottobre 1997 ne individua i compiti:

«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;
- c) offrono informazioni, notizie, documentazione e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale».

Vi è a questo punto da individuare l'attività di volontariato e la definizione delle Organizzazioni di Volontariato le quali ci vengono fornite dalla citata Legge 266/91, laddove al primo comma dell'art. 2 definisce Attività di volontariato «(...) quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà (...)» mentre i primi tre commi dell'art. 3 definiscono l'Organizzazione di Volontariato «(...) ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri aderenti» e (secondo comma) «Le organizzazioni possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico» salvaguardando – principio cardine di estrema importanza – che (terzo comma) «Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti (...)».

d) offrono informazioni, notizie, documentazione e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale». Vi è a questo punto da individuare l'attività di volontariato e la definizione delle Organizzazioni di Volontariato le quali ci vengono fornite dalla citata Legge 266/91, laddove al primo comma dell'art. 2 definisce Attività di volontariato «(...) quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà (...)» mentre i primi tre commi dell'art. 3 definiscono l'Organizzazione di Volontariato «(...) ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri aderenti» e (secondo comma).

«Le organizzazioni possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico» salvaguardando – principio cardine di estrema importanza – che (terzo comma).

«Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti (...)».

Le Odv e i gruppi comunali di Protezione Civile

Questi articoli della normativa vigente fanno estrema chiarezza sul volontariato di protezione civile, in quanto spesso si confonde tra Organizzazioni di Volontariato e Gruppi Comunali di Protezione Civile: entrambe sono formate da volontari ma solo le Organizzazioni di Volontariato di PC rientrano nel novero della Legge 266/91 (se previste in apposita Sezione del Registro Regionale) e quindi possono beneficiare delle sue agevolazioni.

Le Odv e i Gruppi Comunali di PC non sono la stessa cosa; ciò che differisce tra le due formazioni è dettato dal terzo comma dell'art. 3 della 266/91 citato, laddove richiama l'Odv alla democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative (...) e la formazione del bilancio: mentre tali limiti sono rispettati dalle Odv, non lo sono i Gruppi Comunali di P.C., infatti in questi ultimi non vi è la democraticità della struttura, l'elettività delle cariche sociali e la formazione del bilancio, in quanto il responsabile del Gruppo Comunale è il Sindaco (e si procede talvolta, unicamente all'elezione del Capogruppo) e non vi è il bilancio del Gruppo in quanto è inserito in un capitolo di spesa dell'Amministrazione Comunale competente per territorio.

Forme di finanziamento per le Odv di PC

Il Legislatore ha previsto per entrambe le forme associative di P.C., possibilità di contribuzione: per le Odv è disciplinato dall'art. 5 della Legge 266/91 (risorse economiche) laddove afferma che (primo comma) «Le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da:

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;

- c) contributi dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;
 - d) contributi di organismi internazionali;
 - e) donazioni e lasciti testamentari;
 - f) rimborsi derivanti da convenzioni;
 - g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.
1. Le organizzazioni di volontariato, prive di personalità giuridica, iscritte nei registri di cui all'art. 6, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili occorrenti per lo svolgimento della propria attività. Possono inoltre, in deroga agli articoli 600 e 786 del codice civile, accettare donazioni, e con beneficio d'inventario, lasciti testamentari, destinando i beni ricevuti e le loro rendite esclusivamente al conseguimento delle finalità previste dagli accordi, dall'atto costitutivo e dallo statuto.
 2. I beni di cui al comma 2 sono intestati alle organizzazioni. Ai fini della trascrizione dei relativi acquisti si applicano gli articoli 2659 e 2660 del codice civile.
 3. In caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore, secondo le indicazioni contenute nello statuto o negli accordi degli aderenti, o in mancanza, secondo le disposizioni del codice civile.

Mentre per usufruire dei servizi erogati dai Centri di Servizio per il Volontariato (art. 15 Legge 266/91) l'unica condizione è la rispondenza dell'Organizzazione alla Legge 266/91 ed in particolare all'art. 3, per beneficiare delle agevolazioni fiscali (art. 5 - 266/91) della stipula di Convenzioni (art. 7 - 266/91) con lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, è condizione necessaria l'iscrizione nel Registro Regionale del Volontariato (art. 6 Legge 266/91) laddove afferma che (secondo comma) «L'iscrizione ai registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali, secondo le disposizioni di cui, rispettivamente, agli articoli 7 e 8», inoltre (terzo comma) «Hanno diritto ad essere iscritte nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'art. 3 e che alleghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto o degli accordi degli aderenti».

Forme di finanziamento per le Odv di PC e i Gruppi Comunali di PC

Se le Odv rientranti nella Legge 266/91 possono accedere ai servizi erogati dai Centri di Servizio per il Volontariato, il Legislatore ha comunque prestato grande attenzione a quelle forme di associazionismo non rientranti nella Legge Quadro del Volontariato, in quanto quest'ultima non ha abrogato le normative allora vigenti di settore, ma vi rimanda all'applicazione delle stesse, in quanto l'art. 13 della 266/91 limita l'applicazione unicamente alle Odv, cita «È fatta salva la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla legge 15 dicembre 1972, n. 772».

La Legge n. 225/92 che istituisce il Servizio Nazionale di Protezione Civile, all'art. 6 (Componenti del Servizio Nazionale della Protezione Civile) secondo comma, afferma che « concorrono altresì, all'attività di protezione civile i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini e collegi professionali», nel Consiglio Nazionale di Protezione Civile (art. 8 L. 225/92) sono presenti rappresentanti delle associazioni di volontariato, così come nelle Strutture Operative nazionali del Servizio (art. 11 comma i), mentre prevede un intero articolo (art. 18) alle attività di Volontariato.

Le modalità di erogazione dei Contributi

Sono regolamentate dal D.P.R. n. 194 dell'8 Febbraio 2001 (Regolamento recante la nuova disciplina della partecipazione delle Organizzazioni di Volontariato alle attività di Protezione Civile) che sostituisce il D.P.R. n. 613 del 21 Settembre 1994.

L'Art. 1 del D.P.R. descrive le Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile, annoverando sia le Organizzazioni di Volontariato (rientranti nella Legge 266/91), sia i Gruppi Comunali di Protezione Civile (esclusi dalla L. 266/91) e per la chiarezza e l'importanza del contenuto normativo, è utile riportarlo integralmente qui di seguito:

«1. È considerata organizzazione di volontariato di protezione civile ogni organismo liberamente costituito, senza fini di lucro, ivi inclusi i gruppi comunali di protezione civile, che svolge o promuove, avvalendosi prevalentemente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, attività di previsione, prevenzione e soccorso in vista o in occasione di eventi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché attività di formazione e addestramento, nella stessa materia.

2. Ai fini dell'applicazione del presente regolamento è considerata organizzazione di volontariato di protezione civile ogni organismo liberamente costituito, senza fini di lucro, ivi inclusi i gruppi comunali di protezione civile, che svolge o promuove, avvalendosi prevalentemente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, attività di previsione, prevenzione e soccorso in vista o in occasione di eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, di competenza statale ai sensi dell'articolo 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché attività di formazione e addestramento, nella stessa materia.

3. Al fine della più ampia partecipazione alle attività di protezione civile, le organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri regionali previsti dall'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, nonché in elenchi o albi di protezione civile previsti specificamente a livello regionale, possono chiedere, per il tramite della regione o provincia autonoma presso la quale sono registrate, l'iscrizione nell'elenco nazionale dell'Agenzia di protezione civile, di seguito denominata «Agenzia», che provvede, d'intesa con le amministrazioni medesime, a verificare l'idoneità tecnico-operativa in relazione all'impiego per gli eventi calamitosi indicati al comma 2. Sulle suddette organizzazioni, le regioni e le province autonome invieranno periodicamente all'Agenzia l'aggiornamento dei dati e ogni altra utile informazione volta al più razionale utilizzo del volontariato.

4. Le organizzazioni di volontariato di cui al comma 2, che, in virtù dell'articolo 13 della legge 11 agosto 1991, n. 266, non avendo articolazione regionale, non sono iscritte nei registri regionali previsti dall'articolo 6 della stessa legge, possono chiedere l'iscrizione nell'elenco nazionale di cui al comma 3 direttamente all'Agenzia che provvede, dopo congrua istruttoria tesa ad appurarne la capacità operativa in relazione agli eventi di cui al comma 2. Le regioni e le province autonome invieranno periodicamente all'Agenzia, preferibilmente su base informatica, l'aggiornamento dei dati inerenti le suddette organizzazioni e ogni altra utile informazione volta al più razionale ed omogeneo indirizzo del volontariato.
5. Dell'avvenuta iscrizione nell'elenco nazionale, l'Agenzia informa le organizzazioni richiedenti, le regioni, le province autonome ed i prefetti territorialmente competenti.
6. Per favorire l'armonizzazione di criteri, modalità e procedure d'iscrizione, di formazione e di utilizzo delle organizzazioni di volontariato su tutto il territorio nazionale, l'Agenzia promuove periodiche riunioni con i rappresentanti delle regioni e delle province autonome.
7. Con provvedimento motivato, l'Agenzia può disporre la cancellazione dall'elenco nazionale delle organizzazioni di volontariato per gravi e comprovati motivi, accertati dalle autorità competenti ai sensi della legge n. 225 del 1992 in conformità alle funzioni trasferite ai sensi dell'articolo 108 del decreto legislativo n. 112 del 1998.
8. L'Agenzia cura la specializzazione delle organizzazioni di cui al comma 2, nelle attività di protezione civile e provvede a individuare ed a disciplinare le esigenze connesse alle specifiche tipologie di intervento, nonché le forme e le modalità di collaborazione.

L'articolo successivo (art. 2) prevede la Concessione di contributi finalizzati al potenziamento delle strutture e dei mezzi di miglioramento della preparazione teorica e per la formazione dei cittadini, e quindi estesa anche ai Gruppi Comunali di PC, in quanto:

- «1. L'Agenzia può concedere alle organizzazioni di volontariato iscritte nell'elenco nazionale di cui al comma 3 dell'articolo 1, nei limiti degli stanziamenti destinati allo scopo, contributi finalizzati al potenziamento delle attrezzature e dei mezzi, nonché al miglioramento della preparazione tecnica e alla formazione dei cittadini.
2. Per potenziamento delle attrezzature e dei mezzi si intende il raggiungimento di un livello di dotazione di apparati strumentali, più elevato rispetto a quello di cui l'organizzazione dispone, sia mediante interventi sulle dotazioni già acquisite, sia mediante acquisizione di nuovi mezzi e attrezzature.
3. Per miglioramento della preparazione tecnica si intende lo svolgimento delle pratiche di addestramento e di ogni altra attività, ivi inclusa quella di formazione, atta a conseguire un miglioramento qualitativo ed una maggiore efficacia dell'attività espletata dalle organizzazioni.
4. Per formazione dei cittadini si intende ogni attività diretta a divulgare fra i cittadini la cultura di protezione civile, nonché a favorire la conoscenza delle nozioni e l'adozione dei comportamenti individuali e collettivi, utili a ridurre i rischi derivanti dagli eventi di cui al comma 2 dell'articolo 1, e ad attenuarne le conseguenze.
5. Le attività di cui ai commi 3 e 4 debbono espletarsi, nel rispetto dei piani formativi teorico-pratici predisposti, sentite le regioni e le province autonome interessate, dall'Agenzia che, allo scopo di verificare esigenze e risultati conseguibili, può organizzare corsi sperimentali.

6. La domanda per la concessione dei contributi di cui al comma 1, sottoscritta dal legale rappresentante e compilata in conformità ai modelli A e B allegati al presente regolamento, deve essere indirizzata e presentata direttamente o a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, entro il 31 dicembre di ciascun anno, all’Agenzia, corredata della documentazione prevista negli articoli 3 e 4.
7. I contributi sono, di norma, erogati in misura non superiore al 75% del fabbisogno documentato. La percentuale dei costi finanziabili può essere aumentata oltre tale limite, fino alla totale copertura della spesa, in relazione alle esigenze delle organizzazioni di volontariato in aree del territorio nazionale che presentino elevati indici di rischio o per le quali sia in atto la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, al momento della domanda.
8. Nella concessione dei contributi di cui al presente articolo si tiene conto delle eventuali, analoghe concessioni di contributi o agevolazioni finanziarie da parte di altre amministrazioni pubbliche al medesimo titolo, ovvero da parte dei privati. A tal fine l’istante deve indicare i contributi e le agevolazioni ricevute con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà allegandola alla domanda di cui al comma 6. L’ammontare complessivo dei contributi pubblici o privati, anche congiuntamente considerati, non può superare l’importo della spesa effettivamente sostenuta dall’organizzazione con riguardo al medesimo progetto di potenziamento delle strutture, o di miglioramento della preparazione tecnica, o di formazione dei cittadini.
9. In caso di partecipazione delle regioni e delle province autonome, delle province, dei comuni e delle comunità montane al finanziamento dei progetti di cui al presente articolo, l’erogazione del relativo contributo concesso dall’Agenzia può avvenire anche per il tramite dei suddetti enti».

Le modalità di rimborso spese

Gli articoli 3, 4, 5, 6, 7 prevedono le modalità di verifica sulle erogazioni effettuate mentre l’art. 10 prevede infine le modalità di rimborso alle Organizzazioni di Volontariato delle spese sostenute nelle attività di soccorso, simulazione, emergenza e formazione tecnico – pratica:

- «1. Anche per il tramite delle Regioni o degli altri enti territorialmente competenti, preventivamente autorizzati, l’Agenzia, nei limiti delle disponibilità di bilancio, provvede ad effettuare i rimborsi ai datori di lavoro, nonché alle organizzazioni di volontariato di cui all’articolo 1, comma 2, per le spese sostenute in occasione di attività e di interventi preventivamente autorizzati e relative ai viaggi in ferrovia e in nave, al costo della tariffa più economica ed al consumo di carburante relativo agli automezzi utilizzati, sulla base del chilometraggio effettivamente percorso e su presentazione di idonea documentazione. I rimborsi potranno anche essere oggetto di anticipazione da parte dell’autorità che ha autorizzato l’attività stessa.
2. Per ottenere il rimborso delle somme anticipate, gli enti di cui al comma 1 dovranno predisporre apposita richiesta all’Agenzia.
3. Possono essere ammessi a rimborso, anche parziale, sulla base di idonea documentazione giustificativa (fatture, denunce alle autorità di pubblica sicurezza, certificazioni pubbliche ecc.), gli oneri derivanti da:
 - a) reintegro di attrezzature e mezzi perduti o danneggiati nello svolgimento di attività autorizzate con esclusione dei casi di dolo o colpa grave;
 - b) altre necessità che possono sopravvenire, comunque connesse alle attività e agli interventi autorizzati.

4. Le richieste di rimborso da parte delle organizzazioni di volontariato e dei datori di lavoro devono pervenire entro i due anni successivi alla conclusione dell'intervento, dell'esercitazione o dell'attività formativa».

Alla conclusione di questa riflessione sui testi, è significativo fare un raffronto tra la legislazione nazionale e regionale in materia, a riguardo delle Organizzazioni di Volontariato.

La Legge 266/91 norma l'attività delle Organizzazioni di Volontariato, non escludendo di fatto quelle di Protezione Civile le quali salvaguardando nei propri Statuti il dettato dell'art. 3 (con possibilità implicita di accedere alle agevolazioni ed al finanziamento sia della L. 266/91 sia alla normativa di Settore L. 225/92) con una sovrapposizione di competenze.

L'art. 6 della L. 266/91 prevede l'istituzione dei Registri Regionali del Volontariato senza specificare le relative Sezioni, richiedendo unicamente (al comma terzo) la rispondenza ai requisiti dell'art. 3, demandando alla legislazione Regionale l'elencazione delle Sezioni e degli specifici requisiti.

I Centri di Servizio per il Volontariato non possono dunque approvare progetti dei Gruppi Comunali di Protezione civile, né tanto meno dei Coordinamenti Provinciali di Protezione Civile i quali, seppure molte Regioni hanno previsto l'istituzione di apposita Sezione degli Organismi di Collegamento e Coordinamento del Registro Regionale del Volontariato, per la loro iscrizione prevede che le realtà associative che vi aderiscono, siano in prevalenza Organizzazioni di Volontariato, e quindi solo queste ultime rientrano nelle competenze attribuite ai CSV.

In ogni caso, prevedendo l'art. 2 del D.P.R. n. 194/2001 la Concessione dei contributi finalizzati unicamente al potenziamento delle attrezzature e dei mezzi e al miglioramento della preparazione tecnica e per la formazione, escludendo di fatto solo l'attività di Promozione del Volontariato, sarebbe opportuno che in sede di modifica della Legge 266/91 si facesse chiarezza in tal senso, chiarendo cioè la legittimità dell'erogazione dei servizi alle Odv di PC, in quanto già contemplate nella normativa specifica di settore, ovvero limitando detti servizi ai Progetti di Promozione del Volontariato, i quali rientrano tuttavia nelle competenze istituzionali dei Centri di Servizio per il Volontariato.

VOLONTARIATO E ANZIANI

(a cura di Renato Frisanco)

Considerando **l'anziano come risorsa attiva e protagonista nella società** si prenderà in esame, in questo contributo, la sua crescente propensione alla partecipazione sociale e si descriveranno le principali caratteristiche delle organizzazioni di volontariato di cui gli anziani sono la componente prevalente od esclusiva.

1. ESSERE ANZIANI OGGI: UN FENOMENO DA REINTERPRETARE

I demografi ipotizzano che nel 2040 le persone con più di 60 anni costituiranno il 41% della popolazione nazionale e che 1 italiano su 10 sarà ultraottantenne. Secondo l'OCSE tra 15 anni l'Italia sarà al secondo posto della classifica dei Paesi con la più alta percentuale di anziani rispetto alla popolazione che lavora (tra i 15 e i 64 anni): per ogni lavoratore vi saranno 4 anziani. L'invecchiamento della popolazione è anzitutto da leggere all'interno di un quadro più ampio di fenomeni socio-demografici, come i decrescenti tassi di natalità e di mortalità (con crescente aspettativa media di vita) e la modesta crescita dei fenomeni immigratori che attualmente mantengono di segno positivo il saldo della popolazione.

Ad un tale e consistente aumento di anziani corrisponderà automaticamente e proporzionalmente un aumento di bisogni, di servizi, di posti letto e di spesa pubblica? La risposta non può che essere affermativa solo se si pensa allo **stereotipo tradizionale dell'anziano** - malato, invalido, dipendente, isolato, assediato da paure, con una identità debole per la perdita di un ruolo sociale - e se si prevede un congelamento del nostro storico Welfare.

L'attenzione generale sul pianeta anziani è focalizzata prevalentemente sui **costi** ed i rischi del fenomeno, mentre appare meno incisiva la valutazione delle **risorse** e delle **potenzialità** degli anziani.

Per quanto concerne la condizione dell'anziano la realtà oggi appare caratterizzata da una **variegata eterogeneità di situazioni e percorsi non riducibili alla generalizzazione di una immagine pauperistica**³³. La realtà degli anziani si presenta vitale, con notevoli risorse ed opportunità e capace di giocare un ruolo specifico ed originale a livello relazionale e sociale.

Quella dell'anziano oggi è una **condizione con tanti "più"**. Recenti indagini attestano che una persona anziana vi arriva oggi con più anni da vivere, con più salute³⁴, più risorse materiali (circa il 50% è abbiente)³⁵, più istruzione (questa è la prima generazione di anziani con titolo di studio superiore alla quinta elementare), più voglia di vivere e di fare in virtù di un atteggiamento positivo nei confronti della vita quotidiana³⁶. In generale sempre più anziani non rinunciano al telefonino,

³³ Con ciò non si vuole affermare che una consistente quota di anziani viva in condizione di povertà. La più recente indagine ISTAT sulla povertà rivela che le famiglie con capofamiglia anziano considerate povere rappresentano il 41% del totale delle famiglie povere. Così come non si può ignorare che con l'incremento del numero di anziani vi è anche un incremento di casi con un grado basso o nullo di autosufficienza.

³⁴ Secondo l'ultima indagine Multiscopo ISTAT il 72,4% degli anziani dichiarano di avere una salute almeno "discreta". Tuttavia il 27% di coloro che dichiarano di stare male o molto male sono costretti ad affrontare rilevanti spese per prestazioni sanitarie e per l'acquisto di farmaci.

³⁵ Lo si desume dall'indagine Astra-Demoskopica nel 2002 sui NYSS (New Young Sixty Seventy Years), persone in età 61-75 anni dividendoli in tre categorie: post-adulti attivi, benestanti giovanilismi e benestanti infelici.

³⁶ Lo attesterebbe anche la recente "scoperta" che sempre più le persone della terza età hanno una vita sessuale attiva, mentre cresce il numero di matrimoni di persone anziane.

vanno in palestra, apprezzano il computer, sono attenti al rapporto qualità-prezzo ma non disdegnano le spese “per sfizio”³⁷. Di particolare interesse risultano poi i dati sulla loro propensione al risparmio e all’investimento³⁸ e sono diventati un target molto studiato dal marketing. **Gli anziani sono inoltre sempre più in grado anche di autorganizzarsi e di partecipare.** Come ha avuto modo di dire Finzi di Demoskopea, sono passati «dalla cultura del purtroppo alla cultura del finalmente (abbiamo tempo)» e quindi «dalla nostalgia alla curiosità, dalla stabilità al cambiamento, dal fatalismo al progetto».

2. POLITICHE PER GLI ANZIANI

Il sistema di welfare è in una fase di forte trasformazione verso una maggiore articolazione dei servizi sul territorio, una più ampia partecipazione delle organizzazioni autonome dei cittadini nella gestione dei servizi, una migliore integrazione tra il socio-assistenziale, il sanitario e il sociale allargato. Siamo ormai nel modello di un *welfare mix* di tipo comunitario e solidaristico affermato dalla legge quadro di riforma dell’assistenza sociale L. 328/2000).

E’ indubbio che negli ultimi due decenni all’attenzione posta sui problemi della terza età ha corrisposto anche un rinnovato impegno verso nuove e vecchie tipologie di servizi.

Gli anni ’80 hanno visto aumentare gli interventi degli Enti pubblici per gli anziani, ma hanno riguardato soprattutto il **settore socio-sanitario** e quindi i bisogni più pesanti degli anziani. Tali risposte richiedono ora di essere riorientate sulla prevenzione, sull’intervento territoriale, domiciliare e diurno, piuttosto che su quello residenziale-degenziale. Gli attuali investimenti vanno quindi nella direzione di spostare l’assistenza dall’ospedale e dalla casa di riposo al territorio e al domicilio delle persone. Per fare questo è necessario qualificare l’organizzazione dei servizi socio-sanitari avendo chiara questa prospettiva³⁹.

A partire dagli anni ’90 l’attenzione si è concentrata maggiormente sul settore del **tempo libero**; vengono infatti alimentate iniziative in ambito ricreativo rivisitando l’ottica che aveva animato i tradizionali “Centri anziani” riscoprendone anche la valenza culturale, così come si moltiplicano le Università della Terza età. L’obiettivo di tali iniziative è una più netta caratterizzazione dell’anziano come attore sociale, in altri termini, un soggetto destinato non a vedere il deperimento della propria relazionalità e quindi della propria identità, ma capace di rinnovare interessi e costruire nuovi processi relazionali e comunicativi di cui è protagonista.

Le politiche sociali attuali contemplanò l’anziano non come una persona finita, ma come una ricchezza per la società e si sa che dipendenza e invalidità sono spesso conseguenze e sintomi della sua esclusione sociale. D’altra parte proprio nel momento in cui perde un ruolo sociale ricoperto nel corso della vita, l’anziano aspira ad assumerne un nuovo ruolo. **Poter compensare i ruoli perduti** acquisendone di nuovi, sviluppare la cultura, la curiosità per il sapere e gli interessi durevoli fa sì che la vecchiaia rimanga un’età intensa della vita. La capacità o la possibilità di coltivare valori e ideali, sociali, politici o solidaristici, permette

³⁷ Cfr. (a cura di) N. Delai, Essere anziano oggi, di 50&Più, Roma, 1999.

³⁸ Cfr., Banca d’Italia, I bilanci delle famiglie, 1998.

³⁹ Il Progetto Obiettivo Anziani promosso dal Ministero della Sanità 1998-00 tendeva a rafforzare e incentivare la prospettiva della domiciliarità³⁹, cioè del lavoro socio-sanitario negli usuali spazi di vita della persona valorizzando le sue risorse, quelle della sua famiglia, quelle della solidarietà comunitaria. Proprio per promuovere il mantenimento e il recupero dell’autosufficienza nell’anziano.

all'anziano di elaborare progetti per il futuro e di mantenere un'attività creativa, fonte di autonomia e di benessere.

Non a caso in questi ultimi anni abbiamo assistito ad una espansione dell'impegno degli anziani nel volontariato e nell'associazionismo, in quanto terreno ottimale di realizzazione di un'anzianità attiva e protagonista nella costruzione di una comunità solidale.

La sfida maggiore che, per i prossimi anni, si presenterà alla nostra società è **la riduzione del divario esistente tra aspettativa di vita totale e aspettativa di vita attiva, priva di disabilità.**

Si tratta quindi:

- di **promuovere con sempre maggior efficacia le risorse umane** di cui sono portatori gli anziani all'interno della comunità;
- di attivare reti di solidarietà sul territorio che abbiano come riferimento gli anziani in quanto **“soggetti attivi protagonisti”** e non “oggetto” di interventi di tipo assistenziale e riparatorio;
- di far sperimentare agli anziani processi esistenziali di significatività comunitaria in modo da **contrastare la mancanza di ruolo e di relazione** che possono determinare una “non autosufficienza sociale”.

3. PARTECIPAZIONE SOCIALE DEGLI ANZIANI

Sul piano sociale gli anziani costituiscono una componente tendenzialmente forte per la loro crescita numerica e per il contributo che molti offrono alle attività di cura e assistenza dei minori e delle famiglie e al ruolo che molti esercitano anche in ambito extradomestico. Sappiamo quanto conti, ad esempio, la componente anziana all'interno delle forze sindacali e quanto sia capace di negoziare con il governo nazionale per qualsiasi ipotesi di modifica dell'assetto previdenziale.

E' evidente che in questo scenario e a seguito di questi nuovi processi, che sono culturali e istituzionali ad un tempo, gli anziani sono in una posizione di vantaggio. Anche perché, a differenza delle giovani generazioni, sembrano più attivi e capaci di autotutela.

Le ricerche che fotografano la partecipazione sociale degli anziani ne sono prova eloquente. Le indagini periodiche dell'IREF sulla partecipazione associativa della popolazione forniscono dati interessanti a proposito di quella anziana. Intanto un primo elemento che evidenzia in maniera significativa un cambiamento nell'immaginario collettivo della concezione che si ha degli anziani lo si può riscontrare nel fatto che il I° Rapporto IREF del 1983 non prendeva in considerazione gli anziani limitandosi a considerare la popolazione tra i 18 e i 55 anni, mentre dalla rilevazione del 1986 la fascia di popolazione presa in esame è dai 18 ai 74 anni. In sostanza anche nel misurare il fenomeno della partecipazione associativa si passa da un momento in cui gli anziani vengono considerati solo portatori di bisogni e non anche espressione di nuove istanze collegate ad un desiderio di maggiore incisività sociale.

Le persone in età 65-74 anni che si dedicano ad attività di volontariato risultano aumentate del 3% nella rilevazione del 1991 e del 7,5% in quella più recente, più di quanto non si verifici per la fascia giovanile (18-24 anni) il cui aumento è dell'1,6%.

Inoltre tale partecipazione è cambiata anche in termini di qualità: se inizialmente si riscontrava una tendenza da parte degli anziani a svolgere queste attività singolarmente e, quindi, in maniera casuale e non organizzata, l'ultima rilevazione attesta una loro **propensione alla partecipazione in gruppi più formalizzati**.

Altra caratteristica saliente della partecipazione associativa della popolazione anziana è il loro **apporto continuativo**: nel 1991 la partecipazione assidua riguardava 15,8% degli anziani, nel 1994 sale al 45,5%.

Gli anziani stanno inoltre **ridefinendo in maniera costruttiva la propria presenza nel sociale** cercando anche nuove strade di impegno civile di espressività e di relazionalità. Si nota una tendenza a non concentrarsi in ambito socio-assistenziale, ma a distribuirsi in altri settori di impegno civile (sportivo-ricreativo, culturale...).

La partecipazione degli anziani si caratterizza sia come soci di specifiche associazioni di promozione sociale che come attivisti del volontariato. Si tratta della dimostrazione che la opzione partecipativa è presente anche in età più avanzate.

4. VOLONTARIATO DEGLI ANZIANI IN ITALIA

4.1. Le dimensioni del fenomeno

Il problema della disponibilità della risorsa umana gratuita ad elevata motivazione riguarda molte organizzazioni di volontariato (d'ora innanzi OdV), come attesta l'ultima rilevazione nazionale FIVOL 2001 su 13.089 OdV. Tale indagine ci restituisce e conferma il profilo di un volontariato adulto maturo nel quale la partecipazione degli anziani – più ancora di quella giovanile - assume carattere marginale. Lo attesta l'*identikit* del volontario-tipo: ultraquarantenne e discretamente inserito nel mondo del lavoro.

Nella rilevazione del 1997 le unità a prevalente o esclusiva componente anziana costituivano il 6,5% delle organizzazioni esaminate (10.516) mentre nel 2001 rappresentano il 5,5% delle 12.468 che hanno fornito il dato⁴⁰. Sulla base di una stima ragionevole le organizzazioni a prevalente componente anziana sono nel nostro Paese circa **1.400** e gli anziani attivamente presenti e in modo continuativo nelle organizzazioni di volontariato ammontano a circa 30 mila unità; vi è poi una componente non quantificabile, ma sicuramente nutrita, che va a gonfiare la statistica dei volontari occasionali, disponibili a dare del tempo più sporadicamente, ovvero in occasione di eventi significativi e promozionali dell'attività dell'associazione (oltre 7.000 presenti nelle 682 unità a prevalente componente anziana). Inoltre va considerato che la parte più cospicua dei presidenti delle organizzazioni di volontariato sono anziani, e che il 20% delle unità solidaristiche sono "miste", ovvero plurigenerazionali, si può stimare in **circa 50 mila la cifra degli ultra65enni attivi nel mondo del volontariato**. Altre 100 mila anziani compongono la realtà dei centri sociali autogestiti e delle numerose associazioni di promozione sociale che elevano la partecipazione, la socializzazione e la vita attiva degli anziani. Vi sono poi i volontari impegnati nelle iniziative dei Comuni che li reclutano direttamente - come il "nonno vigile", il presidio di musei o altri interventi di servizio leggero - e di cui è difficile calcolare il numero delle persone coinvolte.

Come si può spiegare il fenomeno di un minor impegno assiduo degli anziani nel volontariato organizzato anche a fronte di un aumento progressivo della popolazione anziana nel nostro Paese?⁴¹ A determinare una presenza non proporzionale alle forze attive anziane concorrono più fenomeni, quali:

⁴⁰ Il maggiore rigore nella distinzione tra volontario continuativo e non, adottato nell'ultima rilevazione FIVOL, spiega solo in parte lo scarto statistico tra le due rilevazioni.

⁴¹ Infatti se all'1.1.1991 vi erano in Italia 8,4 milioni di cittadini anziani all'1.1.2000 sono saliti a 9,7 milioni.

- la forte attrazione degli anziani verso le organizzazioni autogestite di tipo ricreativo e di intrattenimento del tempo libero (centri sociali o socio-ricreativi) a quasi esclusiva relazione tra 'pari';
- l'esteso coinvolgimento degli anziani nell'accudimento di nipoti e a supporto delle famiglie più giovani dei loro figli, risorsa resa ancor più necessaria dalla situazione di riduzione degli investimenti per le politiche di Welfare e i non ancora ottimali per la famiglia, salvo il ritorno ad una monetizzazione del bisogno (l'assegno a sostegno dei nuovi nati)⁴²;
- vi è poi una quota di anziani che rimane nel circuito lavorativo anche nella terza età.

Le spiegazioni della minor presenza di anziani (e non solo) nelle OdV vanno ricercate anche nel movimento solidaristico nel suo complesso, e riguardano in generale la capacità di disseminare la cultura della solidarietà - come prima funzione del volontariato moderno - di fare reclutamento di nuovi volontari con una specifica strategia, di saper accogliere i volontari in un contesto associativo caldo e motivante, di fornire spazi espressivi, rinforzi valoriali e possibilità di partecipazione dentro l'associazione, venendo incontro alla domanda di comportamento pro-sociale degli anziani.

4.2. Caratteristiche distintive del volontariato a esclusiva o prevalente presenza di anziani

Per marcare i tratti salienti dei gruppi di volontariato a prevalente o esclusiva presenza anziana tali gruppi sono stati messi a confronto con quelli costituiti prevalentemente da giovani (18-29 anni), giovani-adulti (30-45 anni), adulti-maturi (46-65 anni) nonché con i gruppi plurigenerazionali. Questi ultimi, non a caso, dimostrano maggior vicinanza alla fisionomia media del fenomeno (Tavola 1).

Le **caratteristiche distintive o peculiari dei gruppi a prevalente presenza di over 65** esaminati nell'ultima rilevazione, confermano quanto già analizzato nell'indagine del 1997 e spiegano in qualche modo anche le opzioni degli anziani alla solidarietà.

Sono organizzazioni:

- che rivelano **un'anzianità media di 29 anni e sono sorte pertanto in epoca mediamente più remota**: 52 su 100 sono attive prima della seconda metà degli anni '80. Non tutte nascono pertanto come organizzazioni senior, ma rappresentano la continuità di volontari che ne sono stati i fondatori in età prevalentemente non anziana;
- che operano in misura nettamente prevalente in un **raggio di azione locale**, comunale o infracomunale (72 su 100). Esprimono pertanto una partecipazione molto legata allo specifico territorio in cui vivono. La differenza con le unità caratterizzate dalla cospicua presenza di giovani è al riguardo molto rilevante.
- **meno strutturate negli organi sociali**; in particolare dispongono meno di tutte le componenti considerate di un organo esecutivo, a segnalare la minore complessità media nella struttura organizzativa dei gruppi a prevalenza anziana;
- **attive soprattutto nei tradizionali settori del Welfare**, quello socio-assistenziale e sanitario. In tali settori è particolarmente evidente la propensione

⁴² E' più un sostegno ad una politica riproduttiva che alla politica della famiglia che necessita di risposte ai bisogni non materiali e di orientamento ai servizi, da migliorare e ampliare su tutti i temi della protezione della maternità e dell'infanzia e della genitorialità consapevole.

di questi gruppi a fare assistenza alla persona, sostegno relazionale, tutela e promozione dei diritti, mentre alle altre generazioni di attivisti solidali competono attività quali il soccorso di emergenza, il trasporto di malati e le attività di formazione all'intervento. Se operano nei settori della partecipazione civica (educazione, ambiente, cultura e protezione civile) sono più attivi delle altre componenti generazionali nella promozione sociale di singoli e gruppi di cittadini, nell'organizzazione di iniziative di socializzazione, nel favorire l'autotutela e la partecipazione degli anziani mentre, al contrario, risultano meno idonei a fare informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica su temi e problemi della vita sociale e del territorio. Inoltre, in qualunque settore operino, i gruppi di anziani sono meno vocati a svolgere attività di ricerca, studio e documentazione, quali attività connesse ad una operatività consapevole, programmata e verificata. Indubbiamente al riguardo si avvantaggiano per il *background* formativo e professionale da loro acquisito nel più lungo *curriculum vitae*;

- nel caso in cui abbiano in carico delle **utenze**, i gruppi di anziani privilegiano in modo marcato quelle **anagraficamente più vicine a loro**, vale a dire altri anziani. Sono invece i più distanti rispetto all'utenza minorile e giovanile così come lo sono i gruppi giovanili nei confronti degli anziani, verificandosi una sorta di **soccorso intragenerazionale** che accentua quella separatezza tra le generazioni di cui soffrono anche le OdV. I gruppi *senior* sono altresì i primi a mobilitarsi nei confronti di persone in stato di generico disagio o di povertà, mentre sono molto meno propensi dei giovani volontari associati a farsi carico dei disabili;
- **con risorse umane gratuite mediamente meno abbondanti** di quelle disponibili in qualunque altro tipo anagrafico considerato, ma lo stesso si può dire per quelle remunerate. Infatti in una percentuale più bassa di casi troviamo organizzazioni senior di tipo "misto", dove accanto ai volontari è presente anche una componente di professionisti (nel 14,5% dei casi rispetto al 26,1 della componente junior e al 21,7% del fenomeno complessivo), anche in considerazione del fatto che gli anziani sono già essi stessi portatori di competenze, cultura del lavoro e organizzativa acquisita nel pregresso percorso professionale;
- la componente anziana non si distingue significativamente dalle altre per numero di ore medie settimanali dei propri attivisti, mentre risultano **più ridotte le ore settimanali medie complessive** realizzate dall'intero gruppo (92,7), in relazione alla dimensione media più ridotta di tali gruppi;
- la valenza culturale e professionale della pregressa esperienza lavorativa di molti anziani spiega la **minor propensione a iniziative di formazione dei volontari** (lo si evince dalla rilevazione del 1997). Ne è prova il fatto che nel 28,2% di queste unità vengono svolti corsi periodici per i volontari a fronte del 58,8% dei gruppi a composizione giovanile e al 42,6% del complesso delle unità esaminate;
- il genere prevalente nelle unità anziane è quello **femminile**, anche per la prevalente vocazione socio-assistenziale di questi gruppi, più congegnale anche nel mondo del volontariato alla donna. La proporzione di volontarie si ridimensiona solo se si considera la presenza di molte figure di presidenti e di soci fondatori all'interno di organizzazioni in cui non è prevalente la quota di anziani;

- anche in termini di **risorse strutturali**, economiche e delle tecnologie comunicative le unità a prevalente componente anziana sono posizionate meno bene rispetto ai gruppi di qualunque altra classe anagrafica. Dispongono in minor misura di sedi stabili (di proprietà o in affitto), spesso sono provvisorie o corrispondenti all'abitazione di un proprio membro (conferma la dotazione medio-bassa di locali rilevata nel 1997) e hanno **meno accesso a finanziamenti** differenziati e quindi dispongono mediamente di entrate meno cospicue. Più di tutte si basano sull'autofinanziamento, comprendendo anche il contributo fornito dai soci; hanno quindi meno accesso ai finanziamenti pubblici di tipo più pregiato, vale a dire i corrispettivi per convenzioni e per progetti. Sono però più autonome economicamente rispetto alle Amministrazioni pubbliche e più sussidiarie nelle loro iniziative: solo per 25 di queste OdV su 100 i proventi di fonte pubblica sono stati quelli prevalenti nel bilancio del 2000 rispetto ai 42 su 100 del totale e al 48 su 100 dei gruppi giovanili;
- rivelano un **minor impegno nel reperimento di risorse umane** - ponendosi in modo non prioritario il tema del ricambio generazionale - **e finanziarie** (nel 1997 il 30,3% le perseguiva attivamente rispetto al 55% dei gruppi giovanili e al 44,7% complessivo). Ciò significa anche una meno elevata propensione alla comunicazione-promozione esterna della loro organizzazione, ovvero un più episodico utilizzo di mass media e di altri eventi o supporti comunicazionali (incontri, dibattiti, feste, teatro) per le varie attività di sensibilizzazione, animazione, acquisizione di volontari e ricerca fondi. Una capacità comunicativa mediamente inferiore è evidenziata anche da indicatori quali l'uso meno diffuso di caselle postali elettroniche e di un sito web dedicato alla loro organizzazione;
- la collaborazione diretta con Enti locali (convenzioni) e con istituzioni e servizi pubblici (collegamenti operativi) è meno ricercata da queste unità. Le unità solidaristiche delle generazioni più avanzate rivelano una **dinamica relazionale meno fitta** anche con le altre agenzie o realtà del territorio, dalle organizzazioni *nonprofit*, alle strutture formative o scolastiche - in coerenza con il loro minor impegno con/per i giovani - e dichiarano in proporzione inferiore di aver intessuto dei rapporti operativi con più di tre tipi di partner. Si conferma così la più scarsa propensione a fare rete (*networking*)⁴³, a connettersi con gli altri soggetti del terzo settore.

Un profilo di securizzazione più che di impegno sociale?

In definitiva, le organizzazioni di volontariato in cui gli anziani sono protagonisti appaiono meno strutturate e organizzate, più attive nell'ambito di intervento del Welfare e con funzioni tradizionali di assistenza alla persona, pur se tendono a perseguire la promozione sociale. Sono di dimensioni ridotte per numero medio di volontari e di altri operatori coinvolti e per impegno settimanale profuso dai volontari assidui.

I gruppi a prevalente presenza di *senior* appaiono meno in linea degli altri per una serie di indicatori di vitalità organizzativo-gestionale, dalla valorizzazione della risorsa umana alla capacità di fare promozione, di comunicare, di attrarre risorse e di attivare prestazioni di particolare utilità sociale. I gruppi generazionali anziani sono i più inclini a fare relazione di aiuto nel senso tradizionale del termine e quindi ad essere coinvolti in modo diretto nei servizi di assistenza a malati o a soggetti con bisogni socio-sanitari conclamati o da sostenere nei luoghi di cura, soprattutto se

⁴³ Nella rilevazione del 1997 risultava reticolare il 18% di esse rispetto al 25,4% delle organizzazioni con adulti-maturi - 45-64 anni - e al 36% dei giovani.

sono anch'essi anziani. In definitiva il profilo di queste organizzazioni spiega come esse siano le meno attrattive nei confronti dei giovani, mentre in generale sono le meno propense a reclutare nuovi volontari e a sviluppare ulteriormente la loro attività e quindi piuttosto chiuse al proprio gruppo anagrafico e meno reticolari e collaborative con soggetti esterni.

Esse sembrano suffragare **bisogni di reciproco riconoscimento e sostegno tra anziani** piuttosto che istanze partecipative a rilevanza culturale e politica. L'ipotesi che stanno venendo meno alcuni aspetti attrattivi degli anziani nelle realtà organizzate di impegno nel sociale è suffragato dal fatto che essi sono molto presenti nello scenario dell'associazionismo prevalentemente mutualistico e ricreativo-culturale o dove, accanto a motivazioni altruistiche e partecipative trovano risposta anche istanze personali di valorizzazione, espressione di sé, comunicazione con altri anziani.

Il rilievo della minor tensione della popolazione anziana come componente attiva del cambiamento sociale è in parte attenuato dal protagonismo di molti volontari senior che figurano come leader in un numero ragguardevole di organizzazioni. E' evidente l'importanza del recupero di un ruolo maggiormente attivo e propositivo da parte degli anziani unitamente alla promozione della loro partecipazione in organizzazioni plurigenerazionali. E, d'altra parte, appare necessario un maggiore impegno da parte dei Centri di Servizio per il Volontariato ad un'azione di sensibilizzazione rispetto alle strategie di crescita, di comunicazione, di promozione e acquisizione/ricambio di risorse, nonché di risposta ai loro specifici problemi che sono spesso quelli delle piccole organizzazioni di volontariato.

Animare la cittadinanza attiva degli anziani appare pertanto un obiettivo del volontariato moderno.

Tavola 1 - Confronto tra le organizzazioni di volontariato a componente anagrafica prevalente

DESCRIZIONE	FINO A 29 ANNI (100=1.035)	30-45 ANNI (100=3.396)	46-65 ANNI (100=4.783)	OLTRE 65 (100=682)	PLURIGENERAZIONALE (100=2.572)	IN TOTALE (*) (100=12.468)
Sorte prima del 1986	30,3	35,0	43,5	51,8	45,9	41,1
Ambito di azione:						
- quartiere, parrocchia	7,5	4,2	8,2	21,6	5,8	7,3
- comune	32,5	33,5	39,5	50,1	37,8	37,5
Articolazione delle OdV in 3 o 4 organi sociali	64,5	63,9	62,6	55,1	64,5	63,1
Organi sociali: esecutivi	42,9	34,9	32,2	25,4	36,6	34,4
Settori di attività:						
partecipazione civica	51,0	44,1	30,7	37,6	33,5	37,0
CAMPI DI INTERVENTO NEL WELFARE:						
- soccorso di emergenza	30,4	16,6	5,4	2,0	18,8	12,6
- trasporto malati	34,6	19,9	12,1	7,4	24,6	18,1
- formazione intervento	21,9	12,2	10,5	6,1	13,7	12,2
- servizi di assistenza	37,7	32,2	44,5	57,7	36,5	40,0
- sostegno relazionale	21,3	14,5	25,6	36,1	19,5	21,9
- tutela, promozione dei diritti	20,2	20,0	23,9	30,7	20,3	22,3

CAMPI DI INTERVENTO ALTRI SETTORI:						
- prevenzione/soccorso calamità	33,6	24,9	9,6	2,5	27,9	20,0
- conformare/sensibilizzare	35,4	47,2	49,4	33,9	43,1	45,2
- tutelare aree naturali	20,6	20,0	11,5	6,3	16,4	15,7
- tutelare beni materiali	7,9	12,1	11,4	15,4	9,9	11,1
- cultura locale	8,6	11,5	14,8	16,5	10,6	12,4
- promozione autotutela						
- promozione iniziative di socializzazione	37,8	27,9	36,5	63,2	32,6	34,7
FINALITÀ' ESPLICITE:						
- sostegno/ assistenza	38,3	27,2	36,0	56,3	32,0	34,1
- prevenzione	37,2	26,6	14,3	7,9	26,7	21,8
- promozione sociale	38,3	35,5	39,8	47,2	35,6	38,0
- informazione/ sensibilizz.	40,5	51,0	49,6	35,1	35,1	47,0
Fanno ricerca, studio, documentazione	28,9	24,2	20,4	10,9	23,8	22,3
UTENZE:						
- età evolutiva, giovani	38,8	32,2	20,4	14,0	24,9	25,4
- anziani	21,5	20,0	37,7	68,9	33,4	33,2
- disabili	26,2	19,4	18,2	8,5	20,6	19,1
- persone in difficoltà	22,2	22,7	28,4	32,5	28,4	6,8
- persone in stato di povertà	11,3	13,0	14,6	20,7	15,5	14,5
- malati, infortunati	40,9	42,9	40,4	23,6	46,0	41,1
N° medio di volontari	28,1	20,9	20,6	17,8	28,6	22,8
Fino a 10 volontari continuativi	39,8	57,9	57,5	62,6	47,3	45,8
Oltre 40 ore settimanali dei volontari	54,9	37,1	38,4	36,1	42,1	40,1
Ore medie settimanali per volontario	6,2	5,8	4,9	5,2	6,0	
Ore medie settimanali complessive dei volontari	175,3	120,9	102,9	92,7	171,8	127,0
Composizione mista: volontari e remunerati	26,1	21,7	21,8	14,5	21,8	21,7
Ore volontari: < o = al 50% del totale	20,2	15,2	12,4	8,2	13,9	13,9
Fino a 20 operatori	38,4	55,9	57,0	66,3	49,2	54,1
% OdV con volontari a rimborso spesa forfettario	8,6	8,0	6,9	5,9	6,7	7,1
Volontari: di genere femminile	44,8	43,6	60,4	58,8	46,0	50,8
Presidenti: di genere maschile	81,3	74,2	65,9	60,6	71,6	70,3
Quote volontarie: 67-100%	21,1	23,2	38,3	41,9	24,7	30,2
Operano autonomamente O isolatamente	16,8	17,6	17,9	29,0	17,4	18,2
Collaborazione con organizzazioni non profit	23,3	18,6	17,4	14,2	17,1	18,0
Convenzioni con enti pubblici (con oneri)	44,2	36,7	33,3	24,5	40,5	36,2
Collegamenti per progetti e iniziative comuni con il terzo settore	34,4	31,2	28,7	22,7	27,3	29,3
Collegamento con scuole/strutture formative	28,1	26,3	21,9	10,3	21,9	23,1
Collegamento con istituzioni pubbliche	60,3	55,6	52,7	49,3	53,7	54,2
Partner operativi: più di tre nel 2000	30,4	26,0	22,3	13,3	22,3	23,5

Adesione a due reti*	22,1	19,0	16,8	13,9	19,3	18,2
Entrate da contributi di soci e autofinanziamento	83,8	79,2	79,6	87,9	78,8	80,1
Entrate da contributi pubblici	52,2	51,6	47,1	42,3	48,2	48,7
Entrate da convenzioni	41,9	38,8	33,9	20,8	41,8	36,8
Entrate da progetti	12,2	10,4	6,9	5,1	7,1	8,2
Dispongono di 3 o più tipi di entrata (2000)	46,7	40,4	37,7	25,7	39,4	38,9
Entrata prevalente 2000: finanziamento pubblico	47,8	45,7	38,0	24,7	45,4	41,7
Classe di entrata nel 2000 - superiore ai 5 mila euro	55,2	51,0	53,6	48,5	52,8	52,6
Sede di proprietà o in affitto	30,5	28,1	25,9	19,7	29,3	27,2
Casella di posta elettronica	55,9	47,3	31,2	13,2	35,1	37,5
Sito web	27,4	21,0	12,2	5,4	17,1	16,5

FONTE: rilevazione FIVOL 2001

(*) Le organizzazioni esaminate nella rilevazione 2001 sono state 13.089, ma nel 4,7% non risultava la presenza di volontari attivi in modo continuativo.

5. VOLONTARIATO PER GLI ANZIANI

Delle 13.089 organizzazioni esaminate dalla FIVOL nel 2001, quelle che si prendono in carico gli anziani, autosufficienti o non, sono 3 su 10. 44 su 100 di queste operano sull'utenza anziana in modo esclusivo o prioritario.

Una *prima caratteristica* distintiva del volontariato per gli anziani riguarda l'anagrafe di chi se ne occupa: i dati in possesso della nostra banca dati rivelano che i volontari attivi a favore degli anziani sono prevalentemente altri anziani, vale a dire che la risorsa umana prima per gli anziani è ad essi omologa dal punto di vista generazionale.

Specularmente, si evince che i giovani tendono ad occuparsi di più di minori e di coetanei configurando un rapporto di mutua assistenza intragenerazionale. Nel caso degli anziani si mobilita una risorsa spiccatamente femminile e largamente al di sotto del titolo di studio medio. Le donne anziane sono quindi le più attive volontarie a beneficio di altri anziani riproponendo quel modello di "cura" che vede la donna protagonista anche al di fuori del proprio ambito familiare, peraltro sempre più ridotto.

Una *seconda caratteristica* palese del volontariato organizzato a favore della terza età risiede nel forte legame con le strutture della Chiesa e quindi nella matrice marcatamente confessionale o di ispirazione cristiana che lo connota. L'influenza delle strutture di Chiesa – piuttosto forte per il 46,3% di queste organizzazioni - trova spiegazione anche nel fatto che in una quota non marginale di questi gruppi nasce in seno alle Parrocchie o Caritas parrocchiali. Non a caso in 3 casi su 10 si collocano nel tipo di organizzazioni connotate come "cattoliche di base". Un sub-universo di questo volontariato è invece di origine sindacale (Auser e Antea) o categoriale (14%) e, soprattutto, quello che si organizza intorno ai centri sociali per attività di socializzazione, a base ludico-ricreativa-culturale, per lo più autogestita, anche se non mancano interventi tipicamente solidaristici e socio-assistenziali (32,4%).

Una *terza caratteristica* del segmento di volontariato per gli anziani è dato da ciò che queste organizzazioni realizzano: è un impegno fortemente orientato ad interventi di welfare leggero, basato su prestazioni socio-assistenziali ad ampio spettro, di cui le più frequenti sono, nell'ordine: visite in case di riposo, ospedali o a

domicilio (in quest'ultimo ambito anche per qualche aiuto domestico), accompagnamento, assistenza morale, ma anche ascolto e sostegno economico nei centri sociali. Per lo più si tratta di un sostegno alla vita relazionale, dell'orientamento ai servizi, di piccoli aiuti pratici per sopperire ai deficit di funzionalità o di risorse proprie. Proprio per la propensione a farsi carico di questi bisogni le organizzazioni non trascurano affatto gli anziani non autosufficienti. Così come l'anziano beneficiario di queste organizzazioni è in non pochi casi malato e talvolta anche povero.

Dal punto di vista descrittivo sono le organizzazioni che rivelano la più equilibrata presenza nel tempo (da prima degli anni '50 al periodo post 266) e che hanno ricevuto negli ultimi 10 anni un impulso superiore a quello medio (il 52,4% a fronte del 46,5% del totale) a presidiare un problema costante, quello del sostegno all'età anziana, e al tempo stesso crescente per il dato demografico che segnala una tendenziale senilizzazione della popolazione nazionale. Questo segmento del volontariato rivela inoltre un radicamento localistico, operando sul territorio più circoscritto del quartiere o della parrocchia, con immediata capacità di conoscenza e di risposta ad un problema.

Non si notano differenze significative rispetto alle altre organizzazioni per quanto concerne il rapporto con gli Enti Locali e i servizi pubblici, così come per quanto concerne l'iscrizione ai Registri regionali del volontariato pur essendo il volontariato pro-anziani prevalentemente di ispirazione cristiana e collegato alle istituzioni ecclesiali. Evidentemente è un volontariato che proprio perché opera peculiarmente nell'ambito socio-assistenziale non disdegna e non può trascurare il rapporto con il referente pubblico della propria utenza, da sollecitare e da integrare con prestazioni capaci di aggiungere umanizzazione e relazionalità. Rappresenta inoltre il volontariato sociale, quello che opera per lenire disagio e compensare deficit della persona o per favorire momenti di vita relazionale, di socializzazione, di intrattenimento e svago. Tuttavia va incontro ai bisogni tipici e più acuti degli anziani rispondendo ai quali si fa reale prevenzione rispetto alla perdita di interessi, di motivazioni, di qualità della vita e quindi via via di funzioni attive e di competenze sociali verso la non autosufficienza o l'abbandono.

Tavola 2

CARATTERISTICHE DISTINTIVE DELLE ODV PER GLI ANZIANI	PRO-ANZIANI	ALTRE
In ordine decrescente del valore test di significatività statistica		
1. Operano nel settore socio-assistenziale	87,3	53,9
2. Forniscono sostegno a singoli o a gruppi	62	33,3
3. Realizzano servizi alla persona	56,4	29,6
4. Cluster: OdV tradizionale di Welfare	59,4	33
5. Forniscono sostegno relazionale agli utenti di servizi	36,2	16,2
6. OdV in grado di quantificare il numero di utenti in carico	68,9	45,6
7. Si fanno carico anche di malati in generale	29,7	13,9
8. Fanno trasporto di malati	28,5	13,3

9. Si fanno carico di persone in difficoltà di vario tipo	33,9	17,4
10. Promuovono iniziative di socializzazione/aggregazione	41,4	23,4
11. Realizzano attività ricreative	43,6	25,4
12. Si fanno carico di persone in stato di povertà	19	7,6
13. Matrice culturale o ispirazione: confessionale	44,8	28,7
14. Classe di età prevalente dei volontari continuativi:+64	13,5	5,2
15. Emanazione di sindacato	7,6	2,2
16. Oltre 20 volontari continuativi	36,1	22,5
17. Oltre 40 ore settimanali di impegno dei volontari	53,4	38,2
18. Oltre 40 operatori	34,5	22,5
19. Gruppi di volontari a prevalenza femminile (+67%)	39,8	28,7
20. Bacino di operatività: quartiere/parrocchia o comune	58,8	45,2

Tavola 3

CARATTERISTICHE MAGGIORMENTE ESTRANEE ALLE ODV PER GLI ANZIANI	PRO-ANZIANI	TOTALE
In ordine decrescente del valore test di significatività statistica		
1.Non hanno utenti	0	34,8
2. Tipo: OdV sanitaria di supporto alla donazione	1,9	16,8
3. Tipo: OdV di tutela dei beni comuni	8,4	23,1
4.Realizzano attività di sensibilizzazione	31,9	48
5. Classe prevalente dei volontari: 30-45 anni	14,1	26
6.Dispongono di E-mail	25,9	37,1
7. Operano nella macroarea della partecipazione civica	24,6	34,6
8. Sono di matrice culturale aconfessionale	18	27
9. Epoca di costituzione: prima del 1975	8,2	15,1
10.Non dispongono di entrate per autofinanziamento	12,1	19,8

**VOLONTARIATO, BAMBINI – ADOLESCENTI E CARCERE:
L'ESERIENZA DEL COMITATO PER IL TELEFONO AZZURRO**

(a cura di Paola Papi Barbato)⁴⁴

Il Rapporto Nazionale sulla Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza di Telefono Azzurro-Eurispes e le statistiche del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria evidenziano la presenza di oltre 60mila detenuti. I bambini con un genitore detenuto, se non a volte tutti e due, sono circa 50mila. La popolazione carceraria femminile conta circa 2900 unità: le donne sono tendenzialmente condannate a pene di durata media piuttosto bassa, dai 3-5 anni a un minimo di 1-3 anni. I bambini attualmente presenti nei nidi interni alle carceri sono mediamente 60, ma considerato il forte turn over di ingressi, uscite e trasferimenti di detenute con piccoli al seguito, il numero è molto più alto.

Anche dopo l'approvazione della legge n. 40 dell'8 marzo 2001, sulle misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori, quasi nulla è cambiato perché non sono state costruite le previste strutture di accoglienza e assistenza e quindi gli arresti domiciliari per le persone che non hanno casa sono impensabili (le mamme Rom sono il 95%).

La drammatica esperienza della genitorialità "difficile", "intermittente" o "interrotta" riguarda la metà delle detenute: il 50% di loro ha figli e, anzi, mediamente l'80% ne ha fino a tre, per arrivare a quattro o più nelle regioni meridionali. Nel caso degli uomini, si stima che circa il 37% di loro abbia almeno un figlio.

Molti bambini ed adolescenti italiani, stranieri e nomadi, vivono ,dunque, direttamente o indirettamente per un periodo della loro vita l'esperienza del carcere. Alcuni di questi bambini (al di sotto dei tre anni) si trovano ,infatti, a convivere con la figura di riferimento materna all'interno di spazi che dovrebbero essere, anche se spesso non lo sono affatto, idonei e adeguati al loro sviluppo psicofisico. Altri settimanalmente affollano le sezioni preposte alla visita ai genitori/parenti detenuti e, dopo aver subito la perquisizione ed il controllo dei pacchi da parte degli Agenti, sono costretti ad attendere a lungo il momento del colloquio e a vivere il colloquio stesso in un ambiente spesso tetro e disagiata.

Il bambino e l'adolescente che entrano in carcere si trovano a convivere in una situazione che non sono sempre in grado di comprendere, che non sempre sono preparati ad affrontare e che non è sempre tutelante nei loro confronti. Lo stesso rapporto con il proprio genitore rappresenta non solo un bisogno/diritto fondamentale indispensabile per un'armoniosa crescita del minore, che non può essere ignorato o negato e che deve essere il più possibile favorito e migliorato, ma rappresenta anche un percorso in linea con gli obiettivi risocializzativi della pena per quanto concerne il genitore-detenuto. E' oggi pertanto indispensabile che il valore sociale della maternità e paternità divenga anche per i detenuti e per i loro figli più operanti.

L'impegno nelle carceri di Telefono Azzurro e dei suoi tanti volontari è nato nel 1992 con l'esperienza del "progetto nido", che si propone di supportare e accudire i bambini che, fino ai tre anni, vivono all'interno della struttura carceraria con le loro madri e che non possono usufruire delle agevolazioni della legge 40 del 2001.

Il progetto, nato nel carcere di Monza, ora è attivo in altre realtà penitenziarie: a Milano, presso il carcere di San Vittore, a Torino "Le Vallette" e a Firenze "Sollicciano".

⁴⁴ Presidente Comitato per il Telefono Azzurro.

Le attività di sostegno sono rivolte sia ai bambini che alle madri e sono affidate a un gruppo di volontari appositamente formati per gestire questo tipo di situazioni.

Gli obiettivi specifici del **“progetto nido”** sono:

-migliorare il contesto in cui è collocato il bambino attraverso l'organizzazione e l'allestimento della “sezione nido” con giochi e accessori adeguati. Attualmente sono stati allestiti i cosiddetti “angoli morbidi”, ovvero degli spazi adatti alle attività ludiche appropriate allo sviluppo psico-fisico dei bambini da 0 a 3 anni;

-fornire ai bambini e alle loro madri un'assistenza continua grazie alla collaborazione con un gruppo di figure professionali a disposizione del progetto laddove necessario (pediatra, mediatore culturale, psicomotricista);

-organizzare l'uscita dei bambini dalla sezione rendendo possibile il loro accesso a risorse esterne al carcere, quali ad esempio nidi comunali, parchi gioco, giardini pubblici, ludoteche, etc.

La nostra presenza dà modo così alle madri di poter accedere ai corsi interni all'istituto di pena e, tenendo conto che il novanta per cento sono donne Rom che, per cultura e carattere, tendono durante la detenzione ad isolarsi ancor di più dal resto del mondo, il nostro volontariato è senz'altro uno dei pochi possibili tentativi di evitare anche la naturale depressione alla quale il più delle volte sono soggette, che si ripercuote in modo negativo sulla vita, già così priva di stimoli, dei loro piccoli. Là dove possibile, ci si avvale dell'aiuto dei mediatori culturali, aiuto preziosissimo anche durante la formazione interna dei volontari, affinché l'approccio con queste mamme sia meno critico da parte nostra e più aperto da parte loro.

Tenendo poi conto che il più delle volte ci si trova di fronte ad etnie zingare diverse (Sinti, Harwati), il compito è ancora più difficile, perché hanno lingua, usi e costumi diversi fra loro, tanto che questo provoca spesso litigi e incomprensioni tra recluse stesse.

A questo punto, pur trovandoci pienamente d'accordo sul fatto che i bambini non devono vivere all'interno di un carcere, finché altra soluzione non c'è, facciamo in modo di essere attivi con il nostro volontariato in quasi tutti i nidi.

Telefono Azzurro è riuscito ad ottenere l'inserimento di una media di 3/4 bambini ogni anno negli asili comunali. Spesso, però, questo traguardo è difficile da raggiungere o perché le madri non sono in posizione giuridica di condanna definitiva (ed è pertanto difficile programmare degli interventi di sostegno a medio lungo termine) o perché subentrano delle difficoltà che dipendono dall'appartenenza di queste culture diverse dalla nostra. Nei nidi dove siamo presenti ai bambini viene garantita l'assistenza del pediatra e del dietologo e la presenza di noi volontari tutti i giorni della settimana, esclusa la domenica.

I volontari del Comitato per il Telefono Azzurro, presenti all'interno del nido di San Vittore dal 1993, saranno impegnati in un progetto pilota del PRAP della Lombardia con il quale si sta realizzando una “casa-famiglia”- Istituto a custodia attenuata, sezione distaccata della C.C di San Vittore - per le detenute madri ristrette della Casa Circondariale San Vittore e per i loro bambini da 0 a tre anni. Con questa importante iniziativa, che impegna il Ministero della Giustizia - PRAP Milano U.O.T. Trattamento Intramurario, Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano nonché il Ministero della Pubblica Istruzione, da un lato si vuole così evitare ai figli delle detenute l'esperienza del carcere, inserendoli in un contesto che pur nel rispetto dei necessari presidi, volti a tutelare l'ordine e la sicurezza, sia simile ai normali contesti abitativi; nel contempo si intendono così sostenere le madri in un processo volto allo sviluppo delle potenzialità di crescita personale, delle capacità genitoriali e al reinserimento sociale. Compito specifico dei volontari

del Comitato sarà la familiarizzare con i piccoli e le loro famiglie e accompagnamento dei bambini al nido esterno.

Sempre preoccupati dalle alte cifre di minori figli di detenuti che entravano nelle carceri per far visita al genitore detenuto nel 1998 abbiamo attivato la prima ludoteca in carcere.

Il **“Progetto Ludoteca”** prevede, infatti, l'allestimento di uno spazio idoneo alle esigenze di bimbi e ragazzi, in cui creare un clima il più possibile familiare, allentando eventuali tensioni nell'incontro con il parente recluso.

In Italia le prime ludoteche nelle carceri sono nate con circa 20 anni di ritardo rispetto agli altri paesi europei. La prima ludoteca di Telefono Azzurro è stata inaugurata nel dicembre 1999 presso il Carcere di Monza, su questo modello sono state poi realizzate le altre ludoteche.

Gli Istituti penitenziari nei quali siamo presenti sono San Vittore a Milano e II[^] Casa di Reclusione di Milano (Bollate), Sanquirico a Monza, Le Vallette a Torino, Sollicciano a Firenze, Le Dogaie a Prato, Dozza a Bologna (sez. maschile e sez. femminile), Rebibbia Nuovo Complesso a Roma, Carcere Demaniale e Casa Circondariale a Padova, San Donato a Pescara, C.R. di Massa Carrara e C.C Reggio Emilia, Casa Circondariale di Verona (il progetto è in via di attivazione a Modena, Palermo, Opera (Mi), Trento). All'interno dei suddetti istituti si sono allestiti nidi, ludoteche interne e ludoteche negli spazi verdi, area sport.

Attraverso l'impegno quotidiano dei volontari, ai bambini è offerta la possibilità di vivere in maniera non traumatica l'esperienza di visita al genitore recluso, grazie alla “mediazione” del volontario che interviene nelle fasi dell'accoglienza, della permanenza e del distacco. Lo spazio ludoteca vuole favorire non solo la possibilità, ma anche la continuità degli incontri tra detenuti e figli in un luogo sereno e idoneo, attraverso lo sviluppo di un rapporto per quanto possibile armonioso. All'interno del carcere, in uno spazio riservato, opportunamente curato ed attrezzato, i bambini possono attendere assieme al proprio accompagnatore il turno per il colloquio con il genitore detenuto, giocando con i volontari di Telefono Azzurro.

Gli obiettivi specifici del **“progetto ludoteca”** sono:

- creare un clima sereno e accogliente in cui i minori e le loro famiglie possano ritrovarsi;
- garantire un contesto stabile che favorisca continuità nello sviluppo di relazioni familiari positive;
- organizzare momenti ludici e formativi (laboratori, eventi) guidati dai volontari nei quali i minori e i loro genitori possano sperimentare esperienze nuove ed arricchenti;
- facilitare l'instaurarsi di relazioni positive del minore con coetanei, genitori, volontari e agente preposto (come rappresentante dell'istituzione ospitante) durante il periodo trascorso in ludoteca;
- supportare i genitori nell'esercizio dei loro rispettivi ruoli;
- facilitare il percorso trattamentale della persona detenuta, attraverso le relazioni familiari;
- creare sintonia e collaborazione tra istituzione carceraria (direzione, educatori, agenti) e volontari di Telefono Azzurro, strutturando un lavoro di rete efficace ed efficiente, in linea con la condivisione di procedure operative chiare e definite.

Le attività si svolgono e si strutturano su tre momenti ben definiti:

l'accoglienza e attesa in ludoteca (pre-colloquio), permanenza in ludoteca (attività), distacco dal genitore detenuto (post-colloquio).

L'accoglienza del bambino e dell'adolescente è un momento delicato affidato ai volontari che stabiliscono, attraverso il gioco e il dialogo, un rapporto di fiducia con

il bambino, aiutandolo così a capire l'esperienza che vive e riducendo in lui le tensioni.

Il gioco, per il bambino, è un'attività necessaria allo sviluppo psichico ed alla sua vita di relazione e costituisce il principale mezzo di esplorazione della realtà che lo circonda. Il gioco in una ludoteca all'interno del carcere ha l'ulteriore valenza di prevenire sviluppi negativi dell'esperienza; è "strumento" di riduzione del disagio per il bambino e, nel caso sia presente il genitore-detenuto, è "forma di comunicazione" tra genitore e figlio.

La ludoteca, quale spazio strutturale, viene collocata all'interno del carcere ed ha particolari caratteristiche: è un ambiente luminoso, colorato, allegro con pareti decorate (dai papà detenuti) con personaggi tratti dai fumetti o cartoni animati; gli arredi sono disposti in modo tale da privilegiare un'attività ludica, con uso di mobili facilmente trasportabili e modulari. Sono inoltre spesso presenti laboratori per attività specifiche laddove le strutture carcerarie lo permettono: informatica, pittura, "pollice verde", piccola biblioteca.

La permanenza all'interno della Ludoteca dà la possibilità oltre che di strutturare delle attività libere, anche di partecipare a dei **laboratori guidati dai volontari**. I laboratori qualificano maggiormente il progetto, dando la possibilità di strutturare un'attività specifica in uno spazio esclusivo, adeguatamente strutturato e guidato. Ogni laboratorio ha un volontario come responsabile. Nello specifico:

- **Pollice verde**: ogni partecipante può seminare, curare e crescere una piantina con l'aiuto e la collaborazione sia dei volontari che dei genitori. Ogni piantina sarà accompagnata da un'etichetta colorata con riportato il nome di chi ha realizzato il lavoro. Questo laboratorio vuole dare importanza al "prendersi cura di qualcosa"(le piantine), che ha bisogno di determinati aiuti e un'attenzione costante per crescere e svilupparsi bene.
- **Biblioteca**: in questo spazio si possono trovare libri, ordinati per argomenti (narrativa, fiabe, scienze..) e fascia d'età su appositi scaffali. I bambini possono scegliere tra tanti testi di generi diversi, sfogliare e leggere i libri con i genitori durante il colloquio o portare a casa in prestito i volumi.
- **Informatica**: questo spazio è destinato prevalentemente ai più grandi. In questo laboratorio vi è la possibilità di effettuare ricerche multimediali per la scuola o interessi personali, di giocare e di interagire in modo creativo e formativo con i computers e i propri familiari. Sono installati programmi interattivi che stimolano la creatività e la collaborazione.
- **Pittura**: le pareti sono attrezzate per dare la possibilità di appendere dei cartelloni su cui pitturare. Al centro c'è un carrello con tutto il materiale occorrente. In questo laboratorio viene lasciato molto spazio alla libera espressione, alla creatività e al piacere di esprimersi senza il giudizio altrui.
- **Teatro**: questo laboratorio ha vari livelli e possibilità di realizzazione: dalla drammatizzazione di una fiaba, all'improvvisazione, al divertirsi travestendosi e truccandosi, ad attività di mimo. Un laboratorio che facilita la libera espressione delle proprie emozioni, dei propri vissuti, sia negativi che positivi, aiutandone la comprensione e la consapevolezza, molto utile sia per i minori che per i genitori detenuti.
- **Arte e manualità**: in questo laboratorio la creatività è messa in primo piano. Ci si può sperimentare con pasta di sale, pongo, creta, riso, pasta, carta, colla, ecc.

- **Piccoli amici:** in questo laboratorio, con la collaborazione genitori detenuti e delle famiglie partecipanti al progetto, ci si prende cura di alcuni animali. All'interno della ludoteca è possibile allestire un acquario, mentre nello Spazio Verde, adiacente alla ludoteca si dà la possibilità ad altri piccoli animali di trovare un habitat naturale. E' un'altra bellissima e stimolante esperienza che le famiglie hanno la possibilità di vivere con la ludoteca. La presenza di animali spesso facilita la creazione di momenti in cui le persone riescono ad esprimere e a condividere alcune emozioni e sentimenti che altrimenti rimarrebbero esclusivi della persona che li vive.

Ogni laboratorio, in maniera libera e diversa, facilita l'espressione e la condivisione delle proprie emozioni e dei propri sentimenti, come esperienza fondamentale per la crescita positiva di un individuo e per la creazione di solidi legami familiari.

Oltre alle attività previste all'interno della ludoteca, i volontari attivano delle iniziative che possono svolgersi in un contesto esterno ad essa, chiamato **“Spazio Verde”** dando così la possibilità sia di organizzare attività di gioco che momenti ricreativi all'aperto.

L'**“Area Sport”**, all'interno dello Spazio Verde, offre invece ai bambini ed ai loro genitori numerose occasioni di sano divertimento: proprio per soddisfare i bisogni e desideri più naturali dei bambini, l'area è riservata alle attività sportive che più li appassionano, permettendo loro di condividere con i loro papà momenti di vita importanti e indimenticabili che segnano il loro sviluppo e la loro crescita. La gioia di segnare un goal, l'entusiasmo di fare una corsa con papà e con la mamma, la soddisfazione di fare tanti canestri, le sconfitte e le vittorie, l'esultanza per aver vinto una partita di basket o di pallavolo, la contentezza di poter dire ai compagni di classe il giorno dopo: “anch'io ho giocato a pallone con il mio papà” rappresentano una quotidianità possibile in quest'Area Sport e danno un valore aggiunto al recupero degli affetti familiari.

L'intervento attuato e tutte le attività previste all'interno del progetto (ad esempio la gestione dell'accoglienza, dei laboratori o degli spazi esterni alla ludoteca) si basano su tre elementi fondamentali, che sono l'ambiente, il gioco e l'accoglienza:

a *L'ambiente* è strutturato adeguatamente per tutte le fasce di età ed è funzionale a stimolare un rapporto interattivo tra i partecipanti. L'ambiente ha come finalità quelle di garantire sicurezza, stabilità, continuità e protezione. La presenza di regole ben precise rende possibile intimità e socialità tra gli utenti. Le proposte diversificate che l'ambiente offre con la guida dei volontari, fanno della ludoteca un luogo formativo con funzione di mediazione della difficile realtà in cui è collocata (il carcere). A garantire questo aspetto di mediazione vi un rappresentante istituzionale, un agente della polizia penitenziaria. Questa figura è scelta appositamente per collaborare con il servizio in questione, e ha caratteristiche tali da poterne condividere gli obiettivi; inoltre ha l'importante funzione di garantire la sicurezza di tutti evitando che la ludoteca diventi un luogo di distorsione della realtà facilitandone, invece, la funzione positiva di mediazione.

b *L'accoglienza* è affidata agli animatori volontari; una ludoteca oltre ad avere spazi strutturati a cui fare riferimento, si definisce tale attraverso le persone che vi operano. Sono loro che ne determinano i caratteri e quindi la pedagogia, cioè le finalità, i metodi, e la prassi. L'accoglienza è un momento delicato. Il bambino viene a contatto con una realtà difficile da comprendere e da affrontare, ha dei grossi interrogativi che non sempre riesce a verbalizzare e a cui non sempre riesce a rispondere in modo autonomamente soddisfacente. Il compito dei volontari è quindi molto importante e delicato: supportare il minore, attraverso il gioco, che è un importante strumento di mediazione, nell'incontro con il genitore; accogliere il

minore e i suoi familiari, promovendo il desiderio di sperimentare momenti interessanti con il genitore detenuto, e di voler tornare per rincontrarsi, restituendo al minore stesso il diritto, come hanno ai suoi coetanei, di avere bei ricordi di esperienze familiari da confrontare con gli altri.

c *Il gioco*, sia come contesto che rende possibile la riduzione dell'ansia indotta dall'ambiente e dall'esperienza che il minore sta vivendo, sia come momento facilitante la comunicazione genitore-detenuto e figlio nonché delle relazioni familiari in toto, il gioco per il bambino-adolescente è un'attività assolutamente necessaria al suo sviluppo psichico e alla sua vita di relazione e costituisce il principale mezzo (specialmente per i più piccoli) di esplorazione, comprensione ed utilizzo della realtà che lo circonda. Il gioco in una ludoteca all'interno del carcere ha un'ulteriore valenza, quella di prevenire gli effetti negativi relativi all'esperienza in carcere o/e ridurre emozioni negative indotte dall'ambiente estraneo e dalla separazione dal genitore. I volontari, sostenuti dalla formazione permanente, hanno il compito di facilitare questi processi di interazione proponendo attività o partecipando attivamente, ma sempre in modo discreto, assicurandosi che i veri protagonisti siano sempre i minori, i loro bisogni e le loro famiglie.

I minori che settimanalmente usufruiscono, con le loro famiglie, della ludoteca per i colloqui sono in media 300 e una crescita di volontari permetterebbe l'accesso a tale luogo ad un numero ancora maggiore di famiglie. Lo spazio ludoteca è aperto nei singoli istituti penitenziari 5 giorni alla settimana e ogni mattina si alternano 4 turni di colloqui. Le famiglie che usufruiscono dello spazio ludoteca, come sede dell'incontro detenuto/figlio-famiglia, sono dalle 8 alle 10 per turno e in media ogni famiglia ha due figli.

Il nostro impegno si realizza grazie al costante e paziente lavoro di rete con i direttori delle carceri, gli Agenti di Polizia Penitenziaria, gli educatori ai quali vengono consegnate relazioni sul comportamento del nucleo familiare in ludoteca, valutate ai fini del percorso trattamentale. Sono previsti incontri mensili di verifica sui risultati. Le regole dell'Ordinamento Penitenziario vanno conosciute e rispettate così come vanno conosciute e rispettate anche quelle sottintese, alle quali bisogna attenersi, poiché ogni piccolo sbaglio fatto nel contesto del carcere può ripercuotersi negativamente su tutto il progetto.

Il numero di ore settimanali di presenza dei volontari è vincolato all'organizzazione del carcere in merito alle visite e comunque non è inferiore alle 5 ore settimanali; in molte ludoteche, come a Bollate, siamo impegnati con turni per tutta la settimana (domenica compresa) ed il nostro obiettivo è di essere operativi sei giorni su sette nel maggior numero possibile di carceri. Considerando che i colloqui si svolgono dalle 8,30 alle 13,30 e che entrano mediamente 50 nuclei familiari ogni giorno, con circa 60 bambini, è auspicabile che il numero dei nostri volontari aumenti.

È importante per noi riuscire nel tempo ad essere presenti in tutti gli Istituti del territorio nazionale. È significativo a tal proposito ricordare che si sta perfezionando un importante protocollo d'intesa con il Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria del Ministero di Giustizia.

I volontari hanno una formazione permanente, che comprende supervisioni programmate da consulenti e specialisti di Telefono Azzurro.

Per una buona riuscita del progetto è indispensabile dunque un lavoro d'équipe con le risorse interne al carcere, a partire dal direttore dell'Istituto, all'educatore, allo psicologo ed agli agenti di Polizia Penitenziaria, coi quali si deve sempre più interagire per far sì che l'impegno per un percorso trattamentale del detenuto sia condiviso da tutte le entità presenti, siano essi volontari o personale interno.

Anche le giornate di formazione per i nuovi volontari del progetto "Bambini e Carcere" prevedono la partecipazione del Direttore e dell'Educatore, nonché la presenza dell'Ispettore e Agente di Polizia Penitenziaria dell'Istituto nel quale si svolge il progetto stesso.

La nostra formazione è relativa ai seguenti temi: analisi del contesto penitenziario, profilo delle persone detenute, panoramica mondo carcerario (direttori delle carceri); lavoro d'equipe con il Telefono Azzurro (direttori e educatori delle carceri); cariche – ruoli - Polizia Penitenziaria (Ispettore Polizia Penitenziaria); il rapporto agenti/volontari: un agente in ludoteca (Agente di Polizia Penitenziaria); la famiglia zingara: la condizione della donna nelle comunità (Rappresentante dell'Opera Nomadi o Mediatore culturale).

La presentazione del progetto di Telefono Azzurro è affidata al referente nazionale del progetto "Bambini e Carcere", a volontari senior e al referente tecnico. Seguono poi i seguenti temi: legami familiari in carcere; lavoro d'equipe con figure di riferimento all'Istituto, il contesto carcerario visto dall'esterno, come muoversi all'interno dell'istituto; i legami familiari in carcere; punti di forza e punti deboli dell'interazione col contesto di riferimento attraverso la testimonianza dei volontari. Negli incontri di supervisione è considerata l'area motivazionale che muove ogni volontario e con l'ausilio di lavori di gruppo e tecniche di attivazione d'aula si riflette sulle aspettative e sulle motivazioni alla base della scelta del servizio offerto. Gli incontri nazionali di tutti i volontari, che prevedono sezioni di lavoro dedicate ai singoli progetti associativi, permettono un confronto e una valutazione generale dell'andamento del progetto.

Dalla prima metà del 2004 la nostra Associazione si è arricchita, per lo svolgimento del progetto "Bambini e Carcere", della presenza di giovani del Servizio Civile Volontario.

Considerando gli obiettivi che ci siamo posti è di vitale importanza il supporto dei ragazzi del Servizio Civile, grande risorsa per noi e contemporaneamente anche grande impegno, poiché durante l'anno vanno formati ed accompagnati in questa esperienza che senz'altro li arricchirà così come ha fatto con tutti noi in questi anni. La nostra Associazione, che coordina attualmente l'attività di 1000 di cui 400 volontari impegnati nelle carceri, fa parte della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia da settembre 2002. E' particolarmente significativa anche l'appartenenza al Relais Figli-Genitori, ispirato ad esperienze europee; non meno importante è la collaborazione con le numerose Associazioni di volontariato e con le realtà del territorio, finalizzata a trovare una comune strategia d'intervento.

Presenza del Progetto "Bambini e carcere" negli Istituti penitenziari

REGIONI	CITTÀ	CARCERE	NIDO	LUDOTECA
<i>Lombardia</i>	<i>Bollate</i>	<i>Casa di Reclusione</i>	0	1
	<i>Milano</i>	<i>C.C. di San Vittore</i>	1	1
	<i>Monza</i>	<i>C.C. Sanquirico</i>	0	1
<i>Piemonte</i>	<i>Torino</i>	<i>C.C. Le Vallette</i>	1	in via di attivazione
<i>Campania</i>	<i>Napoli</i>	<i>C.C. Secondigliano</i>	0	in via di allestimento
<i>Lazio</i>	<i>Roma</i>	<i>C.C. Nuovo Complesso di Rebibbia</i>	0	2
				(1 presso l'area verde e 1 interna)
<i>Toscana</i>	<i>Firenze</i>	<i>C.C. Solliciano</i>	1	in via di attivazione

	<i>Massa Carrara</i>	<i>Casa di Reclusione</i>		1 (area verde)
	<i>Prato</i>	<i>C.C. Le Dogaie</i>	0	1
<i>Abruzzo</i>	<i>Pescara</i>	<i>C.C. San Donato</i>	0	1
<i>Veneto</i>	<i>Padova</i>	<i>Casa Demaniale</i>	0	1
		<i>Casa Circondariale</i>	0	1
	<i>Verona</i>	<i>Casa Circondariale</i>	0	1 (area verde)
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Reggio Emilia</i>	<i>C.C. La pulce</i>	0	1
	<i>Bologna</i>	<i>C.C. Dozza</i>	0	2
				(1 al femminile e 1 al maschile)
Totale			15	3
				17

NB: il progetto è in via di attivazione a Modena, Opera (Mi), Palermo, Trento .

La continuità e la qualità del rapporto con il proprio genitore rappresenta un bisogno fondamentale che non può essere ignorato o negato, deve essere il più possibile favorito e migliorato nel pieno rispetto di quanto enunciato dalla Convenzione Internazionale sui diritti del Fanciullo, questo è il nostro compito, sempre più certi inoltre che non c'è miglior strumento di recupero nel percorso trattamentale di un genitore detenuto di quello che passa dagli affetti familiari. Si precisa, che il progetto Bambini e Carcere è stato finanziato nel 2002 con il Fondo per il Volontariato - Osservatorio Nazionale per il Volontariato.

IL SOSTEGNO DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI STRANIERI: IL VOLONTARIATO DI TELEFONO AZZURRO NELL'ASCOLTO

(a cura di Ernesto Caffo⁴⁵)

La presenza di minori stranieri sul territorio italiano è un fenomeno che ha assunto negli anni carattere di stabilità. I ricongiungimenti familiari, le nascite in Italia, l'ingresso di minori soli, la costituzione di nuovi nuclei familiari in immigrazione, hanno determinato la situazione di oggi nella quale la presenza minorile straniera risulta essere un quinto del dato degli stranieri residenti in Italia.

I minori di cittadinanza straniera rappresentano il 21,9% (585.496 unità) del totale della popolazione straniera (2.670.514 unità) residente al 1° gennaio 2006.

Tale realtà ha comportato l'emergere di nuovi bisogni e nuove problematiche e la conseguente necessità di elaborare nuove risposte a livello di servizi - scolastici, sociali, educativi, sanitari e giudiziari - evidenziando l'esigenza di ridefinire strategie di intervento, supporto, orientamento e sostegno studiate per e collaudate con i bambini, gli adolescenti italiani e le loro famiglie.

Il cambiamento del contesto sociale italiano sempre più caratterizzato dalla presenza di persone appartenenti a culture, religioni, tradizioni le più diverse, sempre più multietnico e transnazionale, continua oggi a sollecitare il mondo dei servizi a ripensarsi nelle modalità dell'accoglienza, della relazione e della presa in carico della persona, minore o adulto che sia, al fine di realizzare le finalità e il senso del proprio intervento di sostegno, accompagnamento, aiuto. Questo percorso se di facile intuito per realtà quali quelle del volontariato orientate non solo al soddisfacimento dello specifico bisogno e difficoltà riportate dall'utente, ma all'accoglienza della persona, non è però risultato essere così automatico nella sua realizzazione. Il riuscire a rendere la propria opera e il proprio servizio adeguato a questa presenza richiede, infatti, specifica formazione e l'utilizzo di strumenti di avvicinamento all'"altro" quali la produzione di documentazione in lingua, l'acquisizione di altre pratiche e strumenti fino a questi anni non così diffusi in termini di competenza nel mondo del volontariato (e non solo in questo). Certamente oggi le realtà medio-grandi del mondo associativo si sono attrezzate e hanno colmato almeno in parte queste necessità, le piccole invece hanno trovato e ancora oggi spesso incontrano difficoltà nell'avere risorse da dedicare a questo, che potremmo chiamare un aggiornamento "di saperi" che spesso richiede, o comunque porta, a una ridefinizione organizzativa. E' comunque da dire che il mondo del privato sociale è sicuramente stato più celere di quello pubblico nell'acquisire competenze e strumenti per la relazione e l'accoglienza dello straniero. E in tutto questo le realtà che si occupano di infanzia, adolescenza e di famiglie, hanno certamente sentito maggiormente la necessità di adottare un modello non monoculturale, vivendo quotidianamente il fallimento o la parzialità del raggiungimento del proprio obiettivo se perseguito non tenendo conto delle specificità e delle caratteristiche culturali e religiose della persona e della famiglia che incontrano.

Non è solo un problema di lingua o di conoscenza del mondo culturale dell'altro, ma è una necessaria conoscenza della situazione di benessere/malessere che può caratterizzare la persona che si trova a vivere in un contesto nuovo, a volte molto diverso dal suo di origine. Questa situazione può essere determinata da una serie di variabili legate sia alle condizioni di soddisfacimento dei bisogni primari - dalla

⁴⁵ Presidente dell' Associazione Europea di Psichiatria Infantile e dell'Adolescenza (ESCAP) e Vice Presidente dell' Associazione Internazionale di Psichiatria Infantile e dell'Adolescenza e Professioni Affini (IACAPAP).

casa al lavoro – sia dei bisogni relazionali e socio-assistenziali, esito a sua volta della volontà, possibilità, capacità di inserimento nell’ambito della società di accoglienza; di un coerente rapporto con la propria comunità di origine (rispetto alle aspettative e ai desideri personali); della disponibilità e dell’offerta di reali opportunità di inserimento e di realizzazione nella società in cui si vive.

Telefono Azzurro nel suo essere sensibile e attento osservatorio delle trasformazioni della condizione dell’infanzia, ha deciso di andare in questa direzione. L’associazione ha così adeguato negli anni la propria capacità di ascolto, di sostegno e di intervento rispetto alle specifiche richieste di aiuto dei bambini e degli adolescenti stranieri che in maniera significativa, a partire dalla fine degli anni novanta, si sono rivolti a Telefono Azzurro in cerca di un aiuto.

Riconoscendo la varietà e l'estrema diversità del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza straniera per nazionalità, lingua, cultura, religione, ma anche per modalità di arrivo e per progetto di inserimento, si è così adottato una strategia di intervento – a diversi livelli: ascolto e consulenza, intervento in emergenza, lavoro con la rete di servizi e agenzie nazionali e internazionali, capace di cogliere e di rispondere alla complessità che può nascere dall'intreccio di bisogni universali - propri di ogni soggetto in crescita - e di bisogni particolari - propri del bambino e dell'adolescente straniero.

Questo percorso ha coinvolto l’intera associazione sia a livello formativo sia organizzativo. Rispetto alla formazione introducendo moduli specifici sulla presenza minorile straniera in Italia che hanno coinvolto sia i professionisti che i volontari dell’associazione, e che si caratterizzano per l’ampio panorama delle tematiche trattate – dalla tipologia delle presenze alle specificità delle situazioni di abuso nelle differenti culture e tradizioni; dalle difficoltà dei ragazzi di seconda generazione alla situazione delle famiglie quale ostacolo/risorsa. Dal punto di vista organizzativo con la strutturazione di servizi specifici di reperibilità e un’ area di studio e di ricerca dedicata.

In questa scheda, in rapporto ai diversi progetti e servizi dell’associazione, per parlare dell’impegno del volontario in Telefono Azzurro ci si sofferma sull’attività delle linee telefoniche, quelle di consulenza l'19696 e l'199151515 e quella di emergenza, il 114 gestita dall’associazione, sia perché nelle linee è impiegato personale volontario, sia perché sulle linee pervengono un numero significativo di chiamate relative a situazioni di disagio, sofferenza e abuso che coinvolgono bambini e adolescenti stranieri. Da qualche anno infatti la percentuale dei casi riguardanti bambini e adolescenti stranieri sulle due linee di consulenza sono risultate essere il 10% del totale dei casi, mentre sulla linea di emergenza si è già arrivati al 27% dei casi. Dati non esclusivi della realtà di Telefono Azzurro essendo, tale crescita in termini di utenza, comune alle altre realtà che si occupano di infanzia e di adolescenza, sia nell’ambito del privato sociale che del pubblico.

Dati pertanto importanti che rimandano alla necessità di essere oggi sempre più competenti nell’offrire possibilità e strade di supporto e sostegno alla cosiddetta seconda generazione dei migranti che vive, cresce e diventa adulta in Italia, paese nel quale risulta essere sempre più spesso anche nata (i nati in Italia da genitori stranieri residenti ammontano a 51.971 nel 2005, pari al 9,4 % del totale dei nati in Italia, una cifra che conosce un incremento del 6,2 % rispetto all’anno precedente, in cui erano 48.9259).

PROGETTO RISPOSTA TELEFONICA: 19696, 199151515

RUOLO DEL VOLONTARIO

Il Servizio di consulenza telefonica costituisce un momento fondamentale per il perseguimento della mission di Telefono Azzurro. Il servizio è offerto attraverso due Linee di Ascolto ed è rivolto all'utenza del territorio nazionale grazie alla Linea 19696, dedicata a bambini e preadolescenti fino ai 14 anni, e alla Linea 199151515 dedicata agli adolescenti, dai 15 ai 18 anni, agli adulti e alle famiglie che intendono confrontarsi o segnalare situazioni che coinvolgono minori. Ad oggi, sono attivi ed operativi i centri di Milano e di Palermo.

La prima fase del contatto telefonico si apre con l'accoglienza del bambino: tale momento, per quanto riguarda la linea 19696 è gestito dai volontari dedicati al "progetto filtro telefonico", preventivamente selezionati e formati al ruolo per ascoltare, accogliere e dare informazioni a bambini e ragazzi italiani e stranieri con difficoltà e problemi di diversa natura. La formazione prevede due momenti iniziali: la formazione teorica e il training operativo, seguiti da momenti di verifica e di aggiornamento nel breve, nel medio e lungo periodo. Come prima accennato negli ultimi anni il percorso formativo ha visto l'introduzione di nuovi moduli dedicati alla conoscenza del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza straniera e alle tecniche comunicative di base capaci di evitare l'insorgere di quelli che vengono chiamati "incidenti interculturali" nella fase di avvicinamento e di contatto.

D'altronde il ruolo del volontario è fondamentale essendo suo compito quello di essere sempre pronto ad accogliere ed ascoltare i bambini che si rivolgono a Telefono Azzurro con motivazioni diverse, sia per difficoltà quotidiane, sia per problematiche ascrivibili a situazioni di abuso di varia natura. La prima risposta del volontario parte da una primissima analisi del problema o della difficoltà presentata, per passare successivamente la telefonata, nei casi in cui è richiesta una consulenza di tipo psicopedagogico, agli esperti (psicologi o pedagogisti), per un intervento di tipo specialistico.

Il compito dei volontari è delicato in quanto rappresenta la "prima voce" e il contatto con Telefono Azzurro; nello specifico il volontario si occupa di:

- Gestione dell'accoglienza delle chiamate che afferiscono sulla linea 19696 di Telefono Azzurro;
- gestione della presentazione del servizio agli utenti, ed è diverso avere come interlocutore un bambino italiano o uno straniero, diverso è il linguaggio da usare, diversi gli esempi di chiarificazione da portare;
- gestione di richieste di informazioni generiche. Anche a questo livello è importante capire il perché possano arrivare delle richieste e che cosa può esserci dietro alla generica domanda, situazione ben diversa per il bambino italiano e quello straniero;
- individuazione della motivazione alla chiamata;
- compilazione della scheda relativa ad ogni chiamata in entrata;
- gestione del passaggio della chiamata ai consulenti di Telefono Azzurro specificatamente formati alla gestione della problematica emersa.

Oggi i volontari che rispondono sulla linea 19696 sono 60, alternandosi in turni diurni in tutti i giorni della settimana, la maggior parte di essi, esattamente il 44%, è compreso nella fascia di età 26-35 anni, il 39% nella fascia di età 36-60, mentre il restante 17% nella fascia 18-25 anni. La stragrande maggioranza di volontari sono donne che raggiungono l'89% del totale dei volontari dedicati al progetto filtro. In questo progetto, l'importante ruolo del volontario sta nella grande opportunità di aggancio del minore italiano e straniero sulla base di un veloce contatto che deve essere in grado di trasmettere fiducia quale unica strada per riuscire ad arrivare poi,

grazie alla consulenza dello specialista, a dare risposta al bisogno del bambino e dell'adolescente.

IL SERVIZIO DI EMERGENZA 114

RUOLO DEL VOLONTARIO

Il Servizio Emergenza Infanzia 114, connesso al codice di pubblica emergenza "114", individuato e definito dal Decreto interministeriale 14 ottobre 2002, ha il mandato di intervenire, a livello nazionale, sui casi di emergenza che coinvolgono bambini e adolescenti che necessitano non solo di una risposta immediata ma anche e soprattutto della tempestiva attivazione dei servizi territoriali. La gestione del servizio dal suo nascere a seguito di bando pubblico è stata affidata a Telefono Azzurro, ed è un servizio voluto dai Ministeri delle Comunicazioni, del Lavoro e delle Politiche Sociali e per le Pari Opportunità.

I casi di emergenza gestiti dal 114 sono rappresentati da quelle situazioni in cui la salute psico-fisica del bambino o dell'adolescente è in pericolo o in cui il bambino o l'adolescente sono a rischio di trauma. Questi casi necessitano di un intervento specialistico immediato e/o a breve termine di gestione della crisi attraverso il coinvolgimento di specifici servizi e istituzioni del territorio.

La valutazione della domanda di aiuto che perviene al servizio 114 avviene attraverso la considerazione di tre criteri base che permettono non solo di definire il tipo di richiesta del chiamante (dal punto di vista del "contenuto") ma anche e soprattutto di capire se si tratta di un'emergenza al fine di prendere in carico la situazione problematica nei tempi e nelle modalità necessarie. L'urgenza della richiesta è data dalla definizione e soddisfazione di questi criteri:

- Contenuto della situazione descritta dall'utente
- Posizione del minore: vittima, testimone (diretto o indiretto) o autore;
- Tempi (contingenza della situazione problematica): situazione di pericolo immediato, alto rischio per l'incolumità psico-fisica del minore coinvolto, alta probabilità che la situazione problematica si ripeta a breve termine, minaccia di acting-out (ad esempio: fuga, suicidio, etc.).

Rispetto al servizio 114 Telefono Azzurro ha dato vita a un'altra esperienza di volontariato e, cogliendo l'opportunità offerta dalla legge istitutiva del Servizio Civile Nazionale Volontario, si è posto l'obiettivo di mettere i giovani nella condizione di potersi sperimentare attivamente nella tutela e nell'assistenza di minori oggetto di maltrattamenti e violenza, attraverso la modalità dell' "imparare facendo".

In particolare, la promozione di un progetto di servizio civile volontario riguardante gli interventi di emergenza nell'infanzia ha consentito l'inserimento nell'ambito del Servizio 114, di 67 giovani risorse dislocate su più centri territoriali dell'associazione, ovvero 3 volontari a Milano, 4 volontari a Padova, 8 volontari a Bologna e Roma, 32 volontari a Palermo, 4 volontari a Napoli e 8 volontari a Bari. (prossimamente la stessa opportunità vi sarà per le linee di consulenza)

I volontari, opportunamente formati e costantemente supervisionati, hanno supportato gli operatori del servizio 114 Emergenza Infanzia nelle seguenti attività:

a. Potenziamento del livello di mappatura territoriale

I volontari hanno partecipato attivamente al completamento della banca dati della mappatura territoriale che ha permesso la graduale estensione del Servizio 114 a livello nazionale. In particolare hanno lavorato per la strutturazione di una specifica banca dati che tenesse conto della nuova riorganizzazione dei servizi sociali in base alla Legge 328/2000.

b. Sviluppo di strategie di diffusione e comunicazione allargata del progetto

I volontari hanno partecipato a numerose attività di comunicazione nazionale e locale del servizio 114. Nello specifico si sono impegnati nella mappatura degli organi di comunicazione e degli uffici di relazione con il pubblico di vari Enti pubblici e privati.

c. Territorializzazione e potenziamento della risposta telefonica

I volontari sono stati inseriti nei turni come Operatori di Risposta Telefonica (O.R.T.) con l'importante compito di accogliere, valutare e filtrare le telefonate in ingresso per offrire un primo livello di gestione dell'emergenza.

d. Presentazione del progetto 114 nelle scuole secondarie di primo grado

Attività progettata pensando alla presenza nelle classi di adolescenti italiani e stranieri, volendo andare a fare conoscere il servizio anche nella sua reale capacità di competenza e di gestione delle specifiche situazioni dei giovani stranieri e delle loro famiglie. Numerose le attività sul territorio nelle quali hanno contribuito in modo determinante: distribuzione del giornale Azzurro Child, partecipazione, con banchetti del 114, a convegni, conferenze stampa e a iniziative dirette sul territorio.

In tale contesto i volontari in servizio civile hanno partecipato ad una serie di incontri e percorsi formativi specifici per l'acquisizione di competenze necessarie alla realizzazione dell'attività di mappatura territoriale delle istituzioni, incontri di formazione e approfondimento riguardante la tematica dei minori stranieri, nonché un percorso formativo per operatori di risposta telefonica 114 (ORT) volto a fornire strumenti tecnici, contenutistici e procedurali, avente come obiettivo la preparazione alla cogestione delle chiamate di primo livello in affiancamento agli operatori specializzati. In particolare, soprattutto per coloro che hanno assunto il compito di ORT, è stato dedicato un'ampio spazio formativo rispetto alla tematica dei minori stranieri, ai loro bisogni, alle loro emergenze, alle loro risorse, alle migliori tecniche comunicative e relazionali da adottare nell'ambito della relazione nella situazione di emergenza. I giovani volontari del progetto emergenza 114 sono entrati a contatto, nel loro operato, con situazioni le più diverse: dalle problematiche relazionali delle famiglie straniere legate alla distanza generazionale e culturale tra genitori e figli, alle difficoltà di inserimento nel contesto sociale, a situazioni che hanno visto i minori vittima di episodi di razzismo, a minori stranieri inseriti nel circuito della tratta, a minori stranieri vittima delle più diverse forme di abuso.

Esperienza importante anche per la giovane età (18-27 anni) della maggioranza dei volontari impegnati nel servizio di emergenza 114 che, come per le linee di consulenza di Telefono Azzurro, sono per lo più ragazze, essendo ad oggi eccezione la presenza di qualche ragazzo.

IL VOLONTARIATO A SOSTEGNO DELL'INTEGRAZIONE SOCIO-CULTURALE DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI STRANIERI

L'esperienza delle linee telefoniche, sia quelle di consulenza, sia quella di emergenza, ha evidenziato come nella maggioranza dei casi non sia diversa la tipologia degli abusi di cui sono vittima bambini e adolescenti stranieri rispetto a quella che oggi riscontriamo tra i bambini e gli adolescenti italiani (ovviamente incontriamo situazioni specifiche per gli stranieri quali quelle che li vedono coinvolti in circuiti della tratta e dello sfruttamento sessuale e lavorativo o altre, che risultano però essere minoranza). Ciò che si differenzia è invece la situazione nell'ambito della quale nascono queste problematiche – ambiente familiare, culturale, religioso, ecc.. Tale differenza è importante in quanto dà valore e significato all'accaduto tanto che a volte, atti di abuso, non vengono neanche

considerati tali proprio perché, nel contesto culturale, religioso e familiare in cui prendono vita, sono considerati atti legittimi. Per comprendere allora la situazione in termini di perché dell'accaduto, di gravità del gesto e di possibilità di risoluzione e di sostegno del minore, è risultato fondamentale utilizzare chiavi di lettura specifiche e competenti che spesso, proprio per ciò che è stato appena sottolineato, non sono quelle utili nei casi che vedono vittima bambini e adolescenti italiani.

Incontrare i minori stranieri e le loro famiglie mette di fronte a nuovi modi relazionali, a nuovi bisogni, a nuove situazioni; per tutti coloro che nelle più diverse situazioni e nei più diversi ruoli lavorano con questi minori e con queste famiglie significa incontrare diverse forme di espressione e di autonomia di bambini e ragazzi; ritrovarsi nell'impossibilità di presumere i comportamenti dei genitori e dei figli; incontrare famiglie che si caratterizzano per scale di valori diversi. Questa situazione comporta che, per entrare in relazione con l'"altro", sono necessari nuovi strumenti di decodifica delle situazioni e dei bisogni, è come se si avesse bisogno di una mappa più ampia e più ricca di informazioni per orientarsi nel quotidiano della propria esperienza personale di volontariato e professionale. Si è già detto come per prime, rispetto alla dimensione del pubblico, siano state proprio le realtà del privato sociale ad attrezzarsi nell'incontrare l'"altro" diverso per cultura, religione, lingua, e ad essere stati in grado di fare sperimentare realmente la dimensione dell'accoglienza a questi ragazzi e famiglie. Spesso sono proprio i volontari che, nelle diverse realtà associative, grazie al loro modo di assumere il loro ruolo e di svolgere il loro compito, essendo perlopiù spinti da spirito di servizio e dalla volontà di incontrare realmente l'"altro", creando questa situazione di accoglienza riescono ad avvicinare la persona, minore o adulto che sia, al servizio o al professionista. Nello specifico dei progetti illustrati di Telefono Azzurro, il primo contatto è spesso proprio dei volontari, da una parte gli operatori del filtro, dall'altra gli ORT, e solo se il primo contatto risulta essere un'esperienza positiva per il minore è possibile prendere in mano la sua situazione da parte dell'esperto/professionista.. Esperienza che, se valutata positiva da parte del bambino e del ragazzo, è in grado di sostenerlo e di rinforzarlo non solo rispetto alla problematica specifica riportata ma al suo avvicinarsi al mondo di accoglienza in termini di fiducia e di supporto e di alimentare quella condizione del sentirsi parte di una comunità che sappiamo essere oggi fondamentale per lo straniero e in particolare per la seconda generazione che si costruisce e sperimenta in termini di appartenenza e di identità proprio in Italia.

L'esperienza di chi in giovane età si avvicina concretamente ai bisogni dell'"altro", se supportato da una formazione specifica e attenta alle diverse realtà, culture, problematicità, può costituire motivo di crescita professionale e arricchimento umano attraverso l'acquisizione di un bagaglio di valori fondamentali come quello della solidarietà e del rispetto della diversità in tutte le sue forme, al punto da divenire una tappa importante nella crescita individuale di un giovane.

VOLONTARIATO DELLE CARCERI (a cura di Renato Frisanco e Livio Ferrari⁴⁶)

Il contributo che segue è articolato in due parti. La *prima parte* presenta l'excursus storico sul mondo delle carceri, della loro difficile evoluzione tra norme e contraddizioni tipiche del doppio mandato dell'afflizione e del recupero sociale del detenuto, e sulla presenza via via più importante dagli anni '50 ad oggi del volontariato e della comunità esterna. La presenza del volontariato carcerario, prima di singoli e oggi sempre più organizzato e coordinato, è importante per quello che fa, talvolta in sostituzione delle carenze oggettive delle strutture penitenziarie e degli enti locali, e nella misura in cui esercita un ruolo "politico" in grado di condizionare positivamente i processi di umanizzazione della pena e quindi il destino sociale dei detenuti.

La *seconda parte* presenta la disamina dei dati sul volontariato carcerario, divenuto ormai un appuntamento annuale su proposta della *Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia*: Tale rilevazione, giunta al quinto anno, è da due anni realizzata con l'impegno delle strutture penitenziarie stesse sotto la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento. Quanto più un fenomeno cresce ed evolve tanto più ha bisogno di essere monitorato nel tempo, con la possibilità di fare il punto della situazione, di descriverlo nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi e di osservarlo in prospettiva.

1. Carcere e volontariato: ieri, oggi e domani

Premessa

Il volontariato è una manifestazione di solidarietà concreta che esiste da sempre, connaturata con l'essere umano, ma ha attualmente dei requisiti sicuramente nuovi rispetto alle esperienze anteriori, talvolta persino rivoluzionari nell'impatto con certi ritardi culturali che attraversano parte della nostra società. Se andiamo ad analizzare l'intervento volontario che viene prodotto nel settore della giustizia ed in particolare in quello penitenziario, rileviamo come questo processo, a volte quasi "scardinante" e "liberatorio" non si sia ancora del tutto attuato e trovi ostacoli che sono propri della struttura carcere e della domanda di sicurezza che esso evoca.

Ieri

Se ci addentriamo a ritroso nel tempo, per recuperare notizie in merito al volontariato carcerario "primordiale", ci scontriamo immediatamente con il potere pubblico che ha da sempre gestito le politiche connesse alla detenzione in modo esclusivo.

Il regolamento penitenziario che ha preceduto l'attuale ordinamento (Legge 354/1975), il R.D. n. 787 del 18/06/1931 si riprometteva di influire positivamente sul reinserimento sociale del condannato attraverso il lavoro, l'istruzione e la religione e di tentarne il recupero sociale. Ma l'idea centrale di questo regolamento restava ancorata al fondamento che già era contenuto nel dettato del 1891, secondo cui la gestione dell'esecuzione penitenziaria era appannaggio esclusivo dello Stato. Non era pensabile per quei tempi che la comunità esterna avesse diritto a partecipare civicamente all'ottenimento dello scopo suddetto.

⁴⁶ Componente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante della Conferenza Volontariato e Giustizia.

Il concetto della partecipazione del territorio all'attività di reinserimento si è venuto a realizzare in Italia in modo articolato. Il primo segnale arriva dalla circolare n. 426/2914 del 27/11/1954 con la quale si "istituirono" gli "assistenti carcerari" assimilati agli organi ausiliari del Consiglio di patronato. Gli antesignani dei volontari dovevano essere "persone di specchiata moralità e benemerite dell'assistenza ai detenuti", appartenenti preferibilmente ad associazioni ed enti che svolgevano attività a favore dei carcerati e che erano disponibili a collaborare con i Consigli di patronato e con le indicazioni stabilite dal direttore del carcere.

L'apporto di questi primi volontari, assai ridotti nel numero, ma considerevoli per i tempi, è riconducibile ai bisogni di gente povera, non istruita e smarrita che popolava le galere di quegli anni.

Sono i primi passi di un territorio che sente la necessità di coinvolgersi, dopo i disastri della guerra e in un'ottica di ricostruzione che coinvolge ed abbraccia tutti i settori della vita sociale del nostro Paese. I pionieri dell'intervento volontario nelle carceri hanno aperto la strada, seppur tra mille difficoltà, incomprensioni e silenzi, perché detta partecipazione non doveva essere troppo risaputa onde evitare allarmismi. Da rilevare, altresì, come questi volontari, nella stragrande maggioranza dei casi, provenissero e gravitassero nell'area cattolica, e in molti casi erano uomini e donne coinvolti personalmente e direttamente dai cappellani. Questi ultimi hanno avuto in passato una configurazione e un potere più forti di quelli odierni nelle funzioni ufficiali del carcere, tanto da essere paragonati a "funzionari" e partecipavano al consiglio di disciplina. Con l'entrata in vigore dell'attuale ordinamento penitenziario, e perciò con le previste presenze volontarie determinate dagli artt. 17 e 78, è costantemente cresciuto il numero dei volontari che hanno deciso per questa forma di assistenza. La crescita numerica purtroppo non sempre è coincisa con quella della qualità del servizio, in quanto i volontari hanno spesso tradotto la loro disponibilità e abnegazione operando in modo alquanto isolato e personalistico, determinando disorganicità negli interventi ed incomprensioni con gli operatori istituzionali.

Oggi

Ma con il passare degli anni, soprattutto con la ventata di aperture determinatesi con la Legge 663/1986 (cosiddetta "Gozzini"), il volontariato penitenziario ha assunto iniziative ed atteggiamenti consoni al suo ruolo, testimone della solidarietà umana che acquista aspetti qualitativi molto più marcati e si inserisce a pieno titolo nei percorsi carcerari del trattamento.

Rappresentante di un territorio attivo che si inserisce nelle politiche sociali, nel contesto della pena, in interventi gestiti direttamente e in contributo con soggetti pubblici. Molti interventi nel campo delle misure alternative di questi anni hanno avuto l'apporto determinante del volontariato per la riuscita di programmi e progetti.

La realtà in cui si trova ad operare attualmente il volontariato è complessa e difficile, in un periodo storico segnato dal sovraffollamento negli istituti (anche se il recente indulto ha di fatto modificato l'esistente e ridotto considerevolmente la presenza di detenuti), di poche risorse economiche, con gli operatori dello Stato: educatori, assistenti sociali, etc., che definire in numero insufficiente è un eufemismo, assommato al fatto che gli investimenti continuano ad essere rivolti alla custodia e non al trattamento. In un contesto dove la quotidianità diventa spesso troppo pesante da vivere e da gestire, la presenza dei volontari è in taluni casi mal digerita o addirittura avviene il contrario e cioè che questi ultimi si ritrovino in modo improprio a supplire alle numerose carenze oggettive degli istituti periferici.

I volontari si “occupano” in modo particolare della persona detenuta attraverso un sostegno psicologico e morale, anche nell’espletare pratiche burocratiche, poi nell’aiuto in solido (indumenti, denaro, sigarette, libri, etc.), nelle iniziative culturali e rivolte al tempo libero, termine che uso in modo improprio visto l’ambiente. Il ritrovamento di un lavoro rimane un elemento fondamentale per il reinserimento di chi viene incarcerato, assieme al rapporto con le famiglie, nonché tutti quegli aspetti assai determinanti che ruotano attorno alla affettività e alle relazioni che investono ogni persona detenuta.

La lentezza del passaggio del tempo e la inutilizzazione e la staticità dello stesso sono una pena aggiuntiva alla carcerazione, ecco perché assumono grande importanza anche le iniziative più ovvie e semplici. C’è poi la fantasia e la capacità di improvvisazione che producono in molti casi, progetti e interventi impensabili, tanto da poter affermare che nulla deve precludersi il volontario nel tentativo di poter dare il proprio contributo nell’azione di sostegno ai detenuti.

Nell’analisi dell’intervento del volontariato nell’ambito dell’esecuzione penale è da rilevare come sia stato disatteso per anni, in controtendenza solo dal 2004, ed in pratica fallimentare il coinvolgimento e la collaborazione dei volontari con gli Uffici dell’esecuzione penale esterna, gli ex Centri di servizio sociale per adulti, come previsto dall’art. 78 Legge 354/75. Le motivazioni che stanno alla base di questa situazione e gli atteggiamenti che si sono creati, di conseguenza, hanno amplificato la difficoltà, ormai endemica per gli operatori penitenziari, di comunicazione e di coordinamento. Possiamo assommare a tutto questo un volontariato spesso presente con protagonismo e gli assistenti sociali posti in atteggiamenti che tendono ad escludere il volontario, a non riconoscerne il ruolo, a volte visto quasi in antitesi, mai percepito come qualcosa di professionale ma piuttosto come uno scomodo “parente povero”.

Con l’arrivo sulla scena dell’intervento sociale dei dettati della Legge quadro sul volontariato, n. 266/1991, pur con i limiti che della stessa sono stati riscontrati, anche per i volontari penitenziari si delinea in modo più marcato un diverso approccio con il servizio. L’aspetto maggiormente significativo è in riferimento al fatto che qui si parla esclusivamente di organizzazioni di volontariato.

L’ottica di riferimento si sposta dal singolo all’associazione ed è frutto di una cultura diversa che si è prodotta nella società negli ultimi venti anni, dove è aumentata notevolmente la capacità di intervento del volontariato e la sua incidenza nel tessuto sociale. Un volontariato che cambia il suo modo di operare, non più condizionato da modi istintivi e personalistici, da solo, ma che interviene come associazione o gruppo. Il che significa un confronto costante con la formazione, progetti pensati e realizzati con il concorso di altri soggetti, pubblici e privati, e una possibilità di mezzi non paragonabile al passato. Dall’esperienza di questi anni emergono certamente ruoli nuovi e più consoni della presenza dell’operatore volontario in carcere (sia che vi acceda con l’art. 17 che con l’art. 78 della legge 354/75). Si è infatti trasformato l’intervento volontario, attraverso l’evoluzione di un impegno che è diventato più elaborato, con una presenza continuata e, possiamo dirlo, “specializzata” e finalizzata.

La presenza e l’aspetto culturale che questa assume non è ancora stato appieno recepito da una parte del personale degli istituti, siamo, purtroppo, ancora in una fase di conquista che però ha sicuramente superato quegli atteggiamenti pionieristici di chi ci ha preceduto e ha dovuto aprire il cammino. Un’angolatura importante della presenza dei volontari è riscontrabile nelle attività articolate nel territorio, dove però si scontra con problematiche di questo tipo: l’indifferenza e la lontananza di molta parte della gente, difficile dialogo con gli enti locali, che nella stragrande

maggioranza dei casi disattendono a quanto è preposto per legge (Dpr 616/1977), e riconducono sempre a bilanci troppo ridotti la propria indisponibilità per dare risposte ai problemi dei detenuti e dei dimessi dal carcere.

Il volontariato nel territorio però ha dimostrato grandi capacità progettuali e gli svariati interventi portati, il grande numero di strutture terapeutiche e di accoglienza create, la propositività innescata nelle diverse occasioni aggregative pubbliche e private, evidenziano la portata di questo fenomeno e del ruolo di supplenza che purtroppo spesso ha.

Nel cammino del volontariato ci sono però anche pericoli e possibili trabocchetti e perciò si deve fare attenzione a non divenire funzionali a percorsi che possono rivelarsi di esclusione sociale. Per non cadere in queste insidie è importante sviluppare capacità di autocritica rispetto ai propri atteggiamenti, così da superare gli stereotipi comportamentali, nella consapevolezza delle finalità di recupero sociale che stanno alla base dell'intervento volontario. La circolazione di idee e testimonianze del lavoro svolto possono diventare ossigeno per tutta la società, e foriere di quella cultura di attenzione sociale che contraddistingue il volontariato. Perché al di là delle attestazioni di stima, trova ancora difficoltà ad affermarsi una cultura per la quale l'intervento del volontariato non sia avvertito come occasionale e che il ruolo che gli viene attribuito si possa trasformare in un riconoscimento di ambiti operativi nei quali esercitare quella funzione che gli è propria e che non è vicaria a niente e nessuno.

Come si colloca il volontario penitenziario in questo momento? Possiamo azzardare questa risposta: in una chiara posizione di impegno, responsabilità e dialogo, seppur con tutte le difficoltà che questo comporta, evitando di arroccarsi su posizioni che continuino a creare sterili conflitti. I volontari penitenziari cercano di portare avanti la cultura della comunicazione, del dialogo, della partecipazione, per consentire un radicale superamento della cultura contrapposta, quella della separatezza tra carcere e territorio, estranea al dovere costituzionale della solidarietà.

Domani

Pur provato, tra mille scogli e sentieri impervi, il volontariato impegnato nel settore della giustizia ha dimostrato sempre attenzione e capacità di rinnovamento. Forte nel trovare nuove strade nel servizio prodotto, attento a non farsi strumentalizzare, sempre disponibile e al tempo stesso critico, anche con sé stesso se necessario, ma dall'esperienza maturata risulta evidente come sia stata trascurata e assai poco sentita la dimensione politica del volontariato penitenziario, sia da parte delle istituzioni (interesse funzionale) sia da parte dei volontari stessi (ripiegamento su sé stessi). Mentre è nel senso e nelle funzioni del volontariato questa prerogativa, perché non può e non deve fungere solo da propulsore assistenziale rivolto alle povertà e disagi estremi, ma deve porsi come soggetto che incide nelle scelte culturali ed operative, che sono quelle che determinano l'aumento o la diminuzione delle situazioni di emarginazione, disagio e povertà.

Essere consci del proprio ruolo politico significa aver colto la dimensione temporale dello stesso, anche se per raggiungere la consapevolezza di ciò diviene indispensabile e necessario che ci sia alla base una formazione adeguata dei volontari. Perché ognuno deve avere chiarezza in merito alle motivazioni trainanti del proprio operare; sentire come una ricchezza le diverse culture che sottintendono alla presenza di aree e associazioni anche distanti tra loro, ma che hanno valori e difficoltà in comune; ritenere una risorsa il coinvolgimento e una angolatura negativa la delega. Il volontariato è una manifestazione sociale che trova linfa nella cultura mutante di questa società e, perciò, si può con certezza affermare che

L'aspetto politico e culturale sono estremamente correlati. Sotto i riflettori di questa azione di solidarietà è l'essere umano, con tutti i collegamenti che la vita sociale esprime: rapporto con le istituzioni e con la comunità. Viene, pertanto, messo in discussione il rapporto tra tutte le componenti della società, soprattutto tra il cittadino e lo Stato. Non si pone in costante attesa dello Stato, ma si verificano le effettive possibilità di realizzare un concetto diverso di cittadinanza, dove si rifugge la delega, ma si mettono in funzione iniziative concrete di risposta alle problematiche di cui più nessuna agenzia si fa carico. In quest'ultimo caso il volontariato riassume sia la funzione che l'azione politica.

In questi ultimi anni, sempre di più, le istituzioni si sono dimostrate latitanti nelle risposte sociali, impegnate come sono soprattutto ad autoalimentarsi per sopravvivere, aumentando in maniera sconsiderata la burocrazia che funziona da scudo protettivo alle incapacità progettuali e gestionali. Di riflesso il volontariato si è ritrovato a fungere, a volte in modo improprio e con un ruolo negativo di supplenza, da propulsore e promotore dei diritti e dei bisogni delle persone più deboli. Ma ciò non basta, è necessario che questa azione si prolunghi anche nel pungolare le pubbliche amministrazioni a dare le risposte di loro pertinenza, per un migliore funzionamento di tutta la vita sociale e della cosa pubblica.

Perciò, scaricare sul volontariato incapacità gestionali e produttive pubbliche è un segno chiaro di strumentalizzazione cui si è oggetto e da cui si deve uscire. La funzione del volontariato deve essere quella di rappresentante del territorio sociale, come gli amministratori sono rappresentanti del territorio partitico. Esistono contraddizioni, rischi ed ambiguità nel rapporto con le istituzioni che possono intaccare il ruolo di coscienza e critica che ha il volontariato. La collaborazione tra pubblico e privato deve contraddistinguere con trasparenza i rapporti, senza che si trasformi in posizione funzionale al sistema con l'effetto di diventare strumenti di ulteriore emarginazione.

Allora, quale espressione di un territorio maturo che non delega in bianco, il volontariato esercita un'azione politica di proposta, stimolo e vigilanza. Vuole essere presente, con le proprie specificità, nei luoghi decisionali, affinché le scelte politiche sociali non gli passino sempre sopra la testa e si ritrovi solamente ad avere un ruolo di "cuscinetto" sociale, o peggio ancora di tappabuchi, in percorsi di esclusione sociale. Uno degli aspetti coinvolgenti dell'azione volontaria deve essere l'attenzione a che non siano calpestati i diritti fondamentali delle persone, quasi un ruolo sindacale per dare voce a chi non ne ha.

Si deve rilevare, pure, come tra la gente e la pubblica amministrazione e lo Stato, si stia scavando un solco sempre maggiore di lontananza e diffidenza, ed è fondamentale, pertanto, che il volontariato si ponga anche nella funzione storico-politica di cerniera sociale. Le associazioni di volontariato, lungi dal preoccuparsi solamente di curare l'erba del proprio orticello, devono elaborare e prospettare indirizzi e percorsi sociali maggiormente coinvolgenti e condivisibili con la gente. In parallelo vivono in un ruolo scomodo, spesso impopolare nei rapporti con le istituzioni, le quali sono troppe volte arroccate su posizioni arroganti e lontane dalla realtà dei fatti. Ma è l'unica strada da battere per non cadere nelle sabbie mobili della gratificazione e per non gettare al vento un patrimonio di idee, esperienze e capacità operative che ogni giorno sono davanti agli occhi di tutti coloro che vogliono vedere.

Riflessione finale

Tra gli obiettivi ideali e concreti, al tempo stesso, il volontariato penitenziario, nel suo ruolo di stimolo e coscienza della società, può continuare ad alimentare quei percorsi e quella cultura che riconsegnino il carcere alla comunità libera perché da questo ritrovato contatto possano scaturire nuove e più consone forme di idea della pena. In un momento storico in cui c'è una forte discussione in tutto il nostro Paese e molti dibattiti si susseguono sulla concezione della pena (certa e/o flessibile) e sull'esecuzione della stessa, non vorrei risultare banale se ricordo che il nostro sistema penale è tutt'ora ancorato alle concezioni contenute nel famosissimo "Dei delitti e delle pene" del Beccaria, con un protrarsi inusitato di portanti concetti illuministi.

Pertanto: quale pena e quale risocializzazione sono possibili? Anche se non sta a noi e non possiamo in ogni caso dare risposte certe su questi temi, che ci sono cari e che sentiamo anche nostri, è importante diventare propositivi, perché non continuino a perpetuarsi quelle distanze tra chi ha problemi con la giustizia e il resto della popolazione.

Di sfide, in fondo, il volontariato ne ha prodotte molte, e tra quelle attuali ed impellenti c'è di essere maggiormente visibili, efficienti ed efficaci, per alimentare sempre di più la cultura della solidarietà e della pace, perché si parli la lingua della speranza che non si ferma davanti alla povertà dell'essere umano. Una mano tesa che sia soprattutto segnale d'amore, che non giudica e non assolve, ma che ascolta, comprende e condivide il dolore.

2. Quinta rilevazione nazionale sul volontariato penitenziario

Introduzione

Il pianeta penitenziario è alle prese con molteplici problemi, alcuni dei quali ormai cronici: se ha parzialmente risolto per qualche tempo il problema del sovraffollamento, rimane la fatiscenza delle strutture, la scarsa presenza di operatori della rieducazione e del sociale, l'abnorme numero di detenuti in attesa di giudizio, la cospicua presenza di immigrati extracomunitari e di tossicodipendenti (sono, insieme, la componente maggioritaria), categorie per le quali è più difficile il ricorso alle misure alternative della detenzione. Vi è anche la difficoltà a ricorrere alla depenalizzazione dei reati minori, a prevedere sanzioni non detentive, a favorire la mediazione penale, a collegare i presidi sanitari del territorio con il carcere, dove le condotte suicidalì e i fatti di autolesionismo sono all'ordine del giorno.

Il contesto appare ulteriormente complicato dalla resistenza protratta negli ultimi anni da parte delle forze politiche all'assunzione di ipotesi di indulto e di amnistia a fronte di una domanda di sicurezza e vivibilità sociale basata su politiche repressive piuttosto che rieducative in contraddizione con l'art. 27 della Costituzione.

In tale scenario quale è il contributo del volontariato e delle altre forze organizzate della società civile, in generale?

E' noto che, soprattutto con l'impulso dato dalla Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia - espressione di tutte le organizzazioni attive nel settore e oggi attiva con le Conferenze Regionali - si è andato via via affermando un diverso modo di operare solidaristicamente nelle carceri con l'intento di produrre stimoli formativi, occasioni di crescita personale, opportunità di acquisizione di competenze e di professionalità spendibili all'esterno per favorire l'autoprogettualità dei detenuti, il recupero delle loro potenzialità e del loro protagonismo.

Le precedenti rilevazioni segnalano l'azione di un volontariato organizzato, sperimentatore di novità e capace di integrarsi con cooperative sociali e associazioni di promozione sociale per mettere a regime attività strutturate e continuative. Indicano inoltre che la presenza del Terzo Settore nelle carceri è sempre più segnata dalla *cultura del progetto*, sia individuale che collettivo, finalizzato all'inclusione sociale, alla rieducazione attiva e non solo alla pura testimonianza e di solidarietà umana.

Tuttavia, il riconoscimento ufficiale e protocollato dell'apporto del volontariato e della società civile non è ancora pienamente valorizzato nel "pianeta carcere" e nel sistema sanzionatorio, in generale. E ciò dipende anche dalla capacità del carcere di cambiare al suo interno con il superamento di una concezione meramente retributiva o affittiva e in virtù della presenza di trainanti équipes di area pedagogica, in grado di valorizzare in pieno la risorsa aggiunta della società civile. Cresce anche la consapevolezza che *il carcere da solo non è in grado di umanizzarsi e di superare la logica mortificatrice della persona che lo caratterizza* e ha bisogno dello stimolo costante della società civile e delle istituzioni locali attraverso un sistematico impegno sia all'interno delle istituzioni detentive che nel collegamento con la realtà esterna.

Metodologia della rilevazione

La rilevazione è stata condotta sugli operatori non istituzionali attivi negli istituti penitenziari italiani e direttamente garantita nel 2004 dalla *Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento* attraverso appositi atti amministrativi⁴⁷ dotando ogni struttura detentiva di uno *strumento informatico di raccolta dei dati* - predisposto congiuntamente con Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia - in grado di registrare ciascun volontario e altro operatore non istituzionale che, in articolo 17 o 78, abbia assicurato nel corso dell'anno una presenza attiva per la realizzazione di eventi o interventi diretti e/o progettati all'interno delle strutture detentive⁴⁸.

La quinta rilevazione con tale strumento di registrazione rappresenta per tutta la serie di dati previsti l'87% degli istituti.

Si tratta di una rilevazione che è divenuta quindi parte integrante della funzione conoscitiva pubblica rispetto alla presenza della comunità esterna nelle istituzioni detentive e ciò significa che i cittadini solidali e attivi in esse sono considerati a tutti gli effetti una risorsa costitutiva della proposta trattamentale in senso umanizzante e in funzione del reinserimento dei detenuti⁴⁹.

L'unità di analisi della rilevazione è la persona, singola o appartenente ad una organizzazioni non profit o pubblica, autorizzata a realizzare attività di vario tipo all'interno degli istituti detentivi. I volontari in senso stretto vi accedono in particolare in virtù dell'art. 78 che li qualifica come "assistenti volontari". I beneficiari dell'art. 17 possono essere anche operatori di cooperative sociali o di altre organizzazioni, o singoli cittadini, ammessi ad operare negli istituti

⁴⁷ Cfr., Lettera Circolare del 10/5/2004 avente come oggetto: "La collaborazione del volontariato e della Comunità esterna alla luce delle innovazioni apportate dalla Circolare n. 3593/6043 del 9/10/03 su «Le Aree educative degli Istituti». Rilevazione dati."

⁴⁸ La scelta di rilevare informazioni sui progetti condotti dagli operatori della Comunità esterna ha coinvolto, per la prima volta, anche gli stessi operatori non istituzionali, come testimoni diretti, nella compilazione dello strumento.

⁴⁹ Va ricordato anche il ruolo di apripista realizzato dalle forze più rappresentative del volontariato e del non profit impegnato nel settore segnalando prima, e dimostrando poi, all'istituzione, l'opportunità di tale iniziativa.

penitenziari per un progetto o anche solo per una presenza sporadica o per la realizzazione di un evento a impatto trattamentale sui detenuti⁵⁰.

In questa rilevazione si è tenuto quindi conto di ogni singolo volontario od operatore esterno rilevandone le caratteristiche anagrafiche, l'organizzazione di appartenenza, il rapporto con la struttura (frequenza, durata dell'impegno..), il tipo di attività svolta e gli eventuali progetti a cui ha partecipato. Nel caso di una partecipazione plurima il soggetto è stato registrato tante volte quanti erano i progetti a cui ha preso parte e il titolo, oneroso o gratuito, con cui ha partecipato.

Con il nuovo strumento si sono reperite alcune informazioni sui progetti e alcune valutazioni come il grado di integrazione con l'area educativa e i risultati conseguiti con l'attività.

Lo strumento applicato non è ancora a regime e risente di alcuni problemi di applicabilità che richiedono alcuni interventi per ottimizzarlo. Inoltre non tutte le strutture lo applicano con eguale cura e competenza per cui non è qui possibile dare conto di tutte le informazioni emerse né di approfondirle nella loro esaustività interpretativa tramite appositi incroci.

Se il 2004 è stato l'anno "zero" di un processo di acquisizione sistematica dei dati occorre ancora qualche anno perché si generalizzi e stabilizzi fino a diventare *cultura di rendicontazione* di ogni singolo istituto. E' evidente che la possibilità di disporre in un futuro prossimo di una base dati aggiornata e affidabile a livello nazionale dipenderà da quanto ogni singolo istituto considererà tale raccolta di informazioni utile anzitutto per sé e quindi per una *programmazione partecipata* dell'offerta trattamentale.

Se qui per alcuni dati si potrà far riferimento all'universo dei casi, per la generalità degli altri ci si riferisce ai 174 istituti da cui ci sono pervenuti i dati in tempo utile a realizzare il presente rapporto.

Il fenomeno rilevato

Complessivamente i volontari e gli operatori di terzo settore attivi nelle strutture detentive del nostro paese nel 2005 ammontano a oltre 8.300 unità e sono presenti in quasi tutte le strutture (98%)⁵¹. Rispetto alle rilevazioni precedenti continua il *trend ascendente* (+28,3 rispetto al 2001) del fenomeno che conferma la capacità delle forze della società civile di elevare l'offerta trattamentale delle istituzioni del circuito penitenziario e della giustizia in generale.

Anche per il 2005 non è stato possibile disporre dei dati di tutti gli istituti. Le strutture che non hanno fornito i dati sono stati in numero inferiore a quelli dello scorso anno e, ad esse, è stato attribuito il dato delle presenze rilevato nell'anno precedente.

Il numero degli operatori non istituzionali *aumenta in uno scenario che risente del corrispettivo aumento delle persone detenute nelle strutture*: a fine 2005 gli istituti penitenziari avevano in media 288 persone ristrette per un ammontare complessivo di 59.523 unità. L'incremento si può apprezzare meglio rispetto alla rilevazione 2003 quando i detenuti erano nel complesso 54.659 pari ad un numero medio per struttura di 273.

⁵⁰ Va precisato che il presente monitoraggio non rileva la presenza e le realizzazioni delle organizzazioni di volontariato e non profit attive nel settore penale minorile così come quelle esclusivamente operative sul territorio, sia per dare consistenza alle misure alternative alla detenzione, sia per accompagnare ex-detenuti verso obiettivi di integrazione sociale.

⁵¹ Solo 4 risultano infatti gli istituti penitenziari privi di alcuna presenza di operatori non istituzionali nel 2005.

I volontari e gli operatori della Comunità esterna tendono a distribuirsi *in modo più omogeneo nelle diverse aree del Paese rispetto agli anni precedenti*. Si riduce ancora lo storico svantaggio della circoscrizione meridionale rispetto al Centro-Nord. Infatti, a fronte del 45,5% degli istituti, il Sud aggrega il 30,1% degli operatori non istituzionali - aliquota che era del 25,5% nella rilevazione precedente - mentre al 21,5% delle strutture penitenziarie del Centro corrisponde il 26% di tali risorse umane. Al Nord gli operatori della società civile incidono in misura superiore a quello delle strutture in ragione di una società civile più organizzata e di istituzioni locali maggiormente attive sulla scena penitenziaria.

Tavola 1. Operatori non istituzionali negli istituti penitenziari negli anni 2001-2004. Trend nelle tre rilevazioni e distribuzione per area geografica

ANNO	OPERATORI NON ISTITUZIONALI NEGLI ISTITUTI	NUMERO INDICE	% NORD	% CENTRO	% SUD	TOTALE
2001	6.503	100	48,9	35,9	15,2	100,0
2002	6.712	103,1	50,0	29,4	20,6	100,0
2003	7.925	122,3	47,4	33,2	19,4	100,0
2004	8.077	124,2	44,4	30,1	25,5	100,0
2005	8.343	128,3	43,9	26,0	30,1	100,0
% istituti su totale			34,0	21,5	45,5	100,0

La Tavola 2 dà conto delle **disomogeneità regionali** circa la presenza dei volontari e operatori non istituzionali nelle strutture detentive, in assoluto e in rapporto al numero dei detenuti. Tra le regioni spiccano in positivo la Toscana per numero assoluto e per coefficiente di presenza in rapporto ai detenuti e precede in questa graduatoria, il Veneto, la Sardegna e, alla pari, Friuli V.G., Emilia Romagna e Basilicata, mentre, al contrario, il rapporto meno favorevole tra detenuti e operatori non istituzionali si registra nelle regioni del Molise e della Campania.

Le regioni settentrionali del Paese rivelano pertanto il numero medio più elevato di operatori non istituzionali per struttura (54 rispetto ai 28 del Sud e ai 42 complessivi)

Il rapporto numerico tra detenuti e operatori esterni è di 7 a 1 ed evidenzia la situazione più favorevole del Centro (5 detenuti per operatore non istituzionale) e quella meno lusinghiera del Sud (10 detenuti ogni operatore esterno).

Tavola 2. Quadro regionale dei dati relativi alla presenze degli operatori non istituzionali per titolo di presenza e rapporto con i detenuti

REGIONI E AREE GEOGR.	ISTITUTI PENITENZ.	OPERATORI ENTRATI CON ART. 17 ART. 78		TOTALE OPERATORI 2005	% OPERATORI SU TOTALE	TOTALE OPERATORI 2004	DETENUTI Per N° operat. Totale medio non ist.		
AOSTA	1	48	7	55	0,7	42	280	280	5.1
PIEMONTE	13	388	199	587	7,0	392	4.727	364	8.1
LIGURIA	7	170	53	223	2,7	161	1.460	209	6.5
LOMBARDIA	18	820	194	1014	12,2	1.008	8.653	481	8.5
TR-A.ADIGE	3	65	10	75	0,9	80	422	141	5.6
FRIULI-V.G.	5	166	21	187	2,2	62	830	166	4.4
VENETO	9	574	76	650	7,8	542	2.733	304	4.2
EMILIA-ROM	12	794	81	875	10,5	488	3.852	321	4.4
MARCHE	7	124	36	160	1,9	126	951	136	5.9
UMBRIA	4	146	17	163	2,0	84	1.023	256	6.3
TOSCANA	18	1.242	67	1309	15,7	1.294	4.051	225	3.1

LAZIO	14	463	70	533	6,4	841	5.895	421	11.1
ABRUZZO	8	120	23	143	1,7	168	1.893	237	13.2
MOLISE	3	11	1	12	0,1	11	411	137	34.3
CAMPANIA	16	165	118	283	3,4	157	7.310	457	25.8
BASILICATA	3	99	2	101	1,2	223	446	149	4.4
PUGLIA	11	216	70	286	3,4	349	3.838	349	13.4
CALABRIA	10	170	67	237	2,8	260	2.347	235	9.9
SICILIA	26	881	105	986	11,8	1.000	6.412	247	6.5
SARDEGNA	12	402	62	464	5,6	504	1.989	166	4.3
NORD	68	3.025	641	3.666	43,9	2.775	22.957	338	6.3
<i>CENTRO</i>	43	1.975	190	2.165	26,0	2.468	11.920	277	5.5
SUD-ISOLE	89	2.064	448	2.512	30,1	2.549	24.646	277	9.8
ITALIA	200	7.064	1.279	8.343	100,0	7.792	59.523	298	7.1

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero Giustizia, 2005

Si conferma lo *stato di abbandono* in cui versano dal punto di vista dell'umanizzazione dell'internamento 4 dei 6 Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Se gli operatori volontari sono piuttosto attivi nelle strutture di Barcellona (ME) e di Reggio Emilia - 1 ogni quattro internati circa - lo sono molto meno nei restanti quattro OPG (1 volontario per 24 internati) aggravando la condizione di totale esclusione dei detenuti psichiatrici.

Gli operatori non istituzionali

La quota più cospicua degli operatori (85 su 100) è ammessa con applicazione dell'art. 17 che prevede la "*partecipazione della comunità esterna*" al trattamento rieducativo, con un incremento del 4% rispetto alla precedente rilevazione. Si tratta di 7.064 persone, presenti nel 94% delle strutture, con una media di 38 unità per istituto (6 in più rispetto al precedente monitoraggio) e per lo più appartenenti al mondo della cooperazione sociale e dell'associazionismo di promozione sociale (Tavola 3). Nel 14% degli istituti gli operatori dell'art. 17 sono anche gli unici censiti.

I volontari autorizzati in base all'art. 78 sono in numero più ridotto (1.279 pari al 15,3% del totale), in media 8.5 per struttura; sono i cosiddetti "*assistenti volontari*", singole persone o appartenenti ai gruppi dediti esclusivamente al volontariato in carcere e più propensi ad un intervento individualizzato e più orientato al sostegno morale e materiale dei detenuti. La loro presenza si registra nel 86,5% degli istituti. Il numero più elevato di volontari che beneficiano dell'art. 17 si deve, oltre che ad una più agevole procedura di autorizzazione (richiesta su carta semplice)⁵² per l'ingresso in carcere, alla presenza di associazioni di promozione sociale a carattere nazionale che promuovono e realizzano nelle strutture detentive attività più strutturate, veri e propri progetti di attività concordati con la direzione del carcere e sostenuti da finanziamenti pubblici (UE, Regione, Comune..). Sono questi, come si

⁵² Con una Circolare del 2000, concordata con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, il DAP ha stabilito che anche per l'art. 78 è sufficiente la presentazione di un unico documento tramite autocertificazione rispetto ai numerosi certificati (casellario giudiziario..) richiesti precedentemente.

vedrà, gli operatori che frequentano in modo meno continuativo le strutture penitenziarie.

Nella maggior parte delle strutture esaminate - il 65% - sono presenti gli operatori di entrambi gli status giuridici di ammissione.

La variabile di genere degli operatori non istituzionali segnala altresì una leggera prevalenza della *componente femminile* (51,4%), presente anche in modo più equilibrato di quella maschile in tutte e tre le aree del Paese. In particolare le volontarie (art. 78) sono attive in percentuale superiore ai maschi nelle regioni meridionali, mentre il contrario si verifica nelle regioni del Nord.

Tavola 3 - Numero medio di operatori non istituzionali per struttura nelle aree del Paese e distribuzione % di genere in base all'articolo di ammissione nel 2005*

AREE GEOGR.	N° MEDIO X STRUTTURA	ART. 17				ART. 78			
		Femmine	Maschi	TOTALI		Femmine	Maschi	TOTALI	
				v.a.	%			v.a.	%
NORD	53,9	44,7	47,8	2.858	46,2	46,9	60,6	623	52,5
CENTRO	50,3	25,3	24,8	1.551	25,1	12,6	8,0	127	10,7
SUD	28,2	30,0	27,4	1.780	28,8	40,5	31,4	436	36,8
ITALIA	41,7	100,0	100,0	6.189	100,0	100,0	100,0	1.186	100,0
N° medio Struttura		20,5	19,5	37,7		5,7	4,3	8,5	
I.P in cui sono presenti in %		89,1	88,5	94,0		70,1	64,4	86,5	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

* i dati relativi al genere non rappresentano la totalità degli operatori in quanto per una quota di essi non è stato possibile acquisire tale informazione.

La rilevazione 2005 aggiunge alcuni nuovi dati sulla presenza degli operatori non istituzionali, pur se riguardano 174 delle 200 strutture considerate.

Circa la distribuzione per *classi di età* si nota una ripartizione favorevole alla classe di età matura (46-65 anni), ma con delle differenze interne all'universo considerato. I maschi sono mediamente più giovani delle donne, mentre i volontari dell'art. 78 sono di età più anziana: il 75,5% di essi ha più di 45 anni a fronte del 44,9% degli altri. Ciò si verifica soprattutto nelle regioni del Centro (8 su 10) dove il volontariato carcerario è più radicato e meno al Sud (45,5%). Così l'aliquota delle volontarie anziane è in misura proporzionale quasi doppia rispetto a quella delle persone entrate come operatori delle comunità (art. 17).

Tavola 4 - Distribuzione degli operatori non istituzionali per classi di età in totale, per area geografica e genere (in % di riga su 1.159 operatori art. 78 e su 5.932 operatori art. 17)

AREE GEOGR.	CLASSE DI ETA' OPERATORI ART. 78				CLASSI DI ETA' OPERATORI ART. 17			
	meno di 30 anni	30-45	46-65	oltre 65	meno di 30 anni	30-45	6-65	oltre 65
NORD	2,3	16,7	41,8	39,2	19,2	36,9	34,0	9,8
CENTRO	6,5	13,8	42,3	37,4	17,7	39,8	34,6	7,9
SUD	8,3	25,5	42,5	23,8	20,8	33,7	35,2	10,3
ITALIA	4,9	19,6	42,1	33,4	19,3	36,7	34,5	9,5

SESSO								
FEMMINE	6,0	19,0	41,1	33,9	21,4	36,7	32,1	9,9
MASCHI	3,4	20,4	43,6	32,6	17,1	36,8	37,1	9,1

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Analizzando la situazione degli operatori non istituzionali per discriminare tra quanti sono di fatto *volontari* - ovvero spontaneamente attivi con gratuità e disinteresse - e quanti sono operatori remunerati (pur se mossi dal fine della solidarietà in ossequio all'art. 2 della Costituzione), emerge la preminenza della prima componente che rappresenta il 72,1% dei casi censiti (Tavola 5). I *progetti finanziati* sono poco più del 20% dei casi e per un quarto circa di essi non è stata indicata l'eventuale fonte di finanziamento.

Tavola 5 - Operatori non istituzionali attivi nelle strutture penitenziarie a titolo gratuito e a remunerazione (su 5.579 casi di cui si dispone del dato)

TIPOLOGIA CASI	ART. 78	ART. 17	TOTALE	
			v.a.	%
-impegno gratuito (volontari)	100,0	2.742	4.021	72,1
-impegno remunerato	----	1.558	1.558	27,9
totale %	100,0			100,0
totale v.a.	1.279	4.300		5.579

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

Un altro aspetto esaminato si riferisce alla *frequenza* con cui gli operatori non istituzionali sono presenti e attivi nelle strutture: 6 su 10 sono attivi almeno 1 volta alla settimana, ma con differenze importanti tra i due gruppi di operatori: i volontari dell'art. 78 nel 75,8% dei casi vi operano almeno una volta a settimana, mentre gli operatori dell'art. 17 rivelano questa frequenza nel 59,9% dei casi, oltre al fatto che la loro attività è vincolata a specifici progetti e quindi a termine (Tavole 6-8). La frequenza dell'impegno nelle carceri non discrimina significativamente gli operatori della società civile in base alle variabili di genere e di estrazione geografica. Si denota così una certa uniformità nel comportamento pro-sociale negli istituti penitenziari e quindi una diffusa valorizzazione di tale apporto da parte dei responsabili istituzionali.

Tavola 6 - Frequenza con cui gli operatori istituzionali hanno operato nel 2005 all'interno degli istituti penitenziari

TIPOLOGIA	TOTALE	
	v.a.	%
- occasionale, sporadico	1.952	26,5
- mensile	615	8,3
- quindicinale	382	5,2
- settimanale	2.983	40,4

- bisettimanale	704	9,5
- 3 o più volte alla settimana	739	10,0
Totale	7.375	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

Tavola 7 - Frequenza con cui gli operatori dell'art. 17 hanno operato nel 2005 all'interno degli istituti penitenziari in totale, per area geografica e sesso

TIPOLOGIA	ART. 17		AREE GEOGRAFICHE			S E S S O	
	v.a.	%	NORD	CENTRO	SUD	F.	M.
- occasionale, sporadica	1.778	28,7	30,7	17,9	34,9	26,0	31,6
- mensile	562	9,1	9,3	15,0	3,6	8,4	9,8
- quindicinale	322	5,2	3,4	10,9	3,2	4,8	5,6
- settimanale	2.383	38,5	40,1	38,1	36,3	42,6	34,2
- bisettimanale	535	8,6	8,3	10,4	7,6	9,6	7,6
- 3 o più volte a settimana	609	9,8	8,3	7,6	14,3	8,6	11,2
TOTALE	6.189	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Tavola 8 - Frequenza con cui gli operatori art. 78 hanno operato nel 2005 all'interno degli istituti penitenziari, in totale, per area geografica e sesso

TIPOLOGIA	ART. 78		AREE GEOGRAFICHE			S E S S O	
	v.a.	%	NORD	CENTRO	SUD	F.	M.
- sporadica, occas.	174	14,7	15,2	20,5	12,2	14,2	15,4
- mensile	53	4,5	3,8	3,9	5,5	4,0	5,1
- quindicinale	60	5,1	5,3	6,3	4,4	5,3	4,7
- settimanale	600	50,6	52,2	48,0	49,1	50,4	50,9
- bisettimanale	169	14,2	13,5	14,2	15,4	14,0	14,6
- 3 o più volte alla settimana	130	11,0	9,9	7,1	13,5	12,2	9,2
TOTALE	1.186	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Sette operatori non istituzionali su dieci appartengono a specifiche organizzazioni, per lo più di volontariato. Il dato si riferisce al 2004 per le difficoltà ad elaborare i dati più recenti associandoli a quelli degli operatori non istituzionali. Ad un primo controllo i dati 2005 appaiono comunque in linea con quelli dello scorso anno. Le sigle relative ad enti pubblici e privati riscontrate sono oltre 500 e, considerando i casi ripetuti (es. Caritas) e le unità affiliate, sono ben 666 le entità rappresentate in un'ampia tipologia di forme giuridiche e organizzative, come si evince dalla Tavola 9, che segue.

Tavola 9 - Tipologia degli Enti pubblici e privati rappresentati dagli operatori non istituzionali

TIPOLOGIA	TOTALE SIGLE	Con unità affiliate	IN TOTALE	
			V.A.	%
- organizzazioni di volontariato	188	67	259	38,9
- associazioni di promozione sociale	63	28	91	13,7
- associazioni culturali	19	2	21	3,1
- altre associazioni	35	13	48	7,2
- cooperative sociali	67	---	67	10,1
- enti ecclesiastici	35	31	66	9,9
- fondazioni	4	---	4	0,6
- ONG	2	---	2	0,3
- enti di formazione	11	8	19	2,8
- sindacati, patronati	8	10	18	2,7
- enti pubblici	60	---	60	9,0
- enti profit	15	---	15	2,2
TOTALE	507	159	666	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Le attività degli operatori della Comunità esterna negli istituti penitenziari

Le attività svolte dai volontari e dagli altri operatori esterni sono *molteplici piuttosto variegate* in considerazione del diverso titolo con cui gli uni e gli altri operano nelle strutture detentive (Tavola 10). Quelle maggiormente praticate da entrambi i gruppi di operatori sono le attività che si basano su di un rapporto personalizzato in funzione *dell'ascolto attivo*, del *sostegno morale e psicologico* a beneficio di soggetti deprivati di una normale vita relazionale. Tali compiti sono prerogativa maggiore degli assistenti volontari che, da sempre, operano nel carcere allo scopo di umanizzarne la vita interna. Più riscontri autorizzano oggi a ritenere che tale intervento sia sempre più finalizzato ad impostare percorsi di sensibilizzazione verso obiettivi di recupero di potenzialità o l'accesso alle opportunità. In un carcere dove si promuove una specifica progettualità socio-culturale e professionale è evidente l'importanza di questa funzione in quanto attività propedeutica a tutte le altre, oltre che specifica dell'apporto del volontario.

Seguono, per citazioni, le attività di tipo *culturale o di animazione socio-culturale* che coinvolgono molti detenuti. Esse sono basate sia su veri e propri progetti di durata medio-lunga che su specifiche manifestazioni o eventi. Anche il prestito di libri e riviste e la *gestione della biblioteca* dell'istituto sono compiti praticati dai volontari e operatori della comunità - e talvolta gestiti insieme ai detenuti - allo scopo di favorire l'interiorizzazione di valori e di conoscenze. Infine iniziative quali la redazione di un giornale interno facilita l'espressione di una partecipazione agli eventi in grado di promuovere sensibilizzazione e spirito critico nelle persone coinvolte (2 unità su 10 sono dotate di un giornalino redatto da detenuti e volontari). In definitiva sono queste le attività che, insieme a quelle ricreative e sportive elevano il clima relazionale del carcere rendendolo vivibile.

Al terzo posto in ordine di diffusione sono citate le *attività religiose*, sia quelle a spiritualità cristiana che di altre confessioni per la elevata presenza nelle carceri

italiane di immigrati che chiedono di poter professare la propria fede religiosa dalla quale ricavare, presumibilmente, anche un conforto morale e un contatto culturale in un momento di difficoltà. Si tratta di attività importanti, non solo in termini identitari, ma anche in quanto costituiscono un'occasione di interiorizzazione o consolidamento di valori di senso per la propria vita.

Importanti sono le diverse *attività formative e scolastiche* svolte, soprattutto le prime, quasi esclusivamente dagli operatori ammessi con l'art. 17; si basano su veri e propri corsi e sul recupero di competenze e di titoli di studio.

Molto meno praticate sono le attività collegate con il *lavoro*, sia in carcere che all'esterno per dare alternative concrete alle scelte di vita delle persone ristrette, non molto praticato è anche il sostegno delle *famiglie dei detenuti*.

Più diffuso è invece, limitatamente agli assistenti volontari, il sostegno *materiale* vero e proprio, soprattutto con la distribuzione di indumenti ai soggetti privi di qualunque possibilità di rifornirsene o impossibilitati ad ottenerli attraverso l'assistenza pubblica. Si tratta di un'attività che appare sottodimensionata - presumibilmente per la difficoltà a registrarla puntualmente - a fronte della tendenziale crescita delle povertà materiali nella società attuale con un riflesso dilatato nelle strutture penitenziarie.

Vi è poi una serie di attività minori, ma non per questo meno importanti, che andrebbero monitorate nel tempo perché rappresentano interventi di valore aggiunto nella gestione del carcere e nell'obiettivo di accrescere la consapevolezza del detenuto circa problemi, potenzialità e risorse, aiutandolo in un percorso di acquisizione di informazioni, valori e opportunità per la sua vita: i gruppi di discussione e di auto aiuto, gli sportelli, le *campagne di tipo informativo*, le consulenze giuridiche e, soprattutto, le *attività di segretariato sociale e di patronato* esercitate dagli operatori volontari in oltre un terzo degli istituti esaminati.

Si collocano qui anche gli interventi di *mediazione culturale* di cui beneficia la popolazione degli immigrati detenuti (circa un terzo del totale) e quegli interventi di *accoglienza-accompagnamento per licenze o uscite premio* - rilevati nel 50 per cento degli istituti - che segnano una continuità tra il "dentro" e il "fuori". In questa direzione vanno anche quegli operatori, non istituzionali, che curano progetti/attività di reinserimento sociale dei detenuti, assumendo una *funzione di ponte con il territorio comunitario* che si concretizza sui fattori che promuovono l'inclusione sociale, ovvero lo stato di cittadinanza piena, attraverso l'istruzione, il lavoro e l'alloggio.

La rilevazione fa emergere una *ripartizione dei compiti tra i due gruppi di operatori* non istituzionali: i volontari dell'art. 78 sono maggiormente impegnati nel rapporto personalizzato e fiduciario con i detenuti, nel sostegno materiale e nel loro reinserimento sociale, anche attraverso l'accompagnamento durante i permessi premio. Gli operatori dell'art. 17 sono invece artefici soprattutto delle iniziative culturali, dell'assistenza spirituale e religiosa dei detenuti e si fanno carico in particolare delle attività sportivo-ricreative e della formazione professionale dei detenuti.

Tavola 10 - Le attività svolte dagli operatori non istituzionali nelle strutture penitenziarie, per articolo di ammissione (% sul totale delle risposte)

TIPOLOGIA	ART. 17		ART. 78		TOTALE ATTIVITA'	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
- sostegno psicologico, morale alla persona, ascolto, colloqui	806	15,3	331	38,8	1.137	18,6
- attività culturali*	971	18,5	96	11,3	1.067	17,5
- religione, sostegno spirituale, catechesi	835	15,9	106	12,4	941	15,4
- attività ricreative	492	9,4	74	8,7	566	9,3
- formazione professionale	552	10,5	6	0,7	558	9,1
- istruzione, scuola	669	12,7	31	3,6	700	11,5
- attività sportive	293	5,6	13	1,5	306	5,0
- lavoro°	139	2,6	14	1,6	153	2,5
- rapporti con la famiglia^	76	1,4	5	0,6	81	, 3
- disbrigo pratiche, patronato, tutela legale- giuridica	66	1,3	9	1,1	75	1,2
- sportello o servizio informativo (es. campagne di prevenzione, orientamento alle opportunità esterne)	57	1,1	9	1,1	66	1,1
- assistenza, sostegno materiale (vestiti, generi di prima necessità...)	35	0,7	33	3,9	68	1,1
- gestione di servizi (magazzino vestiario, cucina e vitto)	39	0,7	27	3,2	66	1,1
- reinserimento sociale o accompagnamento verso altre strutture	35	0,7	29	3,4	64	1,0
- servizio di mediazione culturale	48	0,9	1	0,1	49	0,8
- sostegno all'attività pedagogica dell'area trattamentale	16	0,3	0	0	16	0,3
- coordinamento gruppi di discussione o di auto Aiuto	6	0,1	4	0,5	10	0,2
- altro	121	2,3	65	7,6	186	3,0
totale v.a.	5.256		853		6.109	
totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

*compresa la collaborazione alla gestione della biblioteca;

° comprese le consulenze sulle problematiche relative;

^ compresi alcuni interventi sulle madri detenute con figli

Si è quindi rilevata la **valutazione** delle équipes pedagogiche del carcere o dell'educatore responsabile **circa il grado di integrazione** dell'attività degli operatori non istituzionali con le iniziative trattamentali del carcere.

Il risultato appare soddisfacente in ordine ad una sostanziale integrazione dell'attività degli operatori non professionali con quelli istituzionali (Tavola 11). Nel 36% dei casi è valutata di livello "alto". Solo nel 9,3% dei casi la valutazione è

di livello basso, quindi insufficiente, mentre la maggioranza relativa (e assoluta sul numero di risposte) segnala un elevato grado di affiatamento operativo con le équipes stabili del carcere con qualche differenza tra gli ammessi con l'art. 17 o con l'art. 78 che segnala in via tendenziale una migliore integrazione oltre che la più ampia possibilità di valutazione dell'operato di questi ultimi, forse per il requisito della maggiore frequentazione del carcere.

Tavola 11- Valutazione del grado di integrazione dell'attività degli operatori non istituzionali con l'area educativa, in totale e per articolo di ammissione

TIPOLOGIA	ART. 78		ART. 17		% SU TOTALI	
	v.a.	%	v.a.	%	escluso non indicato	compreso non ind.
- alto	407	36,0	2.346	36,0	53,1	35,9
- medio	330	29,2	1.598	24,5	37,2	25,2
- basso	105	9,3	399	6,1	9,7	6,6
- non indicato	290	25,6	2.182	33,4	--	32,3
totale %		100,0		100,0	100,0	100,0
totale v.a.	1.132		6.525		5.185	7.657

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia 2005

Al personale dell'area pedagogica del carcere è stata chiesta anche una **valutazione dei risultati** conseguiti dalle attività realizzate dagli operatori non istituzionali (Tavola 12). Il riscontro è ancor più soddisfacente del precedente. Quasi due attività su dieci ottengono una valutazione di eccellenza, 69 su 100 risultano aver dato esiti positivi o buoni e solo in pochi casi il giudizio appare insoddisfacente. La maggior parte delle risposte, oltre a valutare il conseguimento degli obiettivi, esplicita anche aspetti quali l'interesse, l'effettivo coinvolgimento e l'apprezzamento che le attività hanno ottenuto dagli stessi detenuti.

Tavola 12. Valutazione dei risultati delle attività realizzate dagli operatori non istituzionali, in totale e per articolo di ammissione

TIPOLOGIA	ART. 78		ART. 17		TOTALE SU ATTIVITA' VALUTATE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
- ottimi, molto positivi	64	13,7	456	19,6	520	18,6
- buoni /positivi	338	72,5	1.588	68,2	1.926	68,9
- sufficienti	41	8,8	156	6,7	197	12,6
- insufficienti o non valutabili	4	0,9	98	4,2	102	7,2
- non indicato	19	4,1	30	1,3	49	2,8
Totale	466	100,0	2.328	100,0	2.794	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

I progetti

Relativamente ai 164 istituti penitenziari (sui 174 esaminati) in cui sono attivi gli operatori della comunità esterna (art. 17) si è rivolta l'attenzione ai progetti da questi realizzati nel corso del 2005, considerando le attività programmate con

specifici obiettivi e di durata medio-lunga. Sono state escluse attività estemporanee e basate su un singolo evento di scarso coinvolgimento degli operatori o su una generica attività. Non sono qui rilevate pertanto le attività di supporto ai detenuti e di assistenza materiale che riguardano l'attività ordinaria degli assistenti volontari inseriti con l'art. 78, pur se spesso integrata a specifici progetti. Non è stata considerata nemmeno l'attività religiosa finalizzata all'esercizio del culto.

I progetti così definiti hanno riguardato l'81,1% degli istituti e ammontano a 915, in media pressoché 7 per struttura, ma con una più densa realizzazione nelle strutture detentive del Nord (8.9) rispetto a quelle del Centro (8.6) e del Sud (4.4). L'incidenza percentuale dei progetti per area geografica è pressoché equivalente a quella degli operatori della comunità esterna, a segnalare che la densità dei progetti è strettamente connessa a quella degli operatori (Tavola 13).

I progetti esaminati hanno coinvolto mediamente 33 detenuti, con la punta più elevata al Nord (40) e quella più bassa negli istituti del Centro (25). I progetti di durata media superiore ad 1 anno sono rintracciabili in misura maggiore nelle carceri del Centro, al contrario di quelle meridionali che rivelano una dimensione temporale più contratta.

Tavola - 13. I progetti negli istituti penitenziari: indicatori di distribuzione per area geografica

AREE GEOGR	PROGETTI I		ISTITUTI PENIT. pre-senti da progetti coinvolti		Operatori art. 7 attivi	N° medio detenuti coinvolti	N° medio prog. X istituto	Durata del progetto		
	v.a.	%						< di 1 Anno	1 anno	> di 1 anno
Nord	418	45,7	34,8	35,3	46,2	40,0	8,89	18,6	38,2	43,2
Centro	242	26,4	20,1	21,0	25,1	25,0	8,64	19,4	34,8	45,8
Sud	255	27,9	45,1	43,6	28,8	29,5	4,40	47,2	24,9	27,9
Italia	915	100,0	100,0	100,0	100,0	33,1	6,88	26,6	33,7	39,7

Esaminando il contenuto dei progetti emerge la più forte presenza delle attività culturali, che precedono specifici progetti per il sostegno di particolari gruppi di detenuti (tossicodipendenti, immigrati, ecc. Tavola 14). Complessivamente sono cospicui anche i progetti finalizzati al lavoro a partire dalla formazione professionale fino all'accompagnamento all'impiego (sportello informativo, al corso di formazione professionale, ricerca del lavoro e primo inserimento). Numerosi sono anche i progetti di tipo ricreativo e sportivo che stimolano l'attivismo e la socializzazione costruttiva dei detenuti. Non ancora diffusi, ma importanti per il destino delle persone ristrette, sono i progetti strutturati di reinserimento, di orientamento alle opportunità esterne e di segretariato sociale, di mediazione culturale, nonché di tutela legale.

Tavola 14 - I progetti realizzati dagli operatori della comunità esterna nelle strutture penitenziarie (% sul totale delle risposte)

TIPOLOGIA DEI CONTENUTI PROGETTUALI	TOTALE v.a	ATTIVITA' %
- culturali	197	21,5
- sostegno a particolari gruppi di detenuti	129	14,1
- formazione professionale	121	13,2
- ricreativi	110	12,0

- istruzione, scuola	91	9,9
- sport	63	6,9
- lavoro	41	4,5
- religiosi	39	4,3
- sportello o servizio informativo	23	2,5
- patronato, tutela legale-giuridica	18	2,0
- reinserimento sociale o accompagnamento verso altre strutture	13	1,4
- famiglia	12	1,3
- gestione di servizi (magazzino vestiario, cucina e vitto)	11	1,2
- mediazione culturale	10	1,1
- sostegno all'attività pedagogica dell'area Trattamentale	6	0,7
- coordinamento gruppi di auto aiuto	6	0,7
- altro	25	2,7
Totali	915	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

La valutazione degli operatori carcerari rispetto al livello di integrazione dei progetti con l'attività trattamentale ordinaria è in prevalenza di grado elevato (per il 57,4% dei progetti), mentre il livello "basso" appare residuale e omogeneamente distribuito nelle tre aree geografiche del Paese (Tavola 15). Si tratta di una valutazione coerente con quella sopra esaminata per le attività complessive realizzate dagli operatori non istituzionali nelle realtà detentive. Colpisce il fatto che i progetti trovino particolare armonizzazione con l'operato degli operatori carcerari soprattutto negli istituti penitenziari del Mezzogiorno. Pur essendo i progetti degli istituti del Sud in numero medio più ridotto e di durata inferiore, essi vengono valutati meglio per quanto concerne l'aspetto dell'integrazione con la progettualità trattamentale complessiva.

Anche la valutazione circa l'esito di tali progetti è più che lusinghiera, soprattutto negli istituti del Centro Italia, mentre ancora una volta il Sud rivela la percentuale più bassa di "insufficienza" per quanto concerne l'esito a vantaggio dei detenuti-utenti.

Tavola 15 - Valutazione dei progetti per integrazione con il contesto ed esito

LIVELLO DI INTEGRAZIONE	Nord	Centro	Sud	Italia
- alto	49,4	59,7	68,4	57,4
- medio	45,0	34,9	27,2	37,3
- basso	5,7	5,5	4,4	5,3
totale v.a.	407	238	250	895
ESITO				
- ottimo	18,7	21,1	27,4	22,1
- buono	65,6	66,0	59,9	63,9

- sufficiente	11,1	4,8	10,7	9,4
- insufficiente	4,6	8,2	2,0	4,6
totale in v.a.	262	147	197	606

In conclusione, il fenomeno della partecipazione dei volontari e della Comunità esterna alla vita del carcere appare sempre più diffusa e qualitativamente variegata. Anche nell'ultimo anno si rivela una leggera crescita nel numero assoluto dei cittadini impegnati nel sistema penitenziario e registrati con il nuovo modello di rilevazione sperimentata nel 2004. Tale presenza si mantiene quantitativamente e qualitativamente importante ed è fondata in modo preminente sull'impegno di volontari. Questi, insieme agli altri operatori esterni, permettono a molti detenuti di trovare nel carcere stimoli e occasioni di crescita personale e talvolta anche professionale per guardare al futuro con maggiore fiducia, sia al fine di uscire dal circuito della giustizia, che per riprogettare la propria vita in termini positivi e autorealizzativi in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

I dati sembrano confermare la tendenziale crescita delle attività verso una progressiva sinergia strategica e operativa tra gli operatori istituzionali e della società civile. Tale processo, ancorché non diffuso, rivela molti margini di crescita, sia per quanto concerne la collaborazione tra i due soggetti - carcere e comunità territoriale - che per la variegata articolazione dei progetti al fine di soddisfare bisogni di qualità della vita carceraria, ma anche di reinserimento e di inclusione sociale dei detenuti.

VOLONTARIATO E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

(a cura di Renato Frisanco e Primo di Blasio⁵³)

Le organizzazioni di volontariato impegnate nella Solidarietà Internazionale

Le organizzazioni di volontariato impegnate in progetti e attività di solidarietà internazionale⁵⁴ in modo esclusivo e prioritario o almeno in modo saltuario o collaterale ad altre attività, ammontano in Italia a circa 2.200 unità. Esse rappresentano il 9% del fenomeno complessivo. E' la stima che si può fare sulle 26.374 unità censite nella rilevazione FIVOL 2001⁵⁵. Di esse il 24,1% si dedica esclusivamente alle attività e ai progetti per/con i Paesi in via di sviluppo (PVS).

Le caratteristiche distintive e peculiari di queste ultime si colgono meglio confrontandole con quelle che svolgono - con diversa modalità e frequenza - attività per i PVS e, soprattutto, con la totalità delle OdV esaminate nella rilevazione 2001 (13.089). I dati statistici più significativi, in ordine sequenziale, sono riportati nella Tavola 1.

La porzione del volontariato maggiormente attivo nel campo della solidarietà internazionale rivela anzitutto una forte valenza di *attore di sensibilizzazione* sui temi e i problemi del mondo del sottosviluppo e della solidarietà internazionale attraverso costanti campagne di informazione e di coinvolgimento della cittadinanza. L'attività informativa ed educativa, ovvero il "dire" è per queste organizzazioni strettamente connesso o intrecciato al "fare". Nel suo agire questo volontariato opera anche come "mediatore culturale" e svolge una funzione informativa, che è spesso alternativa a quella dei *media mainstream* rispetto ai problemi del Terzo e Quarto mondo. Nel mentre informa denuncia e crea consapevolezza ("coscienza critica") rispetto ai problemi e dichiara altresì la propria filosofia di intervento nel fornire aiuto ed essere fonte di autosviluppo per i Paesi o i popoli destinatari dell'attenzione e dell'intervento.

In 8 casi su 10 queste organizzazioni risultano indipendenti dalle grandi sigle del volontariato nazionale e sono costituite in misura maggiore dai soli volontari, anche per una crescita importante del fenomeno negli ultimi anni. Esse nascono mediamente alla fine degli anni '80 (hanno 8 anni in più in media rispetto alle OdV complessive), soprattutto nelle città capoluogo, in particolare nel Nord-Est - così che l'Emilia Romagna risulta la regione trainante - per iniziativa di gruppi di cittadini e risultano realtà leggere, vale a dire poco formalizzate (in pochi casi hanno un regolamento interno) e strutturate (mancano dell'organo di controllo oltre che di quello esecutivo). Più che nella generalità del fenomeno, sono connotate da una ispirazione confessionale - che le avvicina alle istituzioni di Chiesa da cui talvolta originano - e risultano impegnate in attività di promozione e tutela dei diritti e di educazione permanente. Quattro su dieci gestiscono in proprio strutture di accoglienza e si occupano in misura maggiore di immigrati, profughi o nomadi.

⁵³ Componente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante FOCSIV.

⁵⁴ Il termine "solidarietà internazionale" viene qui preferito a quello di "cooperazione internazionale" in quanto trattasi di OdV; esse si basano essenzialmente sull'iniziativa e sulle risorse dei cittadini organizzati, diversamente dalle ONG che operando come organizzazioni specializzate e professionalizzate attuano prevalentemente progetti finanziati dal Ministero Affari Esteri, da Regioni ed Enti locali e dall'ONU.

⁵⁵ La rilevazione ISTAT 2003 sulle OdV iscritte ai registri del volontariato non rileva il settore specifico della "solidarietà internazionale" per cui è possibile recuperare qualche dato solo dall'elencazione dei servizi offerti, tra i quali si individuano tre fattispecie, nell'ordine: "adozione a distanza" che impegna il 4,1% delle OdV iscritte; la "progettazione e realizzazione di opere all'estero" (il 2,3%) e il "commercio equo e solidale" (lo 0,7%).

Esse operano in linea con il principio della sussidiarietà, ma senza alcuna commistione con servizi ed enti pubblici da cui ricevono attenzione più delle altre OdV solo per il finanziamento di specifici progetti. D'altra parte sono meno propense ad iscriversi ai registri del volontariato (il 57,6% a fronte del 75% del totale). Tuttavia, sono organizzazioni capaci di importanti raccolte di fondi provenienti da varie fonti private, a cominciare dall'autofinanziamento, e sono quindi dotate di *budget* superiori a quelli medi delle OdV che alimentano anche attraverso la vendita di beni e servizi oltre ad utilizzare maggiormente i benefici fiscali riconosciuti alle ONLUS.

Sono altresì mediamente reticolari, hanno in particolare collegamenti e rapporti con altre OdV e con associazioni e movimenti socio-culturali; in generale sono sinergiche con altre organizzazioni *non profit*. Quando entrano in contatto con il Centro di Servizio per il Volontariato ricercano in modo privilegiato consulenze sulle varie questioni di tipo fiscale e legale. Hanno una superiore propensione a fare comunicazione come attesta la dotazione di strumenti di siti *web* e di *e-mail* e, sia pure in misura più modesta, a fare attività di ricerca e documentazione.

Si tratta in definitiva di un segmento di crescente importanza nel mondo del volontariato in un'epoca di globalizzazione dove il confronto multietnico e geoculturale è cresciuto e con esso l'impegno dei cittadini a operare per un mondo sostenibile per tutti. Esse operando per lo più al di fuori del campo delle politiche sociali locali esplicano una sussidiarietà non "circolare" con gli enti pubblici che, tuttavia, potrebbero valorizzarne maggiormente la capacità di richiamare ai valori della tolleranza e della convivenza in una società sempre più multiculturale.

Tavola 1 - Le caratteristiche distintive delle organizzazioni di volontariato che realizzano in modo esclusivo o non, attività di solidarietà internazionale; confronto con la totalità delle OdV (le variabili sono state riportate in ordine al valore test di probabilità statistica)

VARIABILI	OdV impegnate in modo esclusivo o prioritario nella solidarietà internazionale	OdV impegnate nella solidarietà internazionale	TOTALE OdV
- numero OdV	283	1.173	13.089
- progetti per i Paesi in via di sviluppo	100,0	100,0	9,0
- fanno attività di sensibilizzazione, informazione dalla popolazione	73,8	53,4	31,1
- OdV indipendenti	80,6	55,2	44,5
- OdV impegnate nei settori della partecipazione civica – OdV dei "beni comuni"	47,7	29,3	23,1
- dispongono di entrate da vendita di beni e servizi	28,3	19,6	9,9
- OdV sussidiarie	71,7	59,8	47,6
- non dispongono di un regolamento interno	68,6	51,9	44,6
- gestiscono in proprio una struttura di accoglienza	39,6	22,3	19,1
- budget 2000: oltre 150 mila euro	17,7	10,4	5,0
- nessun rapporto con Enti Pubblici	17,8	10,7	6,3
- raccolta fondi per al tre organizzazioni	24,0	31,0	9,1
- budget 200: più di 5.000 euro	72,1	63,3	50,4
- sede: presso l'abitazione di un membro	25,8	13,9	10,5
- utilizzano l'e-mail e il sito web	31,1	21,5	14,4
- collaborano con le istituzioni di Chiesa	41,7	42,8	23,3
- collaborano con altre organizzazioni	35,0	31,0	18,0

nonprofit			
- non ricevono finanziamenti pubblici	53,4	42,4	33,6
- svolgono attività in modo separato dal Pubblico	59,9	41,4	33,0
- hanno lo statuto o un regolamento	61,1	47,8	43,1
- hanno entrate per progetti finanziati da UE	18,7	13,8	7,9
- hanno entrate prevalentemente private	70,7	65,0	54,0
- attività: tutela e promozione dei diritti	35,7	40,1	21,8
- contatti/collaborazioni con movimenti di impegno socio-culturale	23,3	24,8	12,4
- matrice culturale: ispirazione confessionale	42,4	42,4	28,7
- entrate da autofinanziamento	89,4	88,1	78,5
- svolgono attività nei confronti di stranieri/nomadi	17,3	24,6	8,6
- no all'iscrizione ai registri del volontariato	20,1	15,2	10,7
- hanno contatti/collaborazioni con altre OdV	58,0	59,9	45,0
- OdV registrate con atto pubblico	67,1		54,5
- regione in cui sono presenti: Emilia Romagna	18,0	12,2	9,7
- finalità: promozione educazione permanente	18,7	16,6	10,2
- reticolari e sussidiarie	34,3	28,0	23,0
- presenti nei comuni capoluogo	47,0	37,9	34,5
- anno di inizio attività: dopo il 1995	28,3	21,6	18,9
- anno medio di inizio attività	1989	1983	1981
- area geografica: Nord-Est	30,4	23,5	20,8
- consulenze dal Centro di Servizio per il Vol.	18,0	13,6	10,9
- OdV costituite solo da volontari	36,4	31,8	26,8
- non hanno organi di controllo	52,3	48,9	41,9
- fanno attività di ricerca e documentazione	13,1	9,9	7,2
- acronimo di ONLUS e relativi benefici fiscali	36,4		27,1

Fonte: rilevazione FIVOL 2001

Quadro Politico dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

Il fallimento dell'uso delle armi per la risoluzione dei conflitti e la condivisa necessità di garantire un futuro di sviluppo e di prosperità per l'intera umanità, confermano come il vero strumento per costruire una convivenza pacifica e lottare contro il terrorismo sia la cooperazione internazionale e la promozione di uno sviluppo economico e sociale delle popolazioni che ancora vivono in condizioni di povertà e di negazione dei diritti umani fondamentali. Le richieste dei milioni di poveri del pianeta che chiedono giustizia, diritti e sviluppo come cittadini del mondo di pari dignità degli altri sono il punto di partenza dell'impegno nella solidarietà internazionale delle ong italiane.

Con la legge finanziaria per il 2006, l'Italia si situa all'ultimo posto in materia di stanziamenti per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e la cooperazione internazionale in favore dei Paesi poveri del Sud del mondo. Lo 0,11% del PIL, allocato in questo anno in questo capitolo di spesa, conferma il trend in negativo di quest'ultimi anni ed è il fallimento degli impegni assunti dal nostro Paese negli ambiti internazionali ed ancora confermati nel corso dei recenti Summit mondiali. Il nostro Governo non è stato capace di tenere il passo degli altri Paesi della UE nell'incremento delle risorse devolute per l'Aiuto ai Paesi poveri, assumendo obiettivi vincolanti e tempi definiti al fine di contribuire all'innalzamento allo 0,39% della media europea delle risorse destinate alla cooperazione internazionale entro il 2006. Per il nostro Paese tutto ciò significa allontanarsi sempre più da quel 0,7% del PIL richiesto dalle Nazioni Unite per soddisfare gli Obiettivi di Sviluppo

del Millennio: dimezzare la povertà nel mondo entro il 2015; fissato dalla Assemblea Generale ONU a fine 2000.

La difficile congiuntura economica internazionale di questi anni, non può essere un alibi. Altri Paesi della UE in questa stessa situazione hanno significativamente incrementato le risorse per la cooperazione internazionale. La Spagna li raddoppia; la Francia è allo 0,34%; la Gran Bretagna si è data l'obiettivo dello 0,47% entro il 2007; i Paesi del Nord Europa (Olanda, Danimarca, Svezia, Lussemburgo) confermano quote superiori allo 0,7% raggiunte da diversi anni.

Si va affermando una politica della cooperazione internazionale marginale, residuale improntata ad una visione filantropica e caritativa, all'opposto di ciò che a parole è stata evocata, dopo i rigurgiti del terrorismo internazionale, come la strada maestra per garantire un futuro sostenibile, di pace e di sicurezza al pianeta. Il rapporto dell'OCSE – DAC del 2004 stigmatizza l'impegno dell'Italia per la cooperazione allo sviluppo come uno dei peggiori, oltre che per quantità anche per la sua qualità, tra i Paesi donatori. Il non mantenimento della road map fissata nel 2002 dal Consiglio degli Ministri degli Affari Esteri della UE di Barcellona per l'incremento dell'APS, ancora confermata dal G8 di Gleneagles e che prevedeva il raggiungimento da parte dell'Italia dello 0,33% nel 2006, va di pari passo con il netto deterioramento degli standard qualitativi nell'utilizzo e nella destinazione delle scarse risorse stanziare. Dal 2000 al 2003, la percentuale di APS "legato" – cioè subordinato all'impiego di risorse, strumenti e soggetti italiani per la realizzazione dei programmi finanziati, si è impennata dal 62 al 92%. Fatta salva la lodevole priorità concessa ai Paesi africani, che hanno beneficiato di oltre il 40 % dei fondi, i restanti parametri di qualità dell'Aiuto sono stati rilevati come al di sotto della media dei Paesi OCSE. La percentuale degli Aiuti destinati ai Paesi Meno Avanzati perde quota passando in tre anni dal 77 al 66%; solo il 5,5 % dell'APS, a fronte dell'obiettivo fissato nel 20% al vertice di Copenaghen del 1995, sono stati investiti nei Servizi fondamentali di Base; il 64% delle "risorse a dono" sono costituite da operazioni di cancellazione e conversione del debito estero; per il 30% degli Aiuti ai Paesi poveri si tratta di finanziamento alle missioni militari italiane nelle zone di conflitto; la percentuale di risorse destinate alle ONG ed alla società civile si attesta a meno del 3%, pari ad un terzo della media UE.

Il Volontariato Internazionale

Appare evidente l'evoluzione dei ruoli e della collocazione del volontariato internazionale degli ultimi 30 anni. Grazie all'esperienza di migliaia di volontari che hanno prestato e prestano servizio nei sud del mondo si sono affermati concetti quali lo sviluppo umano sostenibile, il partenariato, l'empowerment, la reciprocità. Negli ultimi anni si registra un'ulteriore crescita nel volontariato internazionale della consapevolezza che l'impegno nella solidarietà internazionale, la lotta alla povertà, la difesa dei diritti e della dignità di tutti gli uomini va realizzata e giocata su un duplice fronte: al Nord, nel ruolo di advocacy e lobbying, e nei sud nella realizzazione, in collaborazione con i partners locali, di progetti di sviluppo. La maturazione di tale coscienza, che la realizzazione di progetti di sviluppo nei sud non bastino da soli per vincere la sfida della povertà, per costruire un mondo più giusto ed equo, che occorra intervenire sulle cause che generano lo squilibrio tra il nord ed i sud modificando le logiche che ne sono alla base per provocare un reale cambiamento nell'indirizzo delle politiche nazionali ed internazionali, ha portato il mondo della solidarietà internazionale ad intensificare le azioni di educazione allo sviluppo (EaS) per creare una coscienza civile sempre più attenta alle tematiche della solidarietà internazionale; le azioni di lobbying sia nei confronti delle

istituzioni nazionali che internazionali affinché siano inserite all'interno delle rispettive agende politiche le problematiche del malsviluppo; le azioni di advocacy per difendere in ogni sede, il diritto allo sviluppo di ogni donna ed uomo e di ogni popolo. All'interno di questa logica, lo slogan "Andare per Tornare" accompagna sempre più l'avventura del volontariato internazionale. Oggi, più di ieri, l'impegno dei volontari per i sud si inserisce all'interno di una logica di cambiamento che, complementariamente, abbraccia il nord ed il sud in un unico destino.

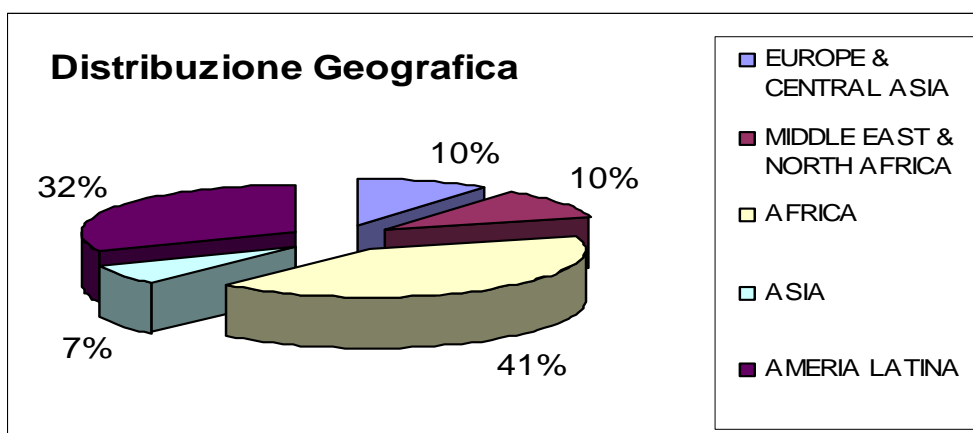
A tal proposito l'azione formativa delle ong tende non solo ad offrire ai volontari "strumenti" utili per affrontare una esperienza nei sud ma, nello stesso tempo, chiede, ai medesimi volontari una volta rientrati, di essere "testimoni" e protagonisti del cambiamento politico e culturale nel proprio paese.

Dalle tabelle sottostanti emerge la crescita dell'impegno delle ong italiane in Africa, mentre, la presenza in Asia, rimane "debole". Tale situazioni sono giustificati da una parte, dai dati presentati negli ultimi 15 anni, nei "Rapporto sullo Sviluppo Umano" dell'UNDP che affermano che l'Africa è il continente in cui mediamente la lotta alla povertà non ha avuto effetti positivi, anzi, in questi ultimi decenni la povertà è aumentata, soprattutto nella fascia sub-sahariana. Dall'altra c'è una difficoltà "politica" per le ong ad essere presenti nei paesi asiatici dove, molti governi, non ne gradiscono la presenza e pongono diversi ostacoli alla collaborazione.

Tavola 2 - Presenza ONG

Numero di ONG italiane presenti	
EUROPE & CENTRAL ASIA	54
MIDDLE EAST & NORTH AFRICA	56
AFRICA	226
ASIA	36
AMERIA LATINA	172

Fonte AOI 2004

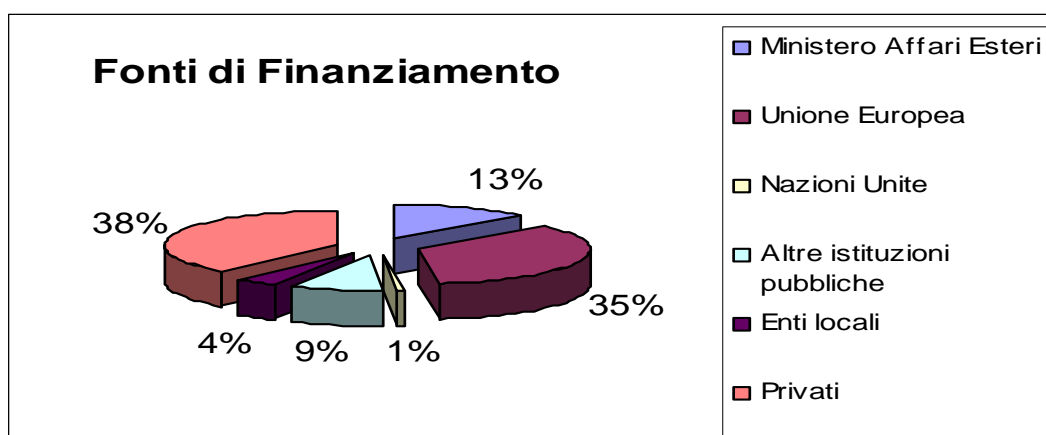


Si rafforza ulteriormente la tendenza, già emersa negli ultimi anni, che la prima fonte di finanziamento delle attività di solidarietà internazionale, siano esse realizzate in Italia che nei sud del mondo viene dai privati. Continua a decrescere, così come sottolineato precedentemente l'impegno del MAE (Ministero Affari Esteri) testimonianza da una parte che le politiche di APS e la cooperazione internazionale in favore dei Paesi poveri del Sud del mondo non sono considerate azioni di politica estera in contraddizione con quanto affermato nella legge 49/87 e dall'altra del sempre più profondo radicamento delle ong nella società civile.

Tavola 3 - Fonti di finanziamento

Fonti di finanziamento		
Ministero Affari Esteri	36.920.065,83	13,14%
Unione Europea	98.081.369,03	35%
Nazioni Unite	1.679.292,79	1%
Altre istituzioni pubbliche	24.593.446,28	9%
Enti locali	11.693.901,62	4%
Privati	107.941.796,92	38%
Totale	280.909.872,47	100%

Fonte AOI 2004



Accanto alle risorse umane tradizionalmente protagonisti della cooperazione internazionale, volontari e cooperanti legge 49/87, personale con contratto privato e personale non remunerato, acquista un peso sempre più significativo la presenza dei volontari in Servizio Civile.

Pur rappresentando una esperienza di nicchia nel variegato mondo del Servizio Civile Volontario, il Servizio Civile all'estero è una realtà che si sta conquistando uno spazio significativo all'interno del mondo giovanile, testimonianza dell'attenzione e della sensibilità dei giovani verso i temi legati alla solidarietà internazionale ed alle problematiche del malsviluppo.

Significativo, così come emerge dal VII° "Rapporto sul Servizio Civile" della Conferenza Nazionale Enti per il Servizio Civile (CNESC), è la crescita del numero di giovani in servizio civile volontario impegnati nella realizzazione dei progetti all'estero. I dati del 2004, rilevano che sono circa 300 i giovani espatriati con la legge 64/2001 ed impegnati all'estero, pari al 13% del totale del personale espatriato con le ong.

Notevole, da questo punto di vista è l'investimento che le ong, in controtendenza rispetto al decrescere dei finanziamenti da parte del MAE, stanno facendo, in termini di risorse umane ed economiche, per garantire ai giovani in servizio civile volontario, una esperienza di qualità nella solidarietà internazionale (cfr VII Rapporto CNESC).

I progetti all'estero sono una occasione per far sperimentare concretamente ai giovani in servizio civile che la migliore terapia per la costruzione di una società pacificata è lottare contro la povertà, la fame, l'esclusione sociale, il degrado ambientale; che le conflittualità etniche, sociali ed economiche possono essere dipanate attraverso percorsi di negoziazione, mediazione, di riconoscimento della

positività dell'altro, di allargamento e valorizzazione della partecipazione attiva delle comunità locali ai processi decisionali.

In linea con quanto affermato nella legge 64/01 i progetti di SCV all'estero intendono valorizzare ed estendere, nella coscienza dei giovani, il concetto di "Patria" e quello di "Difesa" all'intera umanità. Perciò i giovani in servizio civile volontario che operano per combattere la povertà e l'esclusione sociale, per difendere i diritti dei cittadini, per impedire il deterioramento dell'ambiente o del patrimonio culturale, per rafforzare le istituzioni democratiche, sia in Italia che all'Estero, oggi sono considerati difensori della Patria, operatori al servizio della comunità nazionale ed internazionale. L'obiettivo è quello di aiutare i giovani in servizio civile a maturare una cultura della solidarietà nazionale ed internazionale, la coscienza di un'appartenenza alla comunità civile, il senso dei propri diritti e insieme dei doveri, l'impegno di tutti a costruire il bene comune per tutti gli uomini di questo nostro mondo, nel rispetto degli uomini, dei popoli, della terra, dell'ambiente e della legalità.

La verifica dell'esperienza fin qui fatta permette di dire che i giovani impegnati nei progetti all'estero hanno maturato la consapevolezza della possibilità di esercitare in maniera efficace il proprio diritto di cittadinanza attiva anche a livello internazionale; hanno sviluppato una maggior sensibilità per una efficace relazione interculturale; hanno maturato la consapevolezza che solo una politica fondata sulla giustizia e la solidarietà potrà costruire un futuro nuovo per i sud del mondo.

Inoltre, emerge dai dati, che il partenariato con la comunità locale è il perno attorno a cui le ong realizzano i progetti nei Paesi in via di Sviluppo (PVS): protagonisti principali dei progetti sono le risorse umane locali. Per ogni persona espatriata, a vario titolo, ci sono 5 personale della comunità locale coinvolti attivamente nella realizzazione dei progetti. Cresce anche il numero dei volontari locali, quasi 1/3 del personale locale coinvolto nei progetti è volontario, ulteriore testimonianza che la cooperazione costruita sulla solidarietà e sulla relazione/scambio di risorse umane valorizza e mette in moto processi di solidarietà all'interno della comunità locale.

Solo 1/4 del personale espatriato parte con un contratto MAE (legge 49/87) sia perché le procedure per la registrazione del contratto sono lunghe ed a volte poco conciliabili con le necessità del progetto sia perché alcuni benefici previsti nella legge, soprattutto la possibilità dell'aspettativa non retribuita, sono riservati solo a dipendenti della pubblica amministrazione, escludendo di fatto molti soggetti dai dipendenti delle amministrazioni locali, ai dipendenti privati, ai liberi professionisti ed ai disoccupati. Occorre sottolineare che neanche il 10% dei volontari espatriati usufruisce di un contratto MAE.

Interessante, da questo punto di vista, l'iniziativa del Comune di Roma che ha deliberato, nel corso del 2005, la possibilità per i propri dipendenti comunali di usufruire di 60 giorni lavorativi per partecipare a progetti di sviluppo nei sud.

Tavola 4 - Personale impegnato nella Cooperazione internazionale

Personale Locale					
Remunerato		Volontario		Totale	
7447		3425		10872	
Personale Espatriato					
Volontari legge 49/87	Cooperanti legge 49/87	Contratto Privato	Non remunerato	Volontari in Servizio Civile legge 64/01	
108	407	1288	190	300	2293
Personale in Italia					
Remunerato		Non remunerato		TOTALE	
Full time	Part time	Full time	Part time		
1186	944	175	1140	3445	

Fonte AOI 2004

Quasi un 1/4 dei progetti delle ong nei sud si strutturano attorno alla formazione articolata in “Educazione ed Istruzione”, “Formazione professionale” e “Alfabetizzazione” e riaffermano l’importanza della “formazione” come motore di ogni processo di cambiamento. Significativo, soprattutto in Africa, rimane l’impegno nell’area della salute declinato in “Sanità di base e curativa”, “Handicap” e “HIV/AIDS”. Emergono nuove aree progettuali rivolte allo sviluppo della partecipazione attiva dei cittadini, intesa sia come “Buon governo e Cittadinanza” che “Rafforzamento Istituzionale e Reti”.

Tavola 5 - Progetti

Progetti		
Agricoltura	220	10%
Alfabetizzazione	93	4%
Ambiente e Foreste	45	2%
Arte e Cultura	11	1%
Buon Governo e Cittadinanza	13	1%
Commercio Equo e Solidale	14	1%
Comunicazione Sociale ed Info.	17	1%
Costruzione di infrastrutture	124	6%
Diritti Umani e Sviluppo Sociale	104	5%
Donne e Sviluppo	64	3%
Edilizia e urbanizzazione	21	1%
Educazione ed Istruzione	249	12%
Formazione professionale	199	9%
Handicap	27	1%
Hiv/Aids	48	2%
Microcredito e microfinanza	58	3%
Rafforzamento Istituzionale e Reti	53	2%
Sanità di base e curativa	246	11%
Sicurezza Alimentare	74	3%
Sviluppo Economico e Commercio	103	5%
Turismo	14	1%
Tutela Infanzia e Adolescenza	193	9%
Zootecnia	38	2%
Altro	137	6%
Totale	2165	100%

Fonte AOI 2004

In questo quadro di continui tagli e di disattenzione nei confronti dei più poveri del mondo i volontari internazionali continuano a lavorare per rendere possibile l'utopia di un mondo più giusto per tutti gli uomini.

**VOLONTARIATO QUALE ATTORE E PROMOTORE
DELL'INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA**
(a cura di Andrea Tieghi⁵⁶ e Giorgio Groppo)

Dall'indagine Istat relativa ai dati del 2003, risulta che in Italia la spesa complessiva per gli interventi e i servizi sociali erogati dai Comuni singoli e associati risulta pari a circa 5,3 miliardi di euro.

La spesa pro-capite nazionale è di circa 91 euro, ed è mediamente più alta nelle regioni del Nord.

Il 75% della spesa è sostenuta dai Comuni singoli, il 18% dalle associazioni e il 7% dai distretti socio-sanitari delle ASL su delega dei Comuni. La quota di spesa sostenuta dalle associazioni di Comuni è più elevata al Nord dove raggiunge circa il 26%. Al centro, al sud e in particolare nelle isole sono quasi esclusivamente i Comuni singoli a spendere per gli interventi e i servizi sociali.

In Italia, la maggior parte della spesa dei Comuni risulta impegnata per le aree "famiglia e minori" (38%), "anziani" (25%) e "disabili" (21%), per una quota complessiva pari all'84% del totale. Sul territorio la spesa si distribuisce fra le aree d'utenza secondo la stessa gerarchia presente a livello nazionale, ma i livelli di spesa decrescono dal nord al centro e si riducono in modo drastico al sud.

Le quote di spesa assorbite a livello nazionale dalle due macro-aree "interventi e servizi" e "strutture" risultano entrambe pari al 37% della spesa totale, mentre i "trasferimenti in denaro" coprono la quota restante, pari al 26%.

Al Nord, in presenza di livelli di spesa più alti, vi è anche una maggiore incidenza di spesa nelle strutture, mentre al sud vi è una maggiore incidenza di spesa per gli interventi e i servizi sociali.

La spesa pro-capite assume il valore più alto nel nord-est (più di 142 euro) e tocca il minimo al sud con quasi 39 euro.

Come già detto, le regioni del nord hanno una spesa pro-capite superiore alla media nazionale (poco superiore a 91 euro), tuttavia i valori appaiono molto differenziati. I livelli più elevati si riscontrano per il nord-est nelle province di Bolzano¹ (più di 417 euro) e di Trento² (più di 220 euro) e per il nord-ovest in Valle d'Aosta³ (quasi 280 euro), tre picchi questi che si differenziano nettamente dai valori medi della ripartizione. Tra le altre regioni del nord, la spesa pro-capite varia a nord-ovest tra quasi 92 euro nella Lombardia e più di 128 euro nel Piemonte, mentre a nord-est si passa da più di 103 euro nel Veneto a quasi 154 euro nel Friuli Venezia-Giulia.

Al centro l'Umbria (quasi 77 euro) e le Marche (circa 86 euro) mostrano valori inferiori alla media nazionale, mentre il Lazio (poco più di 100 euro) e la Toscana (poco più di 117 euro) si posizionano al di sopra di essa.

Nelle isole, la Sardegna (poco più di 125 euro ad abitante) si colloca allo stesso livello di alcune Regioni del nord.

La Calabria (quasi 27 euro) sostiene la spesa pro-capite più bassa, mentre l'Abruzzo (quasi 53 euro) quella più elevata delle Regioni del sud.

Se si guardano le aree di utenza, la maggior parte della spesa dei Comuni singoli e associati risulta impegnata per "famiglia e minori" (più del 38%), "anziani" (quasi il 25%) e "disabili" (quasi il 21%), per una quota complessiva pari a quasi l'84% del totale. Le risorse impegnate per le altre aree di intervento sono modeste. Per gli adulti in difficoltà i Comuni spendono circa il 7% della spesa totale. All'area "immigrati" è destinato poco più del 2% e a quella "dipendenze" poco più dell'1%.

⁵⁶ Componente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, rappresentante AVIS Nazionale.

Sul territorio la spesa per gli interventi e i servizi sociali si distribuisce fra le aree d'utenza secondo la stessa gerarchia presente a livello nazionale: in ogni ripartizione geografica le spese più elevate appartengono all'area "famiglia e minori", al secondo posto ci sono le spese per gli anziani e al terzo posto quelle per i disabili. Se la gerarchia è la stessa, i valori di spesa in termini assoluti delle tre aree decrescono via via, da nord-ovest a sud, con la sola eccezione della spesa per i disabili che raggiunge il massimo nel nord-est.

La spesa pro-capite, calcolata sulla rispettiva popolazione di riferimento, consente di rapportare gli interventi e i servizi sociali dei Comuni alla scala dei bisogni presenti nel territorio. Nell'area "famiglia e minori" la spesa pro-capite, riferita ad ogni componente delle famiglie con almeno un minore, varia tra poco più di 127 euro del nord-est e quasi 37 euro del sud.

La spesa pro-capite per anziano, riferita alla popolazione di età pari o superiore ai 65 anni, è più alta a nord-est con circa 194 euro, seguono le isole con 101 euro, un valore superiore non soltanto a quello del sud (circa 52 euro), ma anche a quello del centro (quasi 95 euro).

La spesa pro-capite per disabile, riferita ai disabili che vivono nelle famiglie e nelle residenze, varia tra circa 3.761 euro del nord-est e i 419 euro del sud.

Per l'area "disagio adulti" i valori di spesa pro-capite, riferita alla popolazione con età compresa tra i 18 e i 65 anni, vanno dai circa 15 euro delle isole e del centro ai quasi 4 euro del sud.

La spesa pro-capite per gli immigrati, calcolata sulla base degli immigrati residenti, è più elevata al centro (circa 102 euro) e vede all'ultimo posto il nord-ovest (quasi 45 euro).

Con questi dati preoccupanti, il volontariato riesce allora a supplire alla carenza della struttura pubblica.

Nello specifico, dell'area sanitaria la modifica della Legge 107/90 lo scorso anno, ha visto la sua felice conclusione con l'emanazione della Legge 21 Ottobre 2005, n. 219 "*Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati*" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27 Ottobre 2005 n. 251.

Esprimiamo la nostra soddisfazione per l'approvazione in via definitiva del Disegno di legge di riforma del settore delle trasfusioni e degli emoderivati.

Si conclude così un lungo iter che ha visto fortemente impegnata la sede nazionale in particolare per recuperare i limiti contenuti nel testo originario.

Ci piace sottolineare gli emendamenti che hanno introdotto l'estensione anche per i lavoratori precari del beneficio della giornata di riposo per le donazioni e la presenza dei rappresentanti delle associazioni e delle federazioni dei donatori, all'interno del Centro nazionale sangue. Si tratta di un provvedimento molto atteso che favorirà il raggiungimento degli obiettivi di autosufficienza e di sicurezza, nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, con il coinvolgimento pieno delle associazioni e delle federazioni che contribuiscono in maniera determinante quotidianamente alla diffusione della cultura della solidarietà sul territorio nazionale.

In questo ambito, che ruolo ha il volontariato?

Nel “ *rapporto biennale sul volontariato in Italia 2000* “ pubblicato anch’esso nel 2001 a cura del Ministero degli Affari Sociali emergono dati molto significativi che è utile porre all’attenzione per una profonda riflessione .

Un italiano su cento fa il volontario, 600 mila persone in totale dedicano in modo continuativo e gratuito parte del loro tempo per cause solidali: dieci anni fa i volontari in Italia erano 421 mila .

I volontari assistono due milioni e mezzo di persone e svolgono un’attività stimata a quella che produrrebbero 66.800 lavoratori .

Sono quasi 13.000 le organizzazioni di volontariato in Italia stimate nel 2001 dall’Istat, erano 8.803 nel 1995 .

Dal 1995 al 1997 il numero delle organizzazioni iscritte ai registri regionali del volontariato è lievitato del 40%

In Italia ogni 10.000 abitanti ci sono 103 volontari e due associazioni di volontariato.

Al Nord il rapporto è ancora più alto: 140 volontari ogni 10.000 abitanti e due organizzazioni e mezza.

La maggior parte delle organizzazioni di volontariato opera nella sanità (37,8 %) e nell’assistenza sociale (28,7 %).

Il volontariato sta riducendo il proprio peso all’interno del terzo settore e del più vasto mondo del non profit: le organizzazioni di volontariato iscritte rappresentano circa il 5% dell’intero universo del non profit .

Da una ricerca del Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio su un campione di 1600 giovani tra i 15 e 29 anni, i giovani sono consapevoli della rilevante funzione del volontariato, ma solo uno su 7 è direttamente coinvolto.

I settori preferiti per le attività di volontariato sono i servizi sociali e la sanità, mentre c’è uno squilibrio tra domanda e offerta nelle aree dell’ambiente e della protezione civile.

Dall’altro lato nel corso del 2003 l’Istat ha svolto la quarta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al 31 Dicembre 2001 e rispetto alla prima rilevazione riferita al 1995, esse passano da 8.343 unità a 18.293 (+ 119,3%).

Da una prima lettura , il dato può sembrare confortante, ma non è così. Infatti il notevole incremento in termini numerici (+ 9.950 unità), dovuto sia alla costituzione di nuove unità (5.415) sia all’iscrizione nei registri di organizzazioni preesistenti (4.535), è stato accompagnato da un processo di diffusione territoriale, da una crescita relativamente contenuta di volontari e delle risorse economiche disponibili, da una lieve redistribuzione delle organizzazioni tra i settori di attività e da un numero crescente degli utenti che ad esse si rivolgono.

La tendenza generale è che più persone lavorano in diverse Organizzazioni di volontariato le quali tendono ad operare con un numero di volontari sempre più contenuto, così come le risorse disponibili.

Ma fino a quando sarà possibile ?

IMPRESA SOCIALE, VOLONTARIATO E COOPERATIVE SOCIALI (a cura di *Monica Poletto*⁵⁷)

Nel mondo del terzo settore l'anno 2005 sarà ricordato per l'emanazione di provvedimenti legislativi importanti, il cui comune denominatore è da identificarsi nel riconoscimento del ruolo centrale che le organizzazioni *non profit* hanno ricoperto e ricoprono nel nostro Paese.

Si pensi all'innalzamento del limite di deducibilità dal reddito delle persone fisiche e d'impresa delle erogazioni liberali effettuate a favore di alcune tipologie di enti *non profit*, introdotto dalla legge diffusamente conosciuta come "più dai meno versi"⁵⁸.

Oppure alla possibilità, per le sole persone fisiche, di destinare il cinque per mille della propria imposta sui redditi a favore, tra l'altro, di organizzazioni senza scopo di lucro scelte liberamente dallo stesso contribuente⁵⁹. Pur non essendo ancora in possesso di dati definitivi circa gli importi destinati, l'ingente numero delle organizzazioni che hanno aderito all'iniziativa iscrivendosi nell'apposito elenco tenuto dall'Agenzia delle Entrate già ci fornisce una prima indicazione circa il successo riscosso dall'iniziativa.

In questa sede tratteremo però principalmente di un altro importante provvedimento che ha visto la luce nel corso dell'esercizio 2005: la disciplina dell'impresa sociale. Di seguito esamineremo l'*iter* del provvedimento e ci soffermeremo sull'esame di alcune sue caratteristiche, potenzialità e limiti.

UN PO' DI STORIA

L'*iter* del provvedimento è iniziato il 19 luglio del 2002, quanto fu presentato alla Camera un primo testo di iniziativa governativa⁶⁰ composto di un unico articolo, che tracciava gli argini entro cui il Governo avrebbe dovuto emanare le disposizioni relative all'Impresa Sociale.

Il testo, integrato e modificato in sede di Commissione, fu poi trasmesso al Senato, che lo ha approvato (con modifiche) l'11 maggio 2005.

Il testo così modificato è approdato alla Camera dei Deputati, dove è stato approvato nella sua veste definitiva in data 13 Giugno 2005.

Il testo della legge n. 118 del 13 giugno 2005 delegava il Governo "ad adottare, entro un anno dalla sua data di entrata in vigore [...] uno o più decreti legislativi recanti una disciplina organica, ad integrazione delle norme dell'ordinamento civile, relativa alle imprese sociali, intendendosi come imprese sociali le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale".

Il testo proseguiva dettando i principi direttivi cui la disciplina avrebbe dovuto attenersi.

⁵⁷ Esperta in fiscalità degli enti del Terzo settore.

⁵⁸ Art. 14 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 maggio 2005, n. 80

⁵⁹ Art. 1, comma 337 della Legge 23/12/2005 n.266 e Decreto del Presidente del Consiglio del 20/01/2006

⁶⁰ Il testo del disegno di legge fu presentato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali on. Maroni, dal Ministro delle Attività Produttive on. Marzano, dal Ministro della Giustizia on. Castelli, dal Ministro delle Politiche Comunitarie on. Bottiglione e dal Ministro dell'Interno on. Pisanu, di concerto con il Ministro degli Affari Regionali on. La Loggia e con il Ministro per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione.

Alcune espressioni presenti nel testo si sono rivelate di difficile interpretazione e hanno reso estremamente difficile l'identificazione dell'ampiezza della delega concessa.

Per esemplificare, si osservi come nella prima stesura del disegno di legge (poi modificato dalla Commissione) il Governo veniva delegato ad adottare “uno o più decreti legislativi recanti una disciplina organica, a *modifica* delle norme dell'ordinamento civile”. Tale formulazione venne sostituita, in sede di Commissione, dalla formulazione “*ad integrazione* delle norme dell'ordinamento civile”, che ritroviamo nel testo definitivamente approvato.

Come vedremo, il decreto ha pertanto introdotto delle disposizioni che integrano quelle previste dal codice civile per le varie tipologie di enti, senza in alcun modo procedere ad una modifica del dettato codicistico.

Per meglio comprendere la preoccupazione che ha mosso il legislatore nella stesura della legge è utile riferirsi alla Relazione al Disegno di Legge.

La Relazione sottolineava come “ancora oggi tutta la disciplina degli enti privati rimane circoscritta entro la rigida distinzione tracciata dal codice civile del 1942 tra enti del libro I [...*omissis*...] senza fini di lucro e destinati al perseguimento di finalità etiche e/o ideali ed enti del libro V [...*omissis*...] finalizzati invece alla produzione in funzione meramente lucrativa o di mutualità interna di beni e servizi”.

Sempre dalla lettura della Relazione si evince che le disposizioni “mirano a fornire in primo luogo una definizione unitaria di impresa sociale trasversalmente applicabile ad enti del libro I e del libro V del codice civile”.

Secondo il legislatore, la necessità di una disciplina “trasversale” sorge dall'evoluzione del nostro contesto economico e sociale, che vede organizzazioni *non profit* accrescere progressivamente “la propria soggettività in seno al nostro sistema del *welfare* che, proprio a queste, ha spesso delegato, sotto diverse forme gestionali, la produzione e l'erogazione di servizi alla persona o di rilievo pubblico o sociale”.

La Relazione sottolinea altresì come, a partire dagli anni '90, il legislatore italiano abbia cercato di attenuare la discrasia esistente tra l'architettura codicistica e la realtà dei fatti attraverso numerose leggi speciali, nell'attesa “di una soluzione organica e compiuta al problema che, a tutt'oggi, appare nient'affatto risolto”.

La nuova disciplina, avrebbe dunque dovuto fornire la soluzione “organica e strutturale” al problema della discrasia tra la disciplina codicistica e il *non profit* reale, soluzione ancora assente nel nostro ordinamento.

Il testo della Legge introduceva poi una limitazione all'azione del legislatore delegato, disponendo che la definizione del carattere sociale dell'impresa avvenisse “*nel rispetto del quadro normativo e delle specificità propria degli organismi di promozione sociale, nonché della disciplina generale delle associazioni, delle fondazioni, delle società e delle cooperative, e delle norme concernenti la cooperazione sociale e gli enti ecclesiastici*”.

Il vero significato della dizione “nel rispetto” è nuovamente di difficile comprensione.

Non risulta, infatti, molto chiaro se il legislatore delegante abbia voluto segnalare che la normativa sull'impresa sociale non avrebbe potuto incidere sulla disciplina degli enti menzionati, oppure se abbia voluto postulare il fatto che tali enti potessero astrattamente rientrare nella disciplina dell'impresa sociale⁶¹.

61 Cfr Vincenzo Putrignano – “L'impresa sociale nel disegno di legge A.S. 2095” – Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale 2005, edizioni Giappichelli, fascicolo 1, pag.197.

A PROPOSITO DELLA NECESSITA' DI UNA DISCIPLINA SULL'IMPRESA SOCIALE

Dall'osservazione della realtà del *non profit* italiano emergono alcune osservazioni in merito all'opportunità di una disciplina sull'impresa sociale.

Innanzitutto osserviamo come il fenomeno dell'imprenditoria sociale sia nel *DNA* della società italiana.

Il nostro tessuto sociale è caratterizzato dalla capillare presenza di enti che, senza scopo di lucro, perseguono finalità di solidarietà sociale, spesso prima e meglio dell'ente pubblico.

Si osservi, in proposito, la tabella sottostante. Essa riporta una rielaborazione dei dati ISTAT⁶² relativi ai settori di attività in cui le organizzazioni *non profit* operavano nell'anno di rilevazione (1999). La tabella, estrapolando dal totale i dati relativi alle organizzazioni di volontariato, che non possono essere considerate imprese sociali, evidenzia i numeri e i settori di attività di quelle realtà che almeno teoricamente potrebbero ricadere nella disciplina dell'impresa sociale.

settori di attività	totale organizzazioni		di cui volontariato		di cui altre	
	numero	%	numero	%	numero	%
Sanità	8.729	5,28%	5.426	36,00%	3.303	2,20%
assistenza sociale	17.227	10,42%	4.084	27,10%	13.143	8,75%
ricreazione e cultura / sport	95.067	57,50%	2.803	18,60%	92.264	61,40%
istruzione e ricerca	9.097	5,50%	256	1,70%	8.841	5,88%
protezione dell'ambiente	2.488	1,50%	633	4,20%	1.855	1,23%
tutela e protezione dei diritti civili	5.962	3,61%	271	1,80%	5.691	3,79%
altri settori	26.766	16,19%	1.598	10,60%	25.168	16,75%
Totale	165.336	100,00%	15.071	100,00%	150.265	100,00%

Le attività che molti enti italiani svolgono hanno le caratteristiche di imprenditorialità richiamate dal dettato codicistico: si tratta infatti di attività economiche svolte professionalmente e organizzate al fine della prestazione di servizi.

Che gli enti senza scopo di lucro esercitino attività di impresa, anche in via prevalente, è una possibilità universalmente condivisa, essendo ormai acquisita dalla nostra dottrina l'estraneità alla nozione di impresa dello scopo lucrativo.

Allo stesso tempo, l'ente senza scopo di lucro che svolge attività di impresa si trova ad essere trattato, da molti interlocutori, alla stregua di una società commerciale, pur perseguendo finalità non lucrative..

Si pensi al trattamento fiscale.

Il testo unico delle imposte sui redditi, D.P.R. 22 dicembre 1986 n.917, all'articolo 73 prevede che sono considerati enti non commerciali quegli enti "che non hanno

62 Le organizzazioni di volontariato in Italia – ISTAT – 2001; istituzioni non profit in Italia – ISTAT – 1999

per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali", dove per oggetto principale si intende "l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto".

Tale definizione, che sembra escludere ogni calcolo di prevalenza sulla base di indicatori di bilancio, potendo l'eventuale attività numericamente prevalente non essere quella essenziale per la realizzazione degli scopi, è però contraddetta dall'articolo 149 del medesimo *testo unico*, che prevede la possibilità di perdita della qualifica di ente non commerciale per l'ente che "eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo di imposta". E tale valutazione è effettuata sulla base "anche" di indicatori puramente numerici⁶³.

La prassi ministeriale negli ultimi anni si è espressa a favore della qualificazione in enti commerciali degli enti che esercitano attività di impresa in via prevalente.

A titoli di esempio citiamo la risoluzione ministeriale 70/E del 4 marzo 2002, con la quale l'Agenzia delle Entrate ha qualificato "ente commerciale" un ente che perseguiva scopi assistenziali e culturali attraverso la gestione di centri di riabilitazione e simili.

L'Agenzia è giunta a tale conclusione osservando che, essendo la caratteristica distintiva degli enti non commerciali il "non avere tali enti quale oggetto esclusivo o principale lo svolgimento di una attività commerciale, intendendosi per tale l'attività che determina il reddito d'impresa ai sensi dell'articolo 51 del Tuir", nessun rilievo assume "la rilevanza sociale delle finalità perseguite, l'assenza di fine di lucro o la destinazione dei risultati".

Pertanto, molti enti senza scopo di lucro si trovano ad avere un trattamento fiscale identico a quello previsto per le società commerciali.

Il fatto che essi non possano distribuire gli utili tra i soci, ma che li accantonino e che tali utili siano destinati alla realizzazione di attività che, pur essendo considerate commerciali dalla legislazione fiscale, sono di pubblica utilità, non incide minimamente sul trattamento fiscale degli stessi.

Inoltre, chi effettua erogazioni liberali a tali enti in linea di massima non può dedurle dal proprio reddito.

Infatti, le erogazioni liberali sono deducibili per importi significativi⁶⁴ se effettuate a favore di ONLUS, di associazioni di promozione sociale iscritte al Registro Nazionale dell'Associazionismo⁶⁵ o a fondazioni e associazioni riconosciute aventi per oggetto la tutela, promozione e valorizzazione dei beni storico-artistici e ambientali di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42.

Se effettuate a favore di enti non aderenti a particolari regimi / albi, esse sono deducibili dal solo reddito di impresa, nel limite del 2% del reddito dichiarato, e solo alle seguenti condizioni:

1. l'ente beneficiario sia una "persona giuridica";

⁶³ Cfr. articolo 149, comma 2 del DPR 917/86: "ai fini della qualificazione commerciale dell'ente si tiene conto anche dei seguenti parametri:

a) prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle restanti attività; b) prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività istituzionali;

c) prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciali rispetto alle entrate istituzionali, intendendo per queste ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità e le quote associative; d) prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese"

⁶⁴ Decreto Legge 14 Marzo 2005 n. 35, convertito dalla Legge 14 Maggio 2005 n. 80 c.d. "più dai meno versi"

⁶⁵ articolo 7, commi 1 e 3, legge 7 dicembre 2000 n. 383

2. l'ente beneficiario persegue esclusivamente finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto.

Occorre qui osservare che la prassi ministeriale considera sussistente il secondo requisito solo in assenza di attività commerciale esercitata dall'ente beneficiario⁶⁶.

Pertanto, il beneficio della deducibilità delle erogazioni liberali ai sensi del citato articolo non sembra comprendere tra i destinatari delle erogazioni gli enti che esercitano attività di impresa.

È pur vero che molti tra gli enti che esercitano attività di impresa sono oggi qualificati ONLUS. Il decreto istitutivo di tale categoria ha senza dubbio il merito di aver previsto significativi benefici fiscali in favore di realtà che spesso esercitano attività di impresa; benefici concessi in virtù delle finalità di solidarietà sociale perseguite.

Tuttavia, all'approssimarsi del primo decennio di vita della *categoria ONLUS*, molti sono i limiti emersi, taluni così significativi da vanificare persino i benefici fiscali connessi allo *status*.

La previsione dello svolgimento dell'attività nei confronti di svantaggiati e alcune incertezze sulla reale definizione delle attività (spesso chiarite dalla prassi ministeriale in modo penalizzante per gli enti) hanno di fatto circoscritto il campo delle attività il cui svolgimento può far accedere l'ente alla qualifica di ONLUS.

Si pensi, ad esempio, alle prese di posizione dell'amministrazione finanziaria sugli enti – ONLUS che gestiscono case di riposo⁶⁷, spesso – fortunatamente – smentite dalle decisioni delle Commissioni Tributarie.

Un altro elemento che ha agito quale fattore disincentivante l'adesione di molti soggetti alla categoria delle ONLUS è costituito dall'obbligo di destinazione del patrimonio in caso di scioglimento per qualsiasi causa, fattispecie che – secondo la prassi ministeriale⁶⁸ – si verifica anche in caso di “perdita di qualifica di ONLUS”. Molti enti hanno storie centenarie e patrimoni ingenti: l'obbligo di destinazione del patrimonio non riguarderebbe il solo patrimonio accumulato nel periodo in cui hanno goduto del regime fiscale ONLUS, ma anche quello preesistente alla qualifica. Decisamente impegnativo.

È in questo scenario così sprovvisto di una disciplina adeguata a riconoscere e regolamentare gli enti che, senza scopo di lucro, esercitano attività di impresa che si colloca la nuova disciplina sull'impresa sociale.

IL DECRETO: QUELLO CHE C'E'

Di seguito ripercorreremo i punti più significativi della nuova disciplina sull'impresa sociale, così come sono rinvenibili nel D.Lgs 24 marzo 2006, n. 155 attuativo della Legge 13 giugno 2005, n. 118.

All'articolo 1 del decreto viene introdotta una definizione di impresa sociale, che comprende tutte le organizzazioni private (comprese le società) che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione di beni e servizi di utilità sociale.

La previsione della possibilità di ricorrere alla forma societaria per lo svolgimento di una attività *non profit* costituisce senza dubbio uno dei punti di innovazione del decreto⁶⁹.

66 cfr N.M. 9/177 del 23 maggio 1983 e R.M. n. III-6-231 in data 30 settembre 1993

67 cfr R.M. 189/E del 11 dicembre 2000 e CM 48/e del 18 novembre 2004

68 cfr CM 168/E del 26 giugno 1998, paragrafo 1.6.

69 cfr Andrea Perrone, *Costruire per sé e per gli altri. Prime note sulla nuova disciplina dell'impresa sociale*, di prossima pubblicazione in *Iustitia*

La definizione di impresa sociale citata ha una pronta ricaduta fiscale. Stante la definizione di ente non commerciale dettata dalla nostra legislazione fiscale, che come abbiamo visto attribuisce tale qualifica agli enti che “non hanno per oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciale”, l’impresa sociale apparterrebbe dunque alla sfera degli enti commerciali. Certamente questa lettura presenta dei margini di opinabilità: infatti la norma fiscale ritiene determinante, ai fini della qualifica, l’oggetto perseguito, mentre il decreto sull’impresa sociale si attesta sull’esercizio di attività. In ogni caso pare difficile poter affermare che l’impresa sociale sia da considerarsi fiscalmente ente non commerciale.

Sempre l’articolo 1 esclude dal novero delle imprese sociali gli enti pubblici e gli enti i cui atti costitutivi limitino l’erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci.

Agli enti ecclesiastici è riservato un trattamento simile a quello già previsto dal decreto sulle ONLUS⁷⁰: essi potranno infatti acquisire la qualifica di impresa sociale limitatamente ad alcune attività.

All’articolo 2 troviamo elencati i settori di attività nei quali devono essere prodotti e scambiati beni e servizi, affinché questi possano essere considerati di pubblica utilità.

Il legislatore ha pertanto deciso di legare la nozione di “beni e servizi di utilità sociale” a dei settori di attività. Tale scelta non contrasta con quanto stabilito in materia di ONLUS.

Ai sensi del decreto, sono beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei seguenti settori:

- a) *assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»;*
- b) *assistenza sanitaria, per l’erogazione delle prestazioni di cui al decreto del presidente del consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza », e successive modificazioni;*
- c) *assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del presidente del consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie»;*
- d) *educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante «Delega al governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale»;*
- e) *tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante «Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione», con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;*
- f) *valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»;*

⁷⁰ cfr articolo 10, comma 9, Decreto Legislativo 4 dicembre 1997 n.460

- g) *turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante «Riforma della legislazione nazionale del turismo»;*
- h) *formazione universitaria e post-universitaria;*
- i) *ricerca ed erogazione di servizi culturali;*
- j) *formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;*
- k) *servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al 70% da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.*

Rispetto all'elencazione dei settori di attività previsti per le ONLUS, siamo qui in presenza di un numero maggiore di settori (anche se i settori della beneficenza e dello sport dilettantistico, previsti dalla normativa sulle ONLUS, non sono richiamati) e di una più puntuale definizione degli stessi.

Inoltre, non vi è una esplicita indicazione circa i destinatari delle attività. Le attività che, se svolte da ONLUS, richiedono la presenza di svantaggiati tra i beneficiari, se sono svolte da imprese sociali non sono soggette a tale limitazione.

Oltre alle imprese che operano nei settori sopra elencati, possono assumere la qualifica di impresa sociale le imprese che inseriscono lavorativamente persone svantaggiate.

I lavoratori svantaggiati, in questo caso, devono costituire almeno il 30% dei lavoratori impiegati nell'impresa.

Si osservi qui che la nozione di svantaggio richiamata dal decreto fa riferimento ad alcune delle categorie previste dal regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 5 dicembre 2002, e più precisamente:

- 1) giovani con meno di venticinque anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
- 2) persone riconosciute affette, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
- 3) persone che non abbiano ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando sono state sottoposte a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
- 4) persone riconosciute disabili ai sensi della legislazione nazionale;
- 5) persone riconosciute affette da grave handicap fisico, mentale o psichico.

È interessante notare come la definizione di "svantaggio" sopra riportata risulti più ampia rispetto alla nozione di svantaggio prevista dalla disciplina sulla cooperazione sociale, legge 8 novembre 1991 n.381.

Il successivo articolo 3, relativo all'assenza di scopo di lucro, dispone che l'organizzazione che esercita l'impresa sociale destini gli utili o gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività istituzionale o all'incremento del patrimonio.

La distribuzione degli utili è vietata anche in forma indiretta, dove per distribuzione indiretta viene intesa:

- la corresponsione agli amministratori di compensi superiori a quelli previsti nelle imprese che operano nei medesimi o analoghi settori, salvo comprovate diverse esigenze;
- la corresponsione ai lavoratori dipendenti di compensi superiori a quelli previsti dai contratti collettivi;
- la remunerazione di strumenti finanziari diversi da azioni o quote superiori di 5 punti al tasso ufficiale di riferimento.

L'impresa sociale non può essere controllata né da imprese lucrative, né da enti pubblici.

Per quanto riguarda la responsabilità patrimoniale, l'articolo 6 del decreto prevede che, salvo quanto già disposto per le diverse forme giuridiche previste dal libro V del codice civile, "nelle organizzazioni che esercitano un'impresa sociale il cui patrimonio è superiore a ventimila euro, dal momento della iscrizione nella apposita sezione del registro delle imprese, delle obbligazioni assunte risponde soltanto l'organizzazione con il suo patrimonio".

Stante quanto previsto dal codice civile relativamente al capitale sociale minimo di società a responsabilità limitata e società per azioni e al patrimonio delle associazioni riconosciute e fondazioni, tale disposizione pare essere applicabile alle sole associazioni non riconosciute che, in presenza di un patrimonio pari almeno a 20.000 euro, godranno di autonomia patrimoniale perfetta.

Da tale beneficio decadranno in caso di diminuzione del patrimonio di oltre un terzo per perdite; in tale caso delle obbligazioni assunte risponderanno personalmente e solidalmente anche coloro che hanno agito in nome e per conto dell'impresa.

Per quanto riguarda gli adempimenti contabili, l'impresa sociale ha l'obbligo di tenuta del libro giornale e del libro degli inventari (articolo 10). Essa, oltre ad un "apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa" dovrà redigere e depositare presso il registro delle imprese anche il bilancio sociale, redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Nel caso in cui l'impresa sociale superi due dei limiti previsti dall'articolo 2435 bis del codice civile⁷¹ ridotti alla metà, e ove non diversamente stabilito dalla Legge, essa avrà l'obbligo di nomina del collegio sindacale (articolo 11)

I regolamenti aziendali o gli atti costitutivi delle imprese sociali dovranno prevedere forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività, ove per coinvolgimento si intende "qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione o la partecipazione, mediante il quale lavoratori e destinatari delle attività possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti o scambiati" (articolo 12).

L'impresa sociale può coinvolgere volontari, purché le prestazioni rese dai volontari siano nel limite "del cinquanta per cento dei lavoratori a qualunque titolo impiegati nell'impresa sociale".

Per quanto concerne il coordinamento con le norme esistenti, l'articolo 17 del decreto prevede che le ONLUS che acquisiscono anche la qualifica di impresa sociale continuano ad applicare le disposizioni tributarie previste dal D.Lgs 460/97, "subordinatamente al rispetto dei requisiti soggettivi e alle altre condizioni ivi previsti". Lo stesso articolo prevede altresì che anche gli enti non commerciali che si qualificano impresa sociale continuano ad applicare il trattamento tributario proprio degli enti non commerciali, anche se – come abbiamo visto – la prevalenza dell'attività di impresa esercitata sembra implicare l'appartenenza dell'impresa sociale alla categoria degli enti commerciali. Le cooperative sociali e i loro consorzi, i cui statuti rispettino alcune delle disposizioni previste dal decreto sull'impresa sociale, acquisiscono la qualifica di impresa sociale. Non si tratta, dunque, di una acquisizione "di diritto", come previsto dalla disciplina sulle ONLUS, proprio in quanto l'acquisizione della qualifica è subordinata

71 i limiti previsti dall'articolo 2435 bis del codice civile sono: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 3.125.000 euro; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 6.250.000 euro; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità

all'introduzione nei propri statuti di alcune delle norme previste dal decreto in esame.

IL DECRETO: QUELLO CHE MANCA

La possibilità di costituire una impresa sociale è subordinata all'emanazione di alcuni decreti e linee guida.

Innanzitutto, l'articolo 2 del decreto in esame prevede che le attività previste per l'impresa sociale ed elencate nel medesimo articolo debbano produrre ricavi "superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi". La norma prevede poi che "con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa".

Al successivo articolo 5 viene poi stabilito che un decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali saranno definiti gli atti che devono essere depositati per la costituzione dell'impresa.

Anche per la redazione del bilancio sociale è necessario attendere le "linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali", sentita l'Agenzia per ONLUS.

Infine, per la trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda relativa all'impresa sociale sono attese linee guida, anche in questo caso adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per ONLUS.

QUELLO CHE VORREMMO

La nuova disciplina è quasi completa. Mancano ancora alcuni regolamenti, ma ci aspettiamo che in breve tempo sia possibile procedere alla costituzione di imprese sociali.

Però l'impresa sociale sarà tassata come una società commerciale e questo non pare essere adeguato alla sua natura e alle sue finalità.

A nostro avviso l'impresa sociale deve godere di agevolazioni fiscali perché agisce senza scopo di lucro, non distribuendo utili ma reinvestendoli per la realizzazione di beni e servizi di pubblica utilità. Ciò realizza un risparmio per lo Stato, che lo Stato deve riconoscere.

Questa considerazione ci sembra difficilmente obiettabile, a meno che non si introduca una concezione *centralista* di Stato, che non riconosce la nostra storia di Paese in cui l'operosità della gente ha da sempre costruito importanti risposte ai problemi sociali.

Pertanto, sarebbe importante dare respiro all'impresa sociale prevedendo alcune agevolazioni fiscali che non richiedano una modifica strutturale dell'impianto fiscale, anche se ci rendiamo conto di quanto una rivisitazione completa della normativa sul *non profit* sia a questo punto assai auspicabile.

Si potrebbe prevedere l'estensione della riduzione dell'aliquota IRES al 50% (articolo 6, DPR 601/73) già prevista per molti enti dotati di personalità giuridica anche all'impresa sociale; oppure introdurre la possibilità che comuni e regioni deliberino nei confronti dell'impresa sociale la riduzione o l'esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza e dai connessi adempimenti; o ancora estendere l'esenzione IVA di cui godono le ONLUS anche all'impresa sociale; ancora stabilire che le erogazioni liberali effettuate a favore di imprese sociali siano deducibili dal reddito del soggetto donante; infine, escludere dalla determinazione del reddito d'impresa quei ricavi privi di sinallagma, quali contributi a fondo perduto ed erogazioni liberali.

Queste sono alcune delle agevolazioni fiscali che auspichiamo vengano introdotte nel nostro ordinamento al fine di restituire, almeno in parte, ciò che l'impresa sociale realizza in termini di pubblica utilità.

CONCLUSIONI

Il *non profit* italiano si trova ad avere un nuovo protagonista. Oltre all'incredibile azione di solidarietà sociale attuata dalle organizzazioni di volontariato, il nostro Paese ospita tentativi mossi dalla medesima idealità, ma con un'organizzazione d'impresa. Si tratta di realtà complementari – volontariato e impresa sociale – che da sempre coesistono e anticipano risposte. L'impresa sociale vede certamente una sua realizzazione matura nel fenomeno della cooperazione sociale e ne costituisce, in un certo senso, il giusto ampliamento.

Si è fatto quasi tutto. Ora non resta che attendere gli ultimi decreti e auspicare che le “dovute” agevolazioni fiscali siano riconosciute, perché l'impresa sociale ha acceso i motori ed è pronta per spiccare il volo.

TERZA PARTE

*GIOVANI:
SOLIDARIETA', CONDIVISIONE E PARTECIPAZIONE*

**LA PARTECIPAZIONE GIOVANILE:
UNA RIFLESSIONE APERTA**
(a cura di Antonio Leone⁷²)

Il volontariato da un lato e i giovani dall'altro?

Ci poniamo questa dubbio, per poter arrivare più rapidamente al centro del discorso. Il volontariato- come sappiamo- esiste, ha un ruolo molto importante e molti giovani ne fanno parte. Ma, se usassimo un termometro per misurare nel momento attuale l'intensità dell'interesse dei giovani per questa scelta, quale temperatura, quale febbre vi leggeremmo?

E' chiaro che non avrebbe senso spingerci in questa analisi se non fossimo convinti che una scelta di volontariato non solo va apprezzata se si esprime spontaneamente in un giovane, ma non è meno significativa se matura in un contesto nel quale la cultura della solidarietà raggiunge e convince gli stessi giovani, formandoli a ruoli e compiti di cui la società ha un fondamentale bisogno.

L'animo giovanile deve allora essere letto insieme alla forza di persuasione che riesce a esprimere quel mondo – istituzioni e organizzazioni - che punta a coinvolgerlo. Sono le due facce della stessa medaglia.

Sulla disponibilità dei ragazzi a spendersi nel sociale non mancano dati su cui riflettere. Chi lavora e studia sa assumersi altri impegni, molto più di chi invece ha più tempo libero a disposizione. Conta la famiglia da cui si proviene nel sentire o meno una propensione all'associazionismo: meno forte in chi è di famiglia di modeste condizioni. La finalità ricreativa, sportiva, culturale attira maggiormente. E', quindi, vincente, pertanto l'associazionismo di fruizione, più che quello di impegno sociale, politico, sindacale, civico o religioso. Una serie di fattori, non ultimo la collocazione geografica e il sesso - il Nord più del Sud - il maschio più della femmina - aiutano a capire dove, come e perché ci possa essere, nei ragazzi, la voglia di fare una esperienza che può avere molti significati, quali la crescita in direzione di certi ideali, la conoscenza maggiore della società nella quale vivono, lo stimolo ad esserne protagonisti attivi e responsabili.

Conoscere i giovani non è però una operazione facile. Ci sono cambiamenti, vere rivoluzioni che fanno dei tredicenni e dei quattordicenni di oggi degli individui molto diversi da quei ragazzi che, pochi anni fa, avevano la loro stessa età. Sono processi che sfuggono spesso agli adulti, costretti poi a battersi il petto e a rimproverarsi per non avere capito.

“ Figlio mio io non ti conoscevo”: C'è voluto, nel Dicembre 2005, un episodio di cronaca - l'arresto di un gruppo di ragazzi che avevano fatto violenza ad una loro coetanea- perché la madre di uno di loro dicesse di trovarsi di fronte ad uno sconosciuto.

La vicenda ha spinto qualche giornale a definire “ misterioso” il mondo di chi ha meno di 18 anni. In realtà, c'è qualcosa, nel processo di crescita di un giovane, che sembra sempre destinato a sfuggire all'osservazione degli stessi genitori. Anche se poi, qualcuno carica le famiglie di tutte le colpe, accusandole di non riuscire nel compito di saper ascoltare, indirizzare e formare i propri figli.

Non è in ogni caso utile sostenere che nuove e vecchie generazioni si capiscono sempre meno. Bisognerebbe dimostrarlo, al di là delle reazioni emotive che certe vicende sanno suscitare. C'è, piuttosto, una normalità del vivere nella quale finiscono per rimanere nascosti i tanti aspetti della realtà giovanile, che solo in casi particolari emergono e fanno discutere.

⁷² Giornalista esperto in politiche sociali e giovanili.

Il tema dell'atteggiamento giovanile verso il volontariato è un interessante terreno di approfondimento. Può benissimo cambiare la chiave con la quale è possibile rimettere in moto la disponibilità dei ragazzi verso esperienze di questo genere.

Non è solo questione di lavorare in vista di un compenso. E' in gioco la loro crescita personale. Un periodo di volontariato può essere altamente formativo in tanti sensi: persino in vista di un futuro lavoro.

Partecipare, condividere, allargare i propri orizzonti, non limitarsi alla famiglia e alla scuola: sono tanti i messaggi che si propongono di fare da esca, affinché si determini quel collegamento che può rivelarsi positivo in una prospettiva non solo individuale.

Un invito a ragionare in questo senso viene dall'ultimo Rapporto Censis – il 39esimo- pubblicato ai primi di Dicembre 2005.

Il mondo dei giovani è segnato da quella che il Censis chiama "Ulteriore crescita della relazionalità".

Su un fenomeno ormai consolidato – quello cioè della preferenza dei giovani per gruppi numerosi di coetanei, che regalano sostegno, identità- va a innestarsi oggi l'esplosione della "tecnologia relazionale". Chat e e-mail sono già il passato, rispetto a videotelefonini e blog.

Quale sarà il risultato finale?

"Forse un eccesso di relazioni, con un'ipertrofia che rischia non solo di frammentare e scomporre, ma anche di svilire i tanti legami che pur si ritiene importante costruire, dove il virtuale sostituisce spesso il reale, dando l'illusione di una relazione estemporanea che invece non c'è neppure, in cui i meccanismi di identità e riconoscimento rimangono tutto sommato piuttosto fragili, fondati su una funzione difensiva e talvolta consolatoria ma in sostanza poco aggregante, in cui si finisce per mancare proprio l'obiettivo strategico del superamento dell'effetto di incertezza della molecolarizzazione".

Ancora una volta – sembrerebbe - un appuntamento rimandato con rapporti e relazioni forti: per tutti, ma per i giovani in particolare.

Il ruolo importante svolgono anche le reti sociali. Dalle perplessità della precedente analisi, si passa ad una notevole fiducia nell'emergere di "nuovi meccanismi connettivi, che, operando dal basso, vanno tessendo nel nostro paese una nuova trama dei legami comunitari".

Insomma chiari segni di una propensione ad una maggiore solidarietà sociale. E i giovani ci sono, in questo movimento. Insieme a persone di altre età si impegnano nelle organizzazioni di volontariato (ormai oltre le 21 mila censite alla fine del 2003), nelle cooperative sociali (circa 7100 nel 2004), nelle strutture del commercio equo e solidale e nei gruppi di auto-aiuto. Sono in molti casi iniziative che hanno una stretta relazione con il territorio e che puntano a valorizzare risorse e specificità locali.

A fronte di questo moltiplicarsi di aggregazioni "volontarie", accompagnate dal crescere di un clima di fiducia collettiva, si accentua, però, secondo il Censis, il distacco dalla politica.

I dati Eurobarometro 2005 dicono che l'Italia, in Europa, è preceduta dal solo Portogallo nella classifica dei paesi nei quali il disamore per la politica è più accentuato: la media europea è del 32% di persone che si disinteressano della cosa pubblica, mentre nel nostro paese si raggiunge il 40%. Non solo. Anche l'attualità lascia indifferenti, si parli o non si parli di politica.

"In sostanza, c'è un disinteresse in Italia verso la politica, che lascia spazio a sfiducia e insoddisfazione e che trae alimento anche dall'idea che la volontà dei cittadini non conti nulla o quasi nulla per la classe politica. Non può sorprendere

pertanto che il 77% degli italiani sostenga che i semplici cittadini hanno troppa poco influenza nelle scelte del governo e che solo il 34% ritenga di sapere come far sentire la propria voce nelle questioni politiche e negli affari pubblici (a fronte del 67% degli olandesi e del 58% dei finlandesi ”).

La scelta del sociale, stando al quadro appena delineato, sembra rispondere alla ricerca di una alternativa di vita, nel momento in cui si fanno più deboli le motivazioni verso forme di impegno di tipo tradizionale. E' come se il sociale fosse una terra ancora da scoprire, dove ci può sentire più liberi e utili. Una terra che dà agli individui che la percorrono il piacere di sentirsi maggiormente realizzati, meno soli, meno a rischio di emarginazione, di utilità a se stessi e agli altri.

A questa visione, che ha sicuramente una sua carica utopica – ma anche di utopie c'è bisogno per vivere- si oppone in molti casi il quadro desolante delle nostre città. In quei dibattiti, che di tanto in tanto si accendono, dopo che qualcosa di grave è avvenuto ed ha avuto per protagonisti i ragazzi, si torna a parlare delle famiglie che “non ascoltano o, se ascoltano, tengono tutto nascosto perché nessuno sappia”. Si indicano le colpe della scuola che “ è distratta, assente”, delle Asl, dei Comuni e delle associazioni che “non sanno collaborare” e, per conseguenza, i ragazzi crescono male e se sbandano, nessuno li aiuta.

Il bisogno di rete, di coordinamento delle iniziative, di presa in carico vera dei giovani è l'appello che molti, spesso senza successo, continuano a lanciare. Mentre i dibattiti hanno già *“sottolineato come educazione e formazione classica e formazione non formale rappresentano una simbiosi fondamentale per accompagnare l'ingresso dei giovani nelle Associazioni di Volontariato, con una sorta di tutoraggio per l'acquisizione di metodologie e competenze di intervento, che devono avere come obiettivo fondamentale la creazione di uno stile di vita dove la partecipazione e la condivisione rappresentano la base della crescita personale di ogni individuo che vive nella comunità. Diventa, quindi, di fondamentale importanza il lavoro di rete tra le Associazioni di volontariato, i Centri di Servizio per il Volontariato, il mondo della scuola e quello delle istituzioni, che devono concorrere, con tecniche e metodi condivisi, a sostenere e promuovere percorsi formativi (formali e non) corrispondenti”*.

Il lavoro da fare non è semplice. Nel brano appena riportato c'è – ci sembra - l'aspettativa di un atteggiamento diverso da parte delle classiche agenzie formative. Se i giovani danno appuntamento agli adulti in luoghi mai prima frequentati, questi appuntamenti non possono essere mancati. Se i giovani vogliono essere protagonisti della loro esistenza, gli va riconosciuto il potere di decidere e di non essere solo esecutori delle volontà altrui.

Crescono in pari tempo le possibilità per i giovani di sentirsi utili. Ci sono emergenze nuove – sociali, ambientali- verso le quali molti di loro sono già orientati. Ci sono preoccupazioni, legate al destino delle zone in cui vivono, di cui sentono di doversi far carico: segnali che vanno in controtendenza rispetto all'immagine del giovane indifferente a tutto quello che non sia la sua piccola vita; piccoli fuochi che vanno alimentati, perché cresca la voglia e la dimensione dell'essere “volontario”.

GIOVANI E VOLONTARIATO

(a cura di Ylenia Fiorino⁷³, Sabina Polidori e Simona Rotondi⁷⁴)

Il 2° comma dell'art. 4 della Costituzione italiana recita: *"ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."* Quindi l'essere volontari deve andare oltre la scelta individuale per diventare uno stile di vita attraverso il quale i giovani, e non solo, esercitano la cittadinanza attiva, l'azione del dono e la giustizia sociale.

E' proprio riflettendo sul contenuto del suddetto comma che ha preso forma "vivente ed errante" il "**Progetto Giovani e Volontariato: un laboratorio di idee in evoluzione**"⁷⁵, nato all'interno dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato grazie all'esperienza maturata dai Centri di Servizio per il Volontariato e a seguito dell'approvazione del progetto sperimentale: *"Scuola e solidarietà – solidarietà e legalità per prevenire il disagio giovanile"*, presentato con la Circolare dei progetti sperimentali di volontariato del 2001 dal Centro Nazionale del Volontariato di Lucca; quindi sulla base dell'esperienza portata avanti anche attraverso il monitoraggio e la valutazione "continua" sulla partecipazione giovanile alle attività progettuali dei progetti finanziati dal Fondo dell'Osservatorio a partire dal 1997 ad oggi, si è rilevato che una grande percentuale di giovani sottolinea che "l'esperienza di volontariato" consente di aumentare il loro grado di conoscenza rispetto a temi che normalmente non conoscono direttamente (disagio ed emarginazione sociale; tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico; attività all'interno di enti pubblici per servizi alla cittadinanza; ecc.). Naturalmente queste impressioni variano in base alla formazione personale, alla provenienza dei giovani e in base all'impegno che effettivamente essi dedicano alle attività di volontariato.

La scarsa partecipazione dei giovani al mondo dell'associazionismo presenta dei punti di criticità, che sono imputabili sia a fenomeni di flessione demografica che alla loro inadeguata valorizzazione ed assunzione di ruoli di protagonismo e responsabilità (nei luoghi di decisione e rappresentanza).

Si tratta di promuovere iniziative che avvicinino sempre più i mondi dei giovani con quelli del volontariato. A tal riguardo, è necessaria una maggiore capacità di proposta da parte delle organizzazioni di volontariato di esperienze concrete, di occasioni, di opportunità che facciano conoscere e vivere ai giovani la concretezza e la positività dell'esperienza del dono, della relazione d'aiuto e della condivisione. I dati sul volontariato affermano che i giovani sono maggiormente presenti in quelle attività significative, forti, con caratteristiche emotive e affettive rilevanti, "di frontiera". Questo probabilmente perché un giovane si sente chiamato in gioco dall'esperienza concreta che con il "fare" gli fa scoprire l'altro, gli permette di costruire una relazione densa di significato. Certamente la formazione, la teoria, la conoscenza sono strumenti importanti, ma è necessario proporre contemporaneamente azioni di "fare" e di "pensare", che facciano riflettere a partire da una storia, da un volto, da una relazione.

Se riteniamo il volontariato importante come strumento di coesione sociale, di costruzione di un welfare community, che va oltre alla somma di prestazioni, ma coinvolge la persona e le sue risorse, come strumento importante per costruire

⁷³ Ricercatrice e consulente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato per il Progetto Giovani e Volontariato: un laboratorio di idee in evoluzione.

⁷⁴ Ricercatrice e consulente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato per le attività di ricerca.

⁷⁵ Il Progetto è parte integrante del Progetto "Giovani & Volontariato: il volontariato come stile di vita" presentato dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato al FORUM del 2003.

cittadinanza attiva, per rafforzare nelle persone il proprio essere cittadini corresponsabili, non possiamo esimerci dal compito di proporlo alle nuove generazioni, coinvolgendole non solo come oggetti, ma come soggetti che si cimentano in un percorso di confronto e di sperimentazione.

Avvicinare, quindi, il mondo delle organizzazioni di volontariato con quello della scuola è di fondamentale rilevanza. Dobbiamo però pensare ad un avvicinamento reciproco dove ogni parte si senta soggetto di un percorso utile per entrambi, fecondo di cambiamenti e di sviluppi.

Il Volontariato non potrà pensare solo a questo avvicinamento solo come ad un modo di avere più risorse umane da inserire nelle proprie attività, come d'altra parte la scuola non potrà pensare di utilizzare le associazioni e le esperienze di volontariato come strumenti per le proprie finalità educative. E' necessario un patto condiviso per promuovere una cittadinanza, una comunità più coesa, cittadini più corresponsabili e solidali.

La promozione del volontariato nella società serve a diffondere tra i cittadini (e quindi anche tra i giovani) la consapevolezza dell'impegno come valore sociale, creando così i presupposti per la costruzione di una società più solidale, sia per quello che riguarda i rapporti umani, sia per l'aspetto del vivere civico.

In base alle considerazioni sopra esposte e in corrispondenza alle esigenze di una società in continua trasformazione e anche in concordanza con quanto dichiarato nel **Libro Bianco della Commissione Europea: "Un nuovo impulso per la gioventù europea"**⁷⁶, che, nell'ambito di una nuova forma di governance, individua nel volontariato uno dei settori fondamentali di intervento in grado di fornire loro una occasione di crescita personale attraverso azioni di volontariato, oltre a offrire risposte valide contro l'isolamento, l'emarginazione e le devianze, presenti nelle comunità giovanili è nato il "Progetto Giovani & Volontariato...", che si pone come obiettivo la promozione e l'incentivazione delle azioni di volontariato nelle giovani generazioni, come esperienza di cittadinanza attiva e responsabile (valorizzazione delle diverse esperienze che i giovani compiono nei contesti che frequentano abitualmente: famiglia, scuola, volontariato e associazionismo, sport e mondo del lavoro), anche attraverso gli sportelli della condivisione e della solidarietà da estendersi all'interno delle Associazioni di volontariato e nei luoghi del cosiddetto "tempo libero".

La promozione, quindi, della cultura e dello stile di vita dell'essere volontari negli spazi giovanili dedicati al tempo libero, nelle scuole, nello svolgimento del Servizio Civile Nazionale, oltre al Servizio Volontario Europeo, costituiscono elementi fondamentali per la partecipazione dei giovani alla vita civile, e al sistema della democrazia rappresentativa e alla cittadinanza partecipata (Risoluzione del Consiglio d'Europa del 25 novembre 2003 in materia di obiettivi comuni sulla partecipazione e informazione dei giovani (2003/C/04). Il Consiglio d'Europa da diversi anni si occupa del tema dell'educazione alla cittadinanza, in particolare nel quadro del programma EDC – Education for Democratic Citizenship).

⁷⁶ Il **Libro Bianco** elenca le seguenti azioni chiave riguardo alle attività di volontariato:

- Intensificare le attività di volontariato a livello nazionale, regionale e locale
- Esaminare la situazione dei giovani volontari in termini di protezione legale e sociale ed eliminare gli ostacoli che si frappongono alla mobilità dei giovani volontari.
- Riconoscere le attività di volontariato come esperienza educativa e di apprendimento non formale.

Le attività, nonché le pertinenti azioni che le sottendono, di volontariato permettono ai giovani di sviluppare un senso di solidarietà e di dovere civico; in quanto partecipando ad esperienze di volontariato i giovani vengono coinvolti attivamente nelle dinamiche sociali, attraverso attività rivolte alla cura della persona disagiata e ai beni collettivi (ambiente; patrimonio artistico; ecc.) e ciò li aiuta a sentirsi parte integrante della società e a sviluppare un forte senso di cittadinanza attiva.

Inoltre per i giovani le attività di volontariato servono anche a confrontarsi e compiere scelte in contesti relazionali nuovi, diversi da quelli abituali quali la famiglia e la scuola.

Il rapporto giovani e volontariato è stato uno degli argomenti di un gruppo di lavoro della IV Conferenza Nazionale del Volontariato (Arezzo, ottobre 2002), nonché un tema trattato ad esempio, in modo diretto o trasversale a vari temi, anche nella III Conferenza del Volontariato (Foligno, 1998) nella Giornata Internazionale del Volontariato (Torino, 2001).

In linea generale le riflessioni rilevate nella IV Conferenza, coincidenti con quelle emerse nei due momenti di incontro succitati e non solo, sottolineano e ribadiscono come educazione e formazione classica e formazione non formale rappresentano una simbiosi fondamentale per accompagnare l'ingresso dei giovani nelle associazioni di volontariato, con una sorta di tutoraggio per l'acquisizione di metodologie e competenze di intervento, che devono avere come obiettivo fondamentale la creazione di uno stile di vita dove la partecipazione e la condivisione rappresentano la base della crescita personale di ogni individuo che vive nella comunità. Diventa, quindi, di fondamentale importanza il lavoro di rete tra le Associazioni di volontariato, i Centri di Servizio per il Volontariato, il mondo della scuola e quello delle istituzioni, che devono concorrere, con tecniche e metodi condivisi, a sostenere e promuovere percorsi formativi (formali e non) corrispondenti.

Gli obiettivi che si pone il Progetto in essere dell'Osservatorio, oltre ad estendere anche al di fuori dei canali tradizionali dell'educazione formale i valori sociali della cultura della solidarietà, sono i seguenti:

- *promuovere la nascita e lo sviluppo di nuove esperienze rispondenti ai bisogni ed alle aspettative dei giovani;*
- *promuovere delle opportunità di socializzazione, di collaborazione e di crescita;*
- *favorire nuove forme di lettura ed analisi dei bisogni e delle aspettative dei giovani;*
- *favorire la connessione tra scuole, associazioni di volontariato e territorio;*
- *valorizzare, rispetto alle Associazioni, la figura del giovane come volontario;*
- *promuovere percorsi specifici per l'accogliimento dei giovani da parte delle Associazioni;*
- *acquistare conoscenze sul rapporto tra giovani e impegno volontario (il loro punto di vista, loro atteggiamenti, le loro sensibilità riguardo la solidarietà e il volontariato),*
- *sensibilizzare i giovani a quelle che sono alcune problematiche del territorio, coinvolgendo i ragazzi in esperienze concrete e in servizi attivi.*
- *promozione della progettazione sociale come strumento per sviluppare la partecipazione e il protagonismo giovanile sul territorio;*
- *sensibilizzazione dei giovani al valore della condivisione e del confronto;*
- *sviluppo di una rete di attori sul territorio.*

La **scuola**, insieme alle altre agenzie formative formali ed informali, devono poter individuare forme sempre nuove di ampliamento della sua cultura e porsi in un atteggiamento di costante attenzione ai problemi che emergono nel mondo contemporaneo, contribuendo alla costruzione di una nuova dimensione formativa dell'educazione alla solidarietà.

Obiettivo primario della promozione della cultura della solidarietà tra gli studenti, è quello di fornire loro una occasione di crescita personale; anche attraverso azioni di volontariato, infatti, si può esprimere la propria creatività, acquisire maggiore senso di responsabilità, sviluppare capacità organizzative, potenziare le proprie capacità relazionali e, soprattutto, rivedere il proprio modo di considerare la vita e il mondo. Sarà così possibile assicurare il riconoscimento del volontariato quale valida esperienza di istruzione e di apprendimento non formale, come suggerito dal citato **Libro Bianco della Commissione europea “Un nuovo impulso della gioventù”**.

L'importanza di individuare il piano culturale della proposta porta necessariamente a considerare la rilevante attenzione che le politiche sociali riservano alle attività di volontariato; i grandi valori educativi promossi dalla cultura della solidarietà attraverso la valorizzazione delle differenze e il riconoscimento dell'altro facilitano infatti il passaggio da una visione individualistica e soggettiva dell'esistenza ad una visione ispirata all'essere con gli altri e per gli altri.

La finalità che questo progetto persegue è volta anche, e nella fase iniziale, ad individuare un nuovo senso di **“fare scuola”** attraverso l'estensione dei valori sociali di cui la cultura della solidarietà è portatrice. Sollecitare la partecipazione studentesca consente ai giovani di imparare l'esercizio della cittadinanza attiva; proprio dalla scuola, infatti, possono ricavarci quei rinforzi significativi che, grazie al contributo determinante offerto dai giovani, si trasformano in concreti strumenti educativi. Inoltre, l'acquisizione della consapevolezza all'ascolto delle istanze della società civile consentirà ai giovani di individuare quelle azioni di aiuto in grado di sollecitare in loro il desiderio di una partecipazione motivata e orientata verso un positivo cambiamento. Vivere così un'esperienza concreta che sappia cogliere il valore di una relazione di aiuto potrà consentire ai giovani di realizzare una reale esperienza di partecipazione alla vita civile, attraverso la quale poter incidere in maniera forte e significativa sul senso di cittadinanza responsabile, verso la quale l'Unione europea, nel quadro di una politica comune, intende volgere un'attenta azione di orientamento per le nuove generazioni.

Le attività di volontariato, quindi, aiutano i giovani a sviluppare un senso di solidarietà e di dovere civico. Partecipando ad esperienze di volontariato i giovani vengono coinvolti attivamente nelle dinamiche sociali, attraverso attività rivolte alla cura della persona disagiata e ai beni collettivi (ambiente; patrimonio artistico; ecc.) e ciò li aiuta a sentirsi parte integrante della società e a sviluppare un forte senso di cittadinanza attiva. Inoltre per i giovani le attività di volontariato servono anche a confrontarsi e compiere scelte in contesti relazionali nuovi, diversi da quelli abituali quali la famiglia e la scuola.

Le organizzazioni possono rafforzare questo aspetto proponendo ai giovani la partecipazione in attività di volontariato che siano particolarmente attraenti e stimolanti. Inoltre, attraverso la creazione di una rete con le altre associazioni e con gli altri attori del terzo settore, si potrebbe realizzare uno scambio di buone pratiche e di esperienze positive.

In alcuni casi risulta difficile, per i giovani che si dedicano ad attività di volontariato, conciliare queste attività con gli impegni di studio o di lavoro. In altri casi viene avvertito il bisogno di garantire un adeguato sostegno finanziario alle organizzazioni di volontariato che operano nei diversi settori.

Le attività di volontariato in Italia sono molto numerose e riguardano vari settori della vita collettiva. Ad esempio sono molto diffuse attività di volontariato nei settori dell'ambiente, della cultura, del patrimonio artistico, della cura della persona, dell'aiuto e del soccorso in situazioni di emergenza, etc. Queste attività di

volontariato sono aperte a tutti i volontari, di ogni età, e non prevedono una specifica partecipazione di giovani. Normalmente tutte le attività di volontariato sono aperte ai giovani ed essi partecipano in base ai loro interessi e alle loro attitudini personali.

Per quanto riguarda le attività rivolte ai giovani il Servizio Civile Volontario è nato in Italia come esperienza offerta ai giovani (inizialmente solo uomini) che non volessero effettuare il servizio di leva obbligatoria. Per essi era prevista la possibilità di dichiarare la cosiddetta “obiezione di coscienza” nei confronti del servizio militare e di conseguenza essere ammessi ad un servizio civile sostitutivo che veniva prestato in determinati settori della vita civile e in strutture che fossero al servizio della comunità.

Un'altra opportunità che i giovani italiani utilizzano per svolgere attività di volontariato è rappresentata dal programma comunitario Gioventù. In questo caso, nonostante il crescente interesse per i progetti di Servizio Volontario Europeo (SVE), la partecipazione dei giovani è però limitata dalla fascia di età prevista dal programma Gioventù (15-21 anni).

In questa cornice un ruolo essenziale riveste il saper definire cosa sia “*l'azione volontaria*” che costituisce l'anima del volontariato e che rappresenta una funzione propedeutica allo sviluppo delle altre realtà associative degli enti del Terzo settore.

La definizione di un'organizzazione di volontariato è subordinata alla rispondenza del suo intervento a dei principi fondamentali, che sono: **la continuità, la gratuità, l'azione spontanea, il servizio agli altri, la condivisione e partecipazione nella e per la comunità.**

Le funzioni principali svolte dall'azione volontaria sono le seguenti:

- collaborazione, pur mantenendo le rispettive diversità, dei servizi pubblici e privati;
- anticipazione dei bisogni e di successiva capacità di risposta ad essi;
- promozione dei diritti dei cittadini e di assunzione di “*testimonianza concreta e militanza*”⁷⁷.

Il volontariato, privilegiando un'azione di tipo comunicativo⁷⁸ e un comportamento prosociale contribuisce in definitiva alla promozione e “creazione” di una cultura di relazioni e di attenzione alla persona, divenendo espressione della comunità e proponendosi strumento di rinnovamento e di garanzia dei diritti societari.

Sicuramente è necessario, oggi, “*ricalibrare*” l'identità del volontariato, chiarendo *in primis* il significato della sua irrinunciabile caratteristica, **la gratuità**, che va interpretata e distinta in due dimensioni concettuali e pragmatiche: la gratuità in quanto assenza di retribuzione, e la gratuità in quanto predisposizione di spirito. Infatti il “*non pagamento delle prestazioni non assicura, di per sé, la gratuità, la quale è essenzialmente una virtù, cioè una disposizione d'animo.*”⁷⁹ La caratteristica distintiva di un'organizzazione di volontariato quindi, rispetto ad esempio ad una struttura filantropica è la costruzione di relazioni, in quanto il dono viene a porsi e ad estrinsecarsi come reciprocità e relazione. Infatti se un'organizzazione filantropica fa le cose *per gli altri*, l'associazione di volontariato le fa *con gli altri*.⁸⁰ La specificità di

⁷⁷ L.Tavazza, Il volontariato nella transizione, Fivol, Roma, 1998

⁷⁸ J. Habermas, Teoria dell'agire comunicativo, Il Mulino, Bologna 1981

⁷⁹ S.Zamagni, Tra volontariato ed economia civile”, Rivista della Cooperazione, n°4, 2001, p. 44

⁸⁰ “Azione gratuita non significa solo fare le cose gratis, ma ritagliare la propria libertà rispetto alla logica del mercato e dell'utilitarismo, affermando il concetto della condivisione e della partecipazione al processo di cambiamento in coerenza con lo stile di vita personale.”(S.Siniscalchi, Rivista del volontariato, ottobre 2001, p. 42)

queste realtà organizzative si può cogliere nella trama relazionale, attenta alle dimensioni interazionali e alla *sociabilità delle reti sociali*.⁸¹

Il dono⁸² è un altro concetto cardine sul quale si posa e si sedimenta la cultura del volontariato, in quanto “*il volontariato si fonda proprio sul dono e non può esistere se non quando si dona senza la certezza di essere ricambiati. Sicché bisogna uscire fuori da sé stessi, perché se si è concentrati su sé stessi e sui propri interessi personali non si può accedere né al dono né al volontariato. Il dono e il volontariato sono quindi la stessa cosa: un salto fuori da sé stessi per lavorare insieme e per stabilire legami sociali*”⁸³.

La prima riflessione sul dono nell’ambito delle scienze sociali risale al noto “*Essai sur le don*” di Marcel Mauss nel 1923⁸⁴. L’autore, che era un antropologo, raccolse tutte le testimonianze esistenti in quel periodo e scoprì che in molte società arcaiche e primitive esiste un nodo centrale, che egli chiamò il triplice obbligo di *donare, ricevere e ricambiare*, mettendo in luce come gli uomini si scambiano beni che non hanno solo valore utilitaristico ma simbolico. Questo triplice obbligo rappresenta per Mauss una legge generale dell’ordine sociale arcaico e il dono dunque va inteso come fenomeno sociale totale, poiché anche se viene effettuato da singole persone esso riguarda la totalità delle dimensioni dell’azione.

Per l’etnologo è fortissimo il legame tra simbolo e dono, in un certo senso per lui sono quasi identici, affermando che è dono solo quel che eccede per la sua dimensione simbolica l’aspetto funzionale dei beni o servizi. Marcel Mauss, con la scoperta dell’universalità dell’obbligo di *donner, recevoir, rendre*, tenta di fondare una prospettiva nuova nelle scienze sociali, che egli definisce **terzo paradigma** o **paradigma del dono**, il quale si basa su un antiutilitarismo positivo, che cerca l’essenza di ogni socialità **nell’obbligo della generosità**.

Questa terza prospettiva vuole proporsi di superare i due paradigmi riconosciuti ed affermati nelle scienze sociali, che si rivelano incapaci di riflettere sul legame sociale e sull’alleanza: l’individualismo e l’olismo⁸⁵. Entrambi questi paradigmi si basano su una teoria riduzionistica dell’azione sociale, non riconoscendo il valore della rete della socialità.

L’individualismo metodologico⁸⁶ fa derivare tutte le azioni sociali dall’interesse e dai calcoli degli individui, rivelandosi incapace di percepire le relazioni affettive che legano tra di loro gli individui.

L’attore sociale, secondo tale orientamento, costituisce un ente irriducibile, rappresentando il vero fondamento di ogni società.

Tutte le teorie che fanno capo a questa concezione (la teoria dei giochi, il convenzionalismo ecc.) poggiano su una base esclusivamente speculativa, mostrandosi sicuramente carenti nella spiegazione dell’azione sociale, sempre troppo unilaterale.

⁸¹ L’autore definisce sociabilità “la proprietà relazionale delle reti che costituiscono una forma associativa, in base alla quale esse sono capaci di generare determinati beni sociali.” (cit. p. 100)

⁸² Nella concezione sociologica esso può essere definito “qualsiasi prestazione di beni o di servizi effettuata senza garanzia che venga ricambiata, per creare, mantenere o rigenerare il legame sociale. Nella relazione di dono il legame importa più del bene”; cfr. A. Caillé, *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998 cit. p. 237.

⁸³ Intervista ad Alain Caillé, *Rivista del Volontariato*, Fivol, 1999

⁸⁴ M. Mauss, trad.it., *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Torino, Einaudi, 1965.

⁸⁵ La letteratura sociologica ha considerato come rappresentanti di questi due paradigmi rispettivamente Max Weber ed Emile Durkheim.

⁸⁶ Tale paradigma viene anche definito utilitaristico, contrattualistico e strumentalistico. Tra i maggiori sostenitori vi sono Karl R. Popper e Ludwig von Mises.

Così come il dono è incomprensibile per il primo paradigma, che lo dissolve nell'interesse, esso lo è anche per il secondo, quello olistico,⁸⁷ che spiega tutte le azioni sociali facendole derivare da una totalità a priori, preesistente agli individui.

L'olismo postula dunque che le reti sociali e i legami di solidarietà siano già presenti e preesistano ontologicamente alle azioni individuali, visto che i soggetti non fanno altro che applicare un modello ed assolvere quelle funzioni sociali necessarie a riprodurre l'ordine strutturale esistente. Il dono, che è contemporaneamente *libero* ed *obbligato*, è dunque impensabile all'interno di questa prospettiva di analisi, che tende a reificare la totalità, vista come realtà non riducibile semplicemente alla somma delle sue parti e normativamente superiore agli individui che contiene.

Il paradigma del dono, invece, ritiene che la totalità non sia considerabile a priori degli individui, ma diviene fondamentale il riconoscimento dell'interrelazione e dell'interdipendenze fra le persone, che sono uniti tra di loro non da un legame dal basso, partendo dagli individui, né dall'alto, partendo dalla totalità predefinita, ma considerato orizzontalmente. Il dono visto in quest'ottica può definirsi "*il performatore per eccellenza delle alleanze*"⁸⁸, capace di realizzare quelle reti sociali tramite cui le persone sono unite costantemente tra di loro, e che George Simmel chiamava *formazioni sociali*, in grado di "*(...) sopportare la durezza, l'elasticità, la molteplicità e l'unità di un vivere sociale tanto intelligibile quanto enigmatico*"⁸⁹.

Le cerchie sociali erano essenziali per il sociologo tedesco per sviluppare il senso di appartenenza in una società differenziata e policentrica. Il dono è dunque un concetto legato indissolubilmente a quello di rete, il quale si riconduce alla prospettiva interazionista, che analizza proprio l'insieme delle interrelazioni che conducono all'alleanza. Questi aspetti ci fanno notare la "*grande differenza tra il paradigma del dono e i suoi due rivali: questi credono di avere una teoria dell'azione, ma non è così poiché per loro tutte le azioni possono essere riferite ad un movente unico. Il soggetto dell'azione messa in scena dall'olismo è incapace di donare. (...) E' troppo vincolato, troppo obbligato per agire. All'inverso, l'individuo dell'individualismo metodologico è a un tempo troppo libero e troppo chiuso in se stesso per potere mai uscirne, agire ed entrare in relazione vera con le altre monadi*"⁹⁰.

Alain Caillé, riflettendo in maniera molto approfondita sugli studi di Mauss, ha ipotizzato che il dono non si riscontri solamente nelle società arcaiche, ma anche in quelle moderne, nelle quali a suo parere sono presenti due forme di socialità.

La prima è definita *socialità primaria*, che riguarda quei rapporti sociali in cui la personalità degli individui è più importante delle funzioni che essi svolgono ed è caratteristica dell'istituzione familiare, dell'amicizia e della parentela. La seconda è invece la *socialità secondaria*, riguardante quei rapporti in cui le funzioni sono più importanti della personalità degli individui, qui prevale principalmente la legge dell'impersonalità⁹¹. Secondo Caillé il triplice obbligo di donare, ricevere e ricambiare continua ancora oggi ad esistere, prevalentemente nell'ambito della

⁸⁷ All'interno di questa prospettiva ritroviamo lo strutturalismo, il funzionalismo, il culturalismo.

⁸⁸ A. Caillé, 1998, cit. p. 12.

⁸⁹ G. Simmel, *Forme e giochi di società*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 1983, cit. p. 41.

⁹⁰ A. Caillé, 1998 cit. p. 42. L'autore francese inoltre ha rilevato le tre obiezioni che più frequentemente vengono rivolte al terzo paradigma: la prima nota la mancanza di universalità del dono, messa in luce da varie ricerche condotte sugli aborigeni australiani o sulle popolazioni del sud-est asiatico; la seconda contesta la sua presunta storicità, visto che il dono in ogni società muta in relazione a molteplici fattori di natura sociale; la terza mette in discussione la sua esaustività.

⁹¹ Alla prima socialità corrisponde il dono primario, che suggerisce il legame tra le persone, e alla seconda il dono secondario, che va ad unire persone già legate dal fatto che assolvono insieme compiti funzionali.

socialità primaria, e nella definizione che insieme a Jacques Godbout⁹² dà di dono, egli afferma che i beni ed i servizi valgono soprattutto in funzione della loro capacità di favorire relazioni sociali.

L'autore inoltre, consapevole della crisi dei sistemi moderni di Welfare ritiene che *“non è dunque un Dio che solo potrebbe salvarci. E' lo sviluppo di una logica terza, in parte fondata sul dono, il volontariato e l'impegno gratuito, sull'investimento libero e volontario in compiti d'interesse comune”*⁹³. Ma è anche convinto che occorre reinventare forme innovative di solidarietà, tramite cui gli individui si possono identificare come membri di una stessa *politeia*.

Infine, come prospettiva futura Caillé si augura che la solidarietà cominci a concretizzarsi parallelamente all'esigenza democratica, ricordandoci che bisogna costruire una comune base comunitaria che vede anche lo sviluppo di un nuovo soggetto collettivo; e tale questione, secondo lui *“(…) non è in primo luogo morale, filosofica o religiosa: è la questione politica per eccellenza”*⁹⁴.

Il volontariato svolge inoltre una funzione progettuale e politica forte, egli si connota come agente di cambiamento sociale e propone la centralità della persona, la reciprocità e le relazioni interpersonali a fondamento della comunità.

Achille Ardigò definisce il volontariato “terza dimensione”, constatando la notevole diffusione di movimenti partecipativi, sorti al di fuori dei partiti e dei sindacati⁹⁵. Distinguendo i *mondi vitali*,⁹⁶ in cui predomina l'aspetto soggettivo, con la *società politica*, in cui prevale invece l'estraneità e l'oggettività, l'autore colloca il fenomeno del volontariato nel mondo del *vivido presente*⁹⁷, in quanto espressione delle relazioni autentiche di affettività e di amicizia.

Ardigò afferma che *“soggettività di mondi vitali e sistema sociale sono come le due anime di ogni società umana, che si debbono compenetrare”*⁹⁸.

Chiedendosi il motivo della esplosione dei movimenti associativi di solidarietà nella realtà odierna, egli ritiene che quanto più aumentano le difficoltà nella governabilità della società contemporanea, minore sarà la partecipazione dei cittadini all'interno dei canali istituzionali, e maggiore al di fuori di essi (nelle strutture di volontariato appunto).

Le nuove forme di volontariato sono quindi una spia della crisi dello Stato, e tale effervescenza collettiva si può appunto interpretare come il massimo canale di manifestazione della soggettività⁹⁹. Egli affermava che per superare la crisi del Welfare State occorreva favorire una comunicazione più efficace tra il sistema politico e i mondi vitali, ed era necessaria non una *minore politica* ma una *politica diversa*. *“Non dunque :meno comunicazione , ma il contrario; nel senso anche di un maggior coordinamento informativo-comunicativo tra pubblico e privato sociale e di una maggiore differenziazione nei compiti del rinnovato welfare state fra programmazione e gestione, tra politici e tecnici e tra questi e gli operatori di*

⁹²A. Caillé e J.T.Godbout, *Lo spirito del dono*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993

⁹³ A. Caillé, 1998 cit. p. 78

⁹⁴ Ivi, p. 112.

⁹⁵ Achille Ardigò ha contribuito efficacemente al dibattito sul volontariato che si era sviluppato in Italia a partire dalla fine degli anni settanta.

⁹⁶ Questo termine veniva utilizzato traducendo l'espressione di E. Husserl “Lebenswelt”, che significa mondo della vita.

⁹⁷ Da A. Schutz Ardigò riprende l'importanza dell'esperienza intersoggettiva, di un mondo comune a tutti in cui prevalgono le relazioni faccia a faccia.

⁹⁸ A. Ardigò, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Cappelli, 1980 cit. p. 14.

⁹⁹ Ardigò osserva come, dalla fine degli anni sessanta, la governabilità negli stati a democrazia rappresentativa si era logorata, sia per fattori di malessere culturale che per fattori oggettivi, quali ad esempio la crescita dell'inflazione, la crisi dell'occupazione ecc.

partecipazione volontaria”¹⁰⁰. Risulta evidente come, nella prospettiva del sociologo italiano, il volontariato abbia un ruolo fondamentale nella attuale fase di *transazione*, in quanto è l’unico luogo nel quale si può ancora vivere un’appartenenza comunitaria e una autentica partecipazione.¹⁰¹

La terza dimensione si concretizza infatti all’interno dei mondi vitali e collocandosi nelle “*province finite di significato*” si realizza nella pluralità dei punti di vista e degli orientamenti di valore, senza però annullare il principio universale della solidarietà.

Nell’attuale società complessa, articolata e differenziata funzionalmente, si affermano ambiti di autonomia di significato e di azione, che afferiscono a diverse sfere di razionalità.

Seguendo l’elaborazione concettuale di Habermas (1986)¹⁰², la razionalità strumentale, orientata all’efficienza e fondata su interessi tendenzialmente egoistici, non può sussumere in se tutti i fatti sociali. Accanto ad essa, si profila una razionalità dialogica, orientata alla solidarietà e alla cooperazione prosociale.

In questa forma di razionalità si iscrive l’agire solidaristico, nelle diverse forme organizzate che esso storicamente assume. Ebbene, questa fioritura di sfere sociali su basi volontarie assume una “declinazione” particolare con riferimento alla condizione giovanile. Gli scenari incerti e fluidi della società postmoderna, caratterizzati da elevata differenziazione strutturale e culturale, dal proliferare di mondi vitali e prassi civiche informali, ridefiniscono radicalmente l’accezione tradizionale di condizione giovanile¹⁰³, la quale assume i confini sfumati e frammentati di un’età aperta, faticando a proporsi secondo un’immagine unitaria per stile di vita, modalità espressive e comportamenti collettivi.

In uno scenario fluido e indistinto, privo di assetti societari tradizionali, gli *under trenta* ereditano configurazioni valoriali *deboli* e sembrano, a tratti, ripiegare su prassi esistenziali autocentrante ed egoistiche, spostate sul singolo vissuto individuale. Le leve giovanili rivelano, in realtà, un protagonismo societario *sui generis*, diffidente verso tradizionali strategie di mobilitazione collettiva ma attivo negli interstizi fluidi, informali e relazionali della società⁽¹⁰⁶⁾. Sullo sfondo di una profonda crisi di legittimità politica e istituzionale, queste pratiche giovanili “micro-sociali” di interazione quotidiana svelano una sensibilità partecipativa nuova e rendono praticabili forme non burocratiche né omologanti di cittadinanza sociale. Attraverso fluidi e informali canali partecipativi queste prassi solidali paiono riattivare la sinergia tra tessuto sociale e istituzioni. Non si rilevano i tratti di una generazione specifica, portatrice di modelli culturali e partecipativi riconoscibili in modo distintivo, ma molteplici volti generazionali invisibili e sfuggenti, diffusi e diluiti in spazi simbolici e materiali inediti.

¹⁰⁰ A. Ardigò, *Per una rifondazione del Welfare State*, Milano, Franco Angeli, 1985 cit. p. 41.

¹⁰¹ Per partecipazione Ardigò intende “(...) le attività dei privati cittadini, singoli o associati, che intenzionalmente influenzano dall’esterno le condotte dei centri di decisione internazionali, nazionali o locali, della politica, dell’economia come delle istituzioni socio-culturali connessivi” (A. Ardigò, 1980 cit. p. 80). Egli distingue inoltre cinque forme di partecipazione: politica, dei movimenti femministi, quella sindacale, quella economica ed infine socio-culturale o sociale.

¹⁰² Habermas J., *Teoria dell’agire comunicativo*, 2 voll., Bologna, Il Mulino, 1986.

¹⁰³ R. Mion, *Associazionismo giovanile e volontariato*, in Occhionero Ferraris M. (a cura di), *I giovani e la nuova cultura socio-politica in Europa*, Milano, Franco Angeli, 2001; IREF, *L’impronta civica. VII Rapporto sull’associazionismo sociale*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000; Di Nicola P., *La politica della prossimità: la rete come orizzonte di vita dei giovani*, in Occhionero Ferraris M. (a cura di), *I giovani e la nuova cultura socio-politica in Europa*, Milano, Franco Angeli, 2001.

Con riferimento all'invisibilità delle sfere di solidarietà giovanile, è stato osservato¹⁰⁴ come l'aggettivo "*assente*" non sintetizzi solo in modo esemplare l'esiguità dell'impegno volontario giovane ma, soprattutto, l'inesistenza di categorie analitiche con le quali interpretare una fenomenologia partecipativa *sui generis*.

L'opacità interpretativa, in netto ritardo di sensibilità, mortifica sistematicamente la conoscenza dell'impegno volontario giovane, eclissandone traiettorie partecipative, modalità espressive e dimensioni motivazionali sottese.

È stato precisato come l'*impasse* interpretativo, poggiando su un approccio analitico *per contrasto* con le precedenti generazioni, ha la sua logica conseguenza in una distorsione conoscitiva delle dinamiche giovanili: i giovani si fanno compagine sociale indistinta, si eclissano, diventano realtà sommersa e "invisibile".

Questa sintetica premessa analitica anticipa la ricostruzione del volto partecipativo *under trenta*: nostro sforzo analitico è stato quello di esplorare le prassi solidali sommerse dell'azione volontaria giovane, alla ricerca di trame partecipative, di modalità e percorsi motivazionali specifici. Riteniamo che un'autentica comprensione e ridefinizione dell'impegno volontario giovane non possa prescindere da questo sforzo di sensibilità analitica.

Appare opportuno, infine, definire il concetto di impegno volontario con riferimento al target giovane tra i 18 e i 29 anni: per azione volontaria si intende ogni forma di azione gratuita erogata a fini solidaristici, a titolo individuale o in gruppi variamente formalizzati. È evidente come la centralità della definizione riposi sulla gratuità a fini altruistici dell'impegno giovane, esulando da criteri distintivi per formalizzazione organizzativa, settori di intervento e modalità operative.

Olson, a proposito della logica dell'azione collettiva, ritiene che gli incentivi selettivi che motivano il soggetto a compiere un'azione per l'interesse collettivo assumano il senso di un'attività gratuita che non attende identico impegno altrui. Se esistono tali incentivi, secondo Corsale, si possono riassumere nel "*bisogno di gratificazione da autoriconoscimento, nel bisogno di senso che, del resto, sta dietro anche all'interesse economico*". L'azione volontaria, che all'esterno appare come un atto unicamente gratuito e disinteressato, può essere verosimilmente motivata dal desiderio di realizzazione personale attraverso obiettivi meta-personali, che spaziano in un campo che va dal professionale all'esistenziale. In questo senso, l'inclinazione solidale sottende motivazioni sovrapposte, non autonome, in costante snodo sinergico, e risulta costantemente sottoposta al vaglio di altri obiettivi personali concorrenti, della rete relazionale con gli altri volontari e dei risultati di cui beneficiano.

In altre parole, si attiva un meccanismo di ridefinizione costante tra attese motivazionali e risultati esperienziali. L'azione volontaria permette di realizzare l'inserimento in rapporti significativi e soddisfacenti e lungi dal rivelare una posizione egoistica, coloro che sono in grado di dichiarare che l'azione messa in atto risponde anche a bisogni propri mostrano una percezione più completa del proprio agire volontario. Ciò che contraddistingue la figura del volontario è la volontarietà del suo impegno, vale a dire l'assenza di obbligatorietà e remunerazione diretta, non l'assenza di motivi egoistici. In questo senso, la solidarietà, nei termini della reciprocità e gratuità dell'impegno volontario è, quindi, rafforzata da una consapevole valutazione ed espressione delle esigenze che necessariamente saranno

¹⁰⁴ Corsale M., Welfare State e volontariato, in Bertocci E. (a cura di), *Le incerte prospettive dello Stato Sociale*, Roma, Donzelli, 1996.

attivate (Bramanti, 1989)¹⁰⁵. La visione statica e riduttiva dell'azione volontaria viene superata dall'intenzionale valutazione degli aspetti vincolanti e di sostegno del soggetto impegnato nell'azione. Tuttavia, le poche analisi disponibili sulle motivazioni sono statiche, e tratteggiano con esiguo spessore analitico il *range* motivazionale dell'azione volontaria. Il ventaglio di motivazioni va pensato, quindi, come un *continuum* intercettato da due polarità: Bramanti (1989), in particolare, ritiene che l'atteggiamento solidale sotteso all'impegno volontario si collochi in equilibrio tra i due poli di narcisismo e proiettività. La reciprocità in senso motivazionale non solo dà ragione dell'ambivalenza sempre presente in campo relazionale, ma consente di riconoscere nella motivazione altruistica la parte di sé che è in gioco. La tradizionale dicotomia tra azione espressiva e azione solidaristica viene ricomposta in una coesistenza strutturale che garantisce all'individuo produzione di senso esistenziale.

Ciò appare in linea con la tesi di Corsale¹⁰⁶ secondo la quale l'impegno volontario non è mai del tutto disinteressato perché finalizzato a soddisfare bisogni d'importanza non secondaria, quali *“la realizzazione personale attraverso obiettivi metapersonali”* e con quanto sostenuto da Turner, secondo il quale *“[...] l'azione altruistica può essere considerata identity-oriented, finalizzata cioè a costruire interattivamente una certa immagine di sé”*.

In realtà, quando un soggetto aderisce ad un gruppo per offrire lavoro volontario è sorretto da due esigenze inscindibili, la creazione di relazioni significative per sé e per gli altri (Bramanti, 1996)¹⁰⁷. In questo modo, si dà conto oltre di una motivazione manifesta, anche di un intento latente dell'azione del quale il soggetto assume consapevolezza quando la sua azione volontaria diventa stabile nel tempo. La latenza dello scopo nasconde un bisogno relazionale naturalmente bidirezionale, di significato simbolico. Ci riferiamo alle due dimensioni che Boccacin¹⁰⁸ definisce la dimensione orizzontale, il legame reciproco che connette le parti della relazione, e la dimensione verticale, il senso simbolico ed intenzionale che tali parti attribuiscono alla relazione stessa. Nell'impegno volontario, il processo di gratificazione personale, attraverso il quale si rinsalda quotidianamente il meccanismo identitario, è attivato quindi dallo snodo di bisogni variabili.

A partire da questa premessa ed entro un condiviso orientamento solidale, è interessante individuare specifiche dimensioni valoriali e motivazionali dell'azione volontaria, con esclusivo riferimento ai giovani.

L'analisi delle motivazioni emergenti aiuta non solo a definire il ruolo esperienziale assolto dal volontariato nel più complesso quadro della condizione giovanile, ma la visione percettiva giovanile sottesa all'impegno volontario. L'esame dei motivi affiliativi rivela un parziale squilibrio a favore di nuclei motivazionali espressivo-relazionali, al quale si affiancano più contenute inclinazioni di orientamento strumentale. In realtà, nell'individuazione delle ragioni che sollecitano l'azione volontaria, i giovani in particolare tra i 18 e i 29 anni esprimono disposizioni distinte e compresenti: motivazioni espressive, opzioni solidali sorrette da motivazioni autorealizzative. Forte l'inclinazione strumentale *“traggo soddisfazione dai risultati”*. Sebbene sia rilevabile una chiara prevalenza della dimensione espressiva, pure trovano posto domande legate allo sviluppo individuale e all'esigenza di legittimità

¹⁰⁵ Bramanti D., Soggettività e senso dell'agire volontario, in R. Ranci, (a cura di), *L'azione volontaria nel Mezzogiorno tra tradizione e innovazione*, Bologna, Edizione Dehoniane, 1989.

¹⁰⁶ Corsale, vedi nota 20.

¹⁰⁷ Bramanti D., *Il volontariato oggi in Italia: quale posto per il Terzo settore?*, Studi di Sociologia, n. 3.

¹⁰⁸ Boccacin L., *Le forme sociali dell'appartenenza*, in Studi di Sociologia, 1998.

verso esperienze ed attività alternative alle ordinarie sfere lavorative e familiari. In questo senso, pur nell'ovvia variabilità dei tratti motivazionali, la complessiva configurazione simbolico-valoriale dei volontari giovani privilegia modalità partecipative in cui si “[...] evidenzia una tendenza sempre più marcata a fare riferimento a gruppi di socialità ristretta. Nelle fasce giovani, la funzione essenziale dell’associarsi è legata alla dimensione relazionale, ma anche operativo-pragmatica, il tutto però in un’ottica di sostegno alla definizione identitaria”¹⁰⁹.

L’immaginario collettivo dei giovani volontari manifesta uno spettro motivazionale ampio: l’azione spontanea e gratuita in vista di finalità sociali si orienta prevalentemente verso la dimensione espressiva ma si offre anche ad obiettivi mutualistici e solidali¹¹⁰.

In questo senso, l’indicatore della sua funzione sociale, cioè del ruolo strategico del volontariato nella società, così come viene percepito dal giovane, disegna scenari precisi e tratteggia interessanti scostamenti dalle funzioni strategiche avvertite, invece, dai volontari adulti e anziani. Gli *under trenta* rivelano un’allargata concezione societaria dell’impegno volontario, il quale non si connota solo come rimozione del disagio e del bisogno altrui ma soprattutto come agente di sviluppo di una cittadinanza attiva e sensibile. La configurazione simbolico-valoriale dei giovani rivela una sensibile visione della partecipazione volontaria, secondo la quale i giovani sembrano superare la semplicistica funzione suppletiva e vicaria del volontariato per centralizzare il proprio impegno come elemento di attivazione della partecipazione diretta alla vita sociale. La costruzione del tessuto civico passa per queste arene collettive informali e partecipative, nelle quali il giovane tenta l’integrazione tra il luogo della sua quotidianità esistenziale e dinamiche più generali di attivazione della vita sociale, culturale e politica.

Questa riflessione disegna, evidentemente, traiettorie partecipative del volontariato giovanile non riconducibili alle ordinarie categorie interpretative della mobilitazione collettiva: seppure queste forme di impegno appaiano spostate sul singolo vissuto, tendenzialmente autocentrante ed egoistiche, calate negli interstizi non coperti dalle strategie collettive e dalle tradizionali agenzie pubbliche, pure tradiscono una profonda sensibilità societaria.

Questa dichiarata generazione trasparente¹¹¹ suggeriva quindi una riflessione più mirata e focalizzata.

La ricerca “*Giovani e Volontariato*” recupera e approfondisce alcuni elementi analitici rimasti inesplorati nella survey “*Giovani, Volontariato e Servizio civile: un’indagine esplorativa*” realizzata in occasione della Terza conferenza nazionale del Volontariato tenutasi ad Arezzo nel 2001

Questa survey, oramai datata ma innovativa per il suo sforzo di focalizzare l’inedito scenario definito dalla coesistenza tra volontariato giovanile e l’allora nascente servizio civile, si prefiggeva di ricostruire, in un primo quadro esplorativo, il rapporto tra giovani - in fascia di età tra i 18 e i 29 anni - e il mondo del volontariato strutturato, con particolare riferimento alle strategie di *recruitment* e di “*sostegno*”

¹⁰⁹ Grassi R., *Solidali nel gruppo*, Intervista di Stefano Galieni in *Rivista del Volontariato*, Novembre 2001.

¹¹⁰ Fivol, *Volontariato e giovani: forme e motivazioni diverse per una generazione in cerca di valori*, Atti del convegno, maggio 1993, Roma.

¹¹¹ Diamanti I. (a cura di), *La generazione invisibile. Inchiesta sui giovani del nostro tempo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1999.

motivazionale attuate dalle organizzazioni di volontariato verso queste giovani e strategiche risorse.

Questa prima ricerca aveva consegnato un quadro estremamente composito dei rapporti tra giovani e volontariato, in cui emergeva con grande chiarezza una indubbia difficoltà delle organizzazioni di volontariato più strutturate a combinare efficacia/efficienza gestionale e organizzativa con la dimensione partecipativa e motivazionale dei giovani volontari. In particolare, la difficoltà più ricorrente riposava sulla scarsa valorizzazione dell'impegno volontario giovanile all'interno della struttura, sia in fase di ingresso che nelle fasi successive di partecipazione alla vita organizzativa stessa. Una significativa parte di giovani, infatti, non rintracciava né gratificanti spazi di autonomia nel lavoro svolto né, di fatto, individuava occasioni in cui condividere questo *impasse* e superarlo attraverso prassi di coinvolgimento più motivanti.

I giovani volontari chiedevano in modo inequivocabile non solo una condivisione che sostenesse le loro motivazioni ma una partecipazione non putativa, orizzontale e diffusa, tangibile anche sul piano gestionale delle risorse. In questo quadro, di fatto, la partecipazione giovanile al volontariato si profilava come **forma culturale** molto flessibile in cui l'offerta di tempo e dedizione rappresentava un'attività libera con un contenuto variabile di idealità.

Il volontariato giovanile si poneva da una parte come impegno non esclusivo cui il giovane si dedica in anni in cui sta costruendo la propria personalità adulta e, dall'altra una forma culturale in cui il lavoro nel sociale si delinea già come una delle attività principali, se non la principale, cui orientarsi come settore di lavoro nell'età adulta. Nel primo caso il volontariato contribuiva principalmente alla formazione e alla socializzazione del giovane con un *imprinting* verso il sociale che non escludeva, anche in altre fasi della vita, la disponibilità a nuove esperienze di impegno volontario.

Nel secondo caso il giovane dava all'esperienza del volontariato un significato formativo e di inserimento in un mondo in cui ritiene di voler svolgere la sua futura attività di lavoro. L'indagine si concentrava in particolare sulla prima accezione, che abbiamo definito volontariato "puro" perché, oltre a rappresentare una realtà importante da promuovere e valorizzare, di fatto testimoniava la presenza nelle persone di motivazioni altruistiche e della disponibilità alla partecipazione. Questa disponibilità, non più inserita organicamente all'interno delle grandi ideologie, sembrava orientarsi verso una diffusa e trasversale presenza nel sociale, divenendo quindi una benefica risorsa e, per i più giovani, un modo per sperimentare la presa in carico di responsabilità adulte.

La ricerca, tuttavia, non si soffermava su come i giovani pervenissero all'impegno volontario secondo percorsi biografici e occasioni personali eterogenee tra loro. L'ipotesi rimasta inesplorata suggeriva, infatti, un qualche filo rosso che legasse il *loisir time* e i contesti informali di relazione nonché le tradizionali agenzie di socializzazione alla motivazione all'impegno volontario. La ricerca "**Giovani e Volontariato**" - parte integrante del "*Progetto Giovani e Volontariato: un laboratorio di idee in evoluzione*" dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato - si salda alla precedente esperienza di ricerca ripartendo esattamente da questo punto, attraverso l'approfondimento, in un andamento assolutamente *in progress*, l'origine motivazionale dell'impegno volontario giovanile, correlandolo a canali e modalità di relazione propri del suo spazio interstiziale, collocato tra agenzie formative tradizionali, mondo scolastico e luoghi del tempo libero, valutandone modi, caratteristiche, meccanismi e l'impatto rispetto alle organizzazioni di volontariato.

Il focus dell'analisi non è la centralità o meno delle tradizionali agenzie di socializzazione, ma la genesi dell'impegno volontario del giovane: l'ambizione della ricerca è "fotografare", in un andamento descrittivo ed esplorativo, la motivazione giovanile e le caratteristiche di questo impegno volontario attraverso i canali di strutturazione e avvicinamento al volontariato diversi rispetto ai canali di *recruitment* "istituzionali" analizzati nella ricerca precedente, nella quale era emerso come distintivo e predittivo di un certo tipo di impegno volontario, la rete di relazione parentale e amicale dell'individuo.

Attraverso l'inserimento di un diverso filtro, la ricerca si prefigge di indagare su un target giovani tra 18-29 anni, su un'area molto focalizzata - in questa prima fase - a Roma e provincia, i percorsi biografici e la genesi motivazionale dell'impegno volontario fino a definire il senso e la possibile ricaduta sulle organizzazioni di volontariato.

In particolare, al di là della identificazione delle possibili variabili positive che favoriscano un percorso biografico di avvicinamento al volontariato, la questione più urgente rimanda alla possibilità di generare e incidere sulle motivazioni giovanili per condividere con loro un percorso partecipativo nella "***definizione del sé-agire all'interno e per la comunità***".

La questione è la scommessa alla ***cittadinanza societaria condivisa e partecipata*** e il prezioso elemento motivazionale che lo sottende, se sia di fatto in carico alla sola efficacia di strategie di *recruitment* e gestionali delle organizzazioni di volontariato o rappresenti il primo composito risultato di contesti, relazioni, esperienze informali ricostruendo le quali è possibile non solo identificare un modello di percorso biografico al volontariato ma conoscere il profilo del volontariato giovane e incidere positivamente in termini di politiche di sostegno e promozione sociale.

La ricerca si propone, in un andamento esplorativo e sperimentale, la ricostruzione di questo preciso *step*, ricostruendone la fase costitutiva, la caratteristica inizialmente quasi interstiziale se vogliamo, al confine tra il tutoraggio delle tradizionali agenzie di socializzazioni, la scuola, e il proprio *loisir time*, fuori dal canale di una offerta facilitata e formalizzata all'impegno volontario, via via fino alle caratteristiche del suo autonomo sviluppo.

In particolare la ricerca ha voluto illuminare anche la tastiera dei consumi culturali, la composizione in generale del *loisir time* dei ragazzi volontari e come si combini e alimenti questo spazio esperienziale dei giovani con la sfera personale dell'impegno volontario. Tale indagine non vuole analizzare i *giovani volontari* singolarmente considerati ma, più in generale, i giovani volontari contestualmente alle loro reti primarie, informali e associative: queste ultime non sono un corollario opzionale ma vengono considerate fattori strategici di comprensione delle biografie personali e delle azioni compiute, in quanto consentono di svelare la trama di relazioni esperite dai soggetti osservati.

E' una sfida parlare di azione volontaria giovanile, quando si mette in luce la crisi del legame sociale nella società contemporanea, complessa e contraddittoria al suo interno. L'azione volontaria è intesa come processo distintivo del sub universo giovanile, analizzare il comportamento e gli atteggiamenti prosociali consente quindi di identificare i *trade off* tra il processo di costruzione dell'identità adulta e l'attività di volontariato.

L'azione volontaria è considerata essenzialmente una Rel-Azione, caratterizzata dalla gratuità del dono, un'apertura significativa oltre l'ambito amicale e familiare, relativa all'area di "socialità ristretta" che caratterizza il mondo giovanile in Italia (De Lillo). Da questo punto di vista e pur in una attuale fase intermedia di elaborazione dei dati

quantitativi, la ricerca ha già offerto alcuni significativi spunti dai risultati dei focus realizzati.

La lente di analisi è stata infatti puntata su un *insight* dei giovani attraverso il ricorso a metodologie di ricerca quantitative per quanto attiene la raccolta di informazioni legate ai giovani volontari, al loro rapporto motivazionale e di avvicinamento biografico all'esperienza del volontariato ma anche qualitative per quanto attiene le opinioni e le interpretazioni critiche della propria esperienza di volontari.

Il volontariato rappresenta un ambito relazionale estremamente significativo e saldamente ancorato alla vita degli intervistati, i giovani dichiarano di voler continuare l'azione volontaria negli anni successivi.

Un'altra dimensione analizzata è stata l'incidenza della rete amicale sulla scelta di fare volontariato: per la maggior parte di loro è stato un processo individuale, soggettivo e autodeterminato.

Poco incisive le reti amicali e di conoscenti già volontari, nello stimolo all'azione.

La famiglia non sembra rivestire un ruolo significativo nella scelta di intraprendere questo percorso di vita.

La cultura di riferimento degli intervistati si qualifica come un intreccio di dimensioni espressive, prosociali e strumentali, il legame che unisce il giovane al volontariato può essere considerato come una forma di reciprocità: esiste infatti un ritorno dell'azione volontaria, ossia il cambiamento prodotto su queste persone in ragione dell'esperienza vissuta. I volontari dichiarano infatti che l'esperienza li ha migliorati notevolmente: sul fronte dei rapporti interpersonali, sul fronte della maggiore consapevolezza in sé stessi e sicurezza nelle proprie capacità. Relativamente alla sfera motivazionale (cosa spinge i giovani a fare volontariato) la dimensione etica è meno significativa rispetto alla dimensione affettiva: gli intervistati dichiarano infatti di aver ricevuto dal gruppo di volontariato fiducia, attenzione, affetto. E' presente l'identificazione delle azioni di volontariato con la personalizzazione degli interventi, la cura dell'altro: per i giovani intervistati fare volontariato significa sostanzialmente svolgere assistenza per le persone svantaggiate. Il settore della difesa dei diritti, della protezione ambientale, del ricreativo-culturale in senso vasto è a loro sconosciuto e comunque, non rappresenta simbolicamente l'agire volontario. L'azione volontaria si connota per il suo elevato valore relazionale, valore che i più recenti studi sui giovani rilevano centrale nel loro orizzonte di significati. L'impegno sociale si articola quindi in maniera differente, dando vita a molteplici percorsi, più o meno soddisfacenti ed impegnati, caratterizzati dalla multiformità e dalla difficoltà di codificarli in schemi standard. Se è stato particolarmente significativo il ricorso ai focus group realizzati con questi giovani volontari, le informazioni più sensibili e interessanti sono pervenute dai risultati dei focus group realizzati sulla seconda tipologia di soggetti, i giovani non volontari che non hanno mai avuto esperienza in merito.

Le indicazioni più suggestive provengono da uno stile di vita in cui l'ambito lavorativo occupa una parte preponderante e quasi esclusiva della sfera esperienziale del giovane. I giovani non volontari si concentrano sull'investimento formativo e di accreditamento personale offerto dalla propria occupazione lavorativa. L'impegno volontario è percepito come un ambito esperienziale oneroso, emotivamente impegnativo e che richiede una convinzione personale e una spinta motivazionale eccezionale, lontana dalla loro proiezione individuale. I giovani sembrano vivere l'esperienza del volontariato, in questi termini, non come un completamento esperienziale, un'opportunità di crescita personale e formativa ma come una scelta ambiziosa non continua con uno stile di vita che fa coincidere la realizzazione personale con l'investimento prioritario e fagocitante nell'ambito lavorativo. Fare

volontariato assume infatti per loro il significato di un'azione "impegnativa, coraggiosa, non alla portata di tutti", che non collima con i loro impegni e il loro stile di vita, poco adatta ad inserirsi nei loro *menagè* personali ed anche poco interessante. E' presente comunque una sorta di *ammirazione* nei confronti di coloro che hanno deciso di dedicarsi al volontariato, ritenute persone coraggiose e in gamba, ma comunque appartenenti a un mondo a cui loro non sentono di far parte. L'appartenenza al mondo volontario viene vista estranea alla loro identità.

Bibliografia

- Ardigò A., Crisi di governabilità e mondi vitali, Bologna, Cappelli, 1980*
- Ardigò A., *Per una rifondazione del Welfare State, Milano, Franco Angeli, 1985*
- Bellino, F. Etica della solidarietà e società complessa, Levante editore, 1988*
- Bobba L. , A. Nanni, Formare solidarietà, Roma, edit. AESSE, 1994*
- Boccacin L., *La sinergia della differenza. Un' analisi sociologica del terzo settore in Italia, Milano, Franco Angeli, 1993*
- Borzaga. C., *Il terzo sistema: una nuova dimensione della complessità economica e sociale", Padova, Fond. E Zancan, 1991*
- Bramanti D., Soggettività e senso dell'agire volontario, in R. Ranci, (a cura di), L'azione volontaria nel Mezzogiorno tra tradizione e innovazione, Bologna, Edizione Dehoniane, 1989*
- Buzzi et al., (a cura di), Giovani verso il 2000. Quarto Rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia, Bologna, Il Mulino, 1997*
- Caillé A. e J.T.Godbout, Lo spirito del dono, Torino, Bollati Boringhieri, 1993*
- Caillé A., *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono, Torino, Bollati Boringhieri, 1998*
- Calvaruso C., " Dal Welfare State al Welfare Community", in Rocca, 15/04/1993*
- Curzi G., Menna S., Perché volontari. Ricerca sulle motivazioni alle attività di volontariato, Quaderni di Volontariato, n. 7, Fivol, Roma, 1995*
- Dahrendorf R., Quadrare il cerchio, Bari, Laterza, 1995*
- Diamanti I. (a cura di), La generazione invisibile. Inchiesta sui giovani del nostro tempo, Milano, Il Sole 24 Ore, 1999*
- Donati M., Simoni D.(a cura di), Formarsi volontariamente, Innovanet-associazione per la pace, 1998*
- Donati P., Sociologia del terzo settore , Roma , NIS, 1996*
- IREF, L'impronta civica. VII Rapporto sull'associazionismo sociale, Roma, Edizioni Lavoro, 2000*
- IRS, I volontari nelle organizzazioni nonprofit: caratteristiche sociali, economiche, culturali e motivazionali, Rapporto di ricerca conclusivo, Milano, gennaio 1999*
- Pearce J.L., Volontari. Motivazioni e comportamenti nelle organizzazioni di lavoro volontario, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1994*
- Rifkin J., La fine del lavoro, Milano, Baldini & Castoldi, 1998*
- Rocchi S., *Il volontariato tra tradizione ed innovazione, La nuova Italia Scientifica, 1993*
- Scaglione D., (a cura di) Terzo rapporto sul Servizio civile in Italia, Conferenza Nazionale Enti per il Servizio Civile (CNSC)- Edizioni Lavoro, Roma, 2002*

Serpellon G. , "Solidarietà, altruismo, interesse," in Servizi Sociali, n. 6, 1992

Simmel G. , La metropoli e la vita dello spirito, (a cura di) P. Jedlowski, Roma, Armando, 1996

Tavazza L. , Il volontariato nella transizione, Fivol, Roma, 1998

Tavazza L., Volontariato ed Enti Locali, Edizioni Devoniane, Bologna, 1985

GIOVANI E SERVIZIO CIVILE *(a cura di Emanuele Alecci e Giorgio Turus¹¹²)*

Il servizio civile nazionale su base volontaria nasce su una duplice sfida, e quindi su un rischio: quale sarà la risposta dei giovani ad un impiego non più obbligatorio? Quale sarà l'impegno delle pubbliche amministrazioni, degli enti del no profit, del volontariato nel progettare, nel formare i giovani?

L'obiezione di coscienza, in oltre 25 anni di attività, ha costituito una risorsa rilevante per tutte le politiche sociali e la comunità nazionale. Soprattutto, ma non solo, in ambito assistenziale verso gli anziani, i disabili, i minori, (l'elenco potrebbe essere molto lungo) l'obiezione di coscienza ha contribuito alla difesa dei diritti dei cittadini concorrendo, contemporaneamente, alla formazione dei giovani secondo i principi costituzionali della solidarietà sociale.

L'obiezione di coscienza è stato contemporaneamente strumento di tutela e di crescita della società, ma anche canale di comunicazione tra i giovani e le istituzioni, rafforzamento della comunità.

Se il servizio civile nasce quindi con una pesante eredità. Una pesante eredità¹¹³ che si misurava con i risultati numerici dell'obiezione di coscienza e con il ruolo che questo istituto aveva finito per assumere per la società tutta.

Il risultato di questi anni è sicuramente e da più punti di vista stimolante: i giovani si impegnano, scelgono un progetto, accettano il meccanismo delle selezioni, si formano, investono un anno in maturazione e professionalizzazione; gli enti si strutturano: si accreditano, progettano, individuano figure professionali, si aggiornano.

Se l'esperienza dell'obiezione di coscienza ci ha permesso costruire una società più coesa il servizio civile dimostra quotidianamente che il dovere della solidarietà sociale è per tantissimi giovani una concreta opportunità di crescere. Se l'obiezione di coscienza ha permesso a tanti enti di erogare servizi il servizio civile sta mostrando un miriade di strutture impegnate nella formazione dei giovani, mosse dalla prospettiva di migliorare la società non attraverso i giovani ma con i giovani.

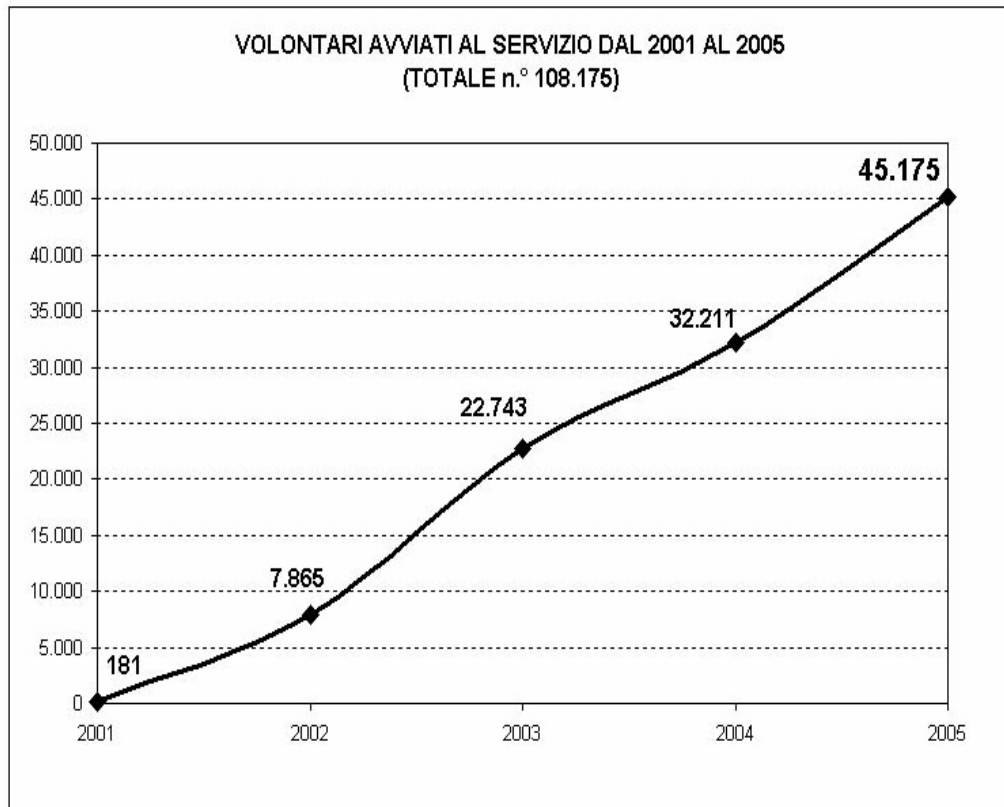
In altre parole il servizio civile, scadenza dopo scadenza, ci sta mostrando che la sfida è vinta, o meglio che la società in cui questo si articola è sana, sana perché capace di produrre impegno e solidarietà.

Queste osservazioni sono dimostrate da i due indicatori fondamentali in caso di servizio civile: il numero di enti che ha scelto di impegnarsi in questa direzione, gli enti accreditati, e il numero di ragazze e ragazzi che in questi anni si sono impegnati in questa decisione di impegno. In cinque anni gli enti che si sono accreditati al 31 dicembre 2005 a 2.141 è i giovani impegnati nel 2005 sono 45.175¹¹⁴.

¹¹² Volontario del Mo. V.I.

¹¹³ Nel 1999 le domande di obiezione di coscienza sono state: 110.000 unità, fonte sito dell'UNSC www.serviziocivile.it

¹¹⁴ Fonte UNSC, www.serviziocivile.it



Nel 2006 vengono complessivamente banditi 56.856 posizioni di servizio civile: un aumento del 25,82%.

Questi dati fanno del servizio civile una delle tante forze sociali del nostro paese: assieme al volontariato, all'associazionismo di promozione sociale, alla cooperazione internazionale, i *civilisti* (come alcuni li chiamano) sono diventati forza di promozione della solidarietà, attori di impegno e cittadinanza attiva.

Questo passaggio sicuramente è stato reso possibile non solo per merito del servizio civile stesso, ma anche grazie al tessuto connettivo della società italiana che ha continuato e continua ad esprimere attenzione e cura verso l'altro.

In questa sede dobbiamo però sottolineare che il servizio civile è riuscito in quest'opera grazie ad alcune virtù che si porta a mo' di dote dalla sua nascita: coniugare assieme la necessità di erogare un servizio effettivo alla società e contemporaneamente formare ed educare i giovani.

La legge 64/01, le circolari, i decreti e le norme attuative riescono in questo compito continuando, per così dire, ad "alzare il tiro": agli enti vengono richieste sempre più garanzie, sempre più accuratezza nella gestione dei giovani volontari, ai giovani viene chiesto di erogare più ore di servizio, di formarsi, di crescere assieme alla collettività. Il risultato del servizio civile in altre parole è certamente legato alla società nazionale e alle sue ramificazioni associative ed istituzionali ma anche alla propria struttura: prevedere ed esigere alti standard qualitativi non per un vuoto esercizio di dote, ma per dare e richiedere serietà nella gestione di tutto il servizio.

Prima di proseguire vorremmo sottolineare altri elementi distintivi del servizio civile, segni distintivi che ci permetteranno, più avanti, di chiarire su cosa costruire un utile dialettica tra volontariato, giovani e SCN.

Il servizio civile crea nuovi contesti di riferimento sia concettuali che lessicali. Quello fondamentale è legato alla "difesa della patria" che diviene "difesa dei cittadini", i cittadini, a loro volta, sono tali in quanto portatori di diritti. Secondo la legge 64/01 i rischi cui la società è sottoposta non sono, o almeno non sono

immediatamente, connessi all'ipotesi di un'invasione territoriale bensì alla limitazione dei diritti, dei diritti dell'uomo, dei diritti del cittadino.

Dunque l'affermazione che ritroviamo nella legge costitutiva del SCN non è una vuota formula o un fossile linguistico legato alla passata legislazione sull'obiezione di coscienza, ma è un forte richiamo ai diritti fondamentali delle persone e dei cittadini, è un richiamo che ci conduce a vedere il territorio quale rete di rapporti sociali, istituzionali, economici, in cui le persone si realizzano.

Questa riflessione ha un valore fortissimo: a fondamento del servizio civile vengono posti i diritti e la loro tutela, a fondamento del servizio civile viene posta non la sola operatività, non l'impiego dei giovani, ma la riflessione sulla comunità in cui l'azione si realizzerà.

Il giovane e gli enti di servizio civile operano, almeno in via di principio, per rimuovere le cause di disagio cioè la mancanza di diritti, per costituire una nuova forma di territorialità legata alla comunità e alla solidarietà necessaria affinché questa si dia.

Il servizio civile caratterizzandosi come forza di solidarietà, è diventato sinonimo di esperienza, di crescita, di impegno, di tutela della società, di *advocacy*. Proprio su questi aspetti, a nostro avviso caratterizzanti il servizio civile, si creano e si costituiscono legami strutturali con il volontariato.

Potremmo soffermarci sugli aspetti caratterizzanti il volontariato organizzato, potremmo insistere sulle caratteristiche strutturali del volontariato per utilizzarle come confine tra questo e il terzo settore, chiarire ciò che separa il volontariato dal servizio civile, ciò che è utile è però cercare di sottolineare dove volontariato e servizio civile si incontrano, sottolineare come crescere assieme.

Creare contrasti tra il volontariato e il servizio civile risulta fizioso. Non può essere il compenso economico (le cui dimensioni qui non importano) a strumentalizzare la discussione tra questi due soggetti di cittadinanza attiva. Troppo spesso il dibattito si arena su sulla correttezza di chiamare i giovani impiegati in progetti di servizio civile "volontari", certo il servizio civile non è certo volontariato è solo scelta volontaria ma scelta che si situa all'altezza dell'impegno civile.

Questo secondo aspetto è quello che deve prendere il sopravvento: emarginare il problema lessicale per concentrarsi sulle opportunità e le sfide che ci vengono incontro rispetto all'agire nel servizio civile.

Il servizio civile ha bisogno del volontariato, del volontariato quale portatore di una logica di autentica gratuità, di vera rappresentanza dei diritti degli emarginati, del volontariato quale soggetto leggero che, ramificato, sul territorio ne coglie problemi ed aspetti conflittuali. Il servizio civile necessita di un legame con il volontariato organizzato per non perdersi, per non scivolare su un piano inclinato che lo conduca a mutarsi sempre più in manodopera a basso costo o in apprendistato, per non diventare erogazione di servizi. Fare, certo fare, prestare un servizio, operare nella comunità ma anche ed in continuazione tutelare i diritti, pensare al territorio come insieme di diritti e rapporti tra soggetti ed enti, avere un ruolo di *advocacy*, cercare le cause dell'emarginazione: il servizio civile non può rischiare di allontanarsi, di scivolare via, da tutto ciò. Il volontariato organizzato è tutela dei diritti, è *advocacy*, è, soprattutto, rimozione delle cause dell'emarginazione: questo è il significato e il ruolo che può avere il volontariato per il servizio civile.

Sia detto chiaramente: non è nostra intenzione dichiarare che gli enti di servizio civile non siano portatori di questi valori e di queste metodologie, ma è altresì nostra intenzione sottolineare quelli che, da sempre, pensiamo essere le caratteristiche distintive e peculiari del volontariato. Caratteristiche che possono contribuire, assieme alle specificità degli altri enti, a rafforzare il servizio civile,

quello che è, in altre parole, il portato del volontariato organizzato al servizio civile. Ora, siamo convinti che tale rapporto non sia a senso unico: il servizio civile rappresenta una grande ed importante sfida per tutto il volontariato, una sfida che non può che arricchirlo.

Il servizio civile senza dubbio è uno dei vettori di congiunzione principali tra l'universo giovanile e la società, vettore di contaminazione reciproca, di incontro; essere un ente di servizio civile significa necessariamente avere un rapporto con i giovani, avere e costruire momenti di incontro che non possono che giovare al volontariato. Questo è un primo fattore, ma dobbiamo aggiungerne un altro parimenti importante ma spesso sottovalutato: essere un ente di servizio civile significa essere un ente organizzato, essere un ente strutturato capace di progettare, di riflettere sul proprio territorio, di monitorarlo.

In altre parole il servizio civile può essere, proprio in quel aspetto che più appesantisce e stanca gli enti, sprone per migliorarsi, per crescere: per strutturarsi. "Il volontariato va ridefinito non come "serbatoio" per il servizio civile, ma il servizio civile come spazio di formazione al volontariato. A fronte di un presunto contrasto tra le due diverse esperienze si rileva che i giovani che svolgono servizio civile nelle associazioni di volontariato non solo rendono più solida l'organizzazione [...], ma si "fidelizzano" e offrono la loro disponibilità come nuove risorse e con un ruolo diverso nell'associazione nella quale hanno svolto servizio civile"¹¹⁵.

Secondo le rilevazioni fatte dall'UNSC attraverso i questionari distribuiti ai volontari al termine della loro esperienza il giudizio che sul servizio civile è radicalmente positivo, come è desumibile dal sottostante grafico.



Tale dato, comunque significativo, viene confermato anche dalla ricerca del 2004 della Fondazione «E. Zancan»¹¹⁶. Secondo questa ricerca alla domanda "Si ritiene soddisfatto dell'esperienza che ha condotto?" il 91,43% dei volontari intervistati risponde dichiarando di essere molto o abbastanza soddisfatto. A questa macro considerazione si devono associare altri giudizi dati dai giovani civilisti sulla qualità

¹¹⁵ AAVV, Servizio civile volontario: una scelta giusta!, quaderni di salute Marche, 2005.

¹¹⁶ A. Castegnaro e W. Nanni (a cura di), Il nuovo servizio civile. Esperienze e valutazioni dalla voce dei protagonisti, Centro studi e formazione sociale Fondazione Emanuela Zancan, Padova, 2004.

del loro servizio: l'80,14% del campione giudica molto o abbastanza soddisfacente la formazione ricevuta, il 72,50% dà lo stesso giudizio sulla logistica del progetto, il 71,80% si esprime positivamente sulle modalità d'ingresso, il 76,90% considera l'ente in cui ha prestato servizio civile impegnato a valorizzare le proprie capacità. Richiamiamo il giudizio largamente positivo dato sui rapporti umani creatasi prestando servizio: rispetto agli altri volontari impiegati nel progetto è positivo per il 91,20%, riguardo al rapporto con gli utenti l'89,30% si dichiara soddisfatto, il 91% si esprime positivamente nei confronti dei rapporti instaurati con il responsabile del servizio.

Dunque il servizio civile, secondo i giovani, si caratterizza in maniera estremamente positiva.

A questo punto non possiamo credere che l'istituto del servizio civile sia la panacea, strumento che ci permetterà di sanare i mali della società, di coinvolgimento i giovani nella comunità, di contribuire alla maturazione delle associazioni, ma è sicuramente un innovativo vettore di crescita e di maturazione delle giovani generazioni e della società tutta.

Il servizio civile è, appunto, un vettore di educazione alla solidarietà delle giovani generazioni, un fortissimo strumento di formazione, è un ponte tra le nuove generazioni e il mondo delle istituzioni, ma è anche sprone per tutti gli enti alla strutturazione, alla progettazione, al monitoraggio dei risultati raggiunti.

In altre parole bisognerebbe vedere il servizio civile non rivolto esclusivamente all'universo giovanile ma anche e necessariamente alla società civile e dunque alle sue forme associative, in primis al volontariato chiamato a farsi portatore dei valori propri della gratuità e della solidarietà tra i giovani. Per raggiungere questo risultato, come scrivevamo più su, il volontariato deve strutturarsi e organizzarsi.

Qui risiede un'altra sfida: strutturarsi non appesantirsi, organizzarsi non perdere identità, progettare, monitorare e leggere la comunità non per "ottenere" dei giovani ma per formarli e rispondere in modo innovativo alle sfide della contemporaneità.

Il servizio civile quindi non come onere, non come dovere, ma come opportunità per gli enti prima ancora che per i giovani. I giovani, attraverso il servizio civile, come sprone e arricchimento.

D'altra parte, l'abbiamo già sottolineato, il tessuto connettivo in cui si sviluppa e cresce il servizio civile è un tessuto fecondo. Ricordiamo che secondo i dati del quinto rapporto IARD¹¹⁷ la presenza giovanile (il *range* della ricerca è 15 – 29 anni di età) in associazioni legate a vario titolo all'impegno sociale si muove stabilmente, da più di un decennio, attorno al 50%.

Riteniamo che possa essere utile riportare quale ulteriore indicazione una ricerca voluta nel 2005 dal Movimento di Volontariato Italiano. Nella ricerca "Messaggi – nuove comunicazioni di solidarietà"¹¹⁸, specifica rispetto al mondo del volontariato, vengono intervistati giovani che svolgono attività di volontariato in situazioni di disagio, giovani che non si sono impegnati in questa direzione e membri dei consigli direttivi delle OdV. Vogliamo sottolineare che a fronte dell'ormai classico giudizio da parte dell'associazionismo circa una generazione giovanile disinteressata e priva di motivazioni emerge un altro dato: l'incidenza di giovani impegnati nel sociale è in aumento, e lo è almeno da un decennio. In altri termini se il numero di giovani impegnati in associazioni di volontariato è, in termini assoluti, inferiore a quello degli scorsi decenni questo non significa che l'incidenza

¹¹⁷ C. Buzzi, A. Cavalli e A. de Lillo (a cura di), *Giovani nel nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna, 2002.

¹¹⁸ M. C. Bertolo, M. Drusian, I. De Sandre, *Messaggi – nuove comunicazioni di solidarietà*, Centro Servizio per il Volontariato della provincia di Padova, Padova, 2005.

(calcolata sul numero effettivo di giovani) sia diminuita. Tutt'altro è aumentata del 10%.

Questo è il quadro nel quale ci muoviamo in cui si articola una società come quella italiana capace di esprimere migliaia di OdV di APS di Coop dislocate su tutto il territorio, quadro in cui il servizio civile può articolarsi e trovare e stimolare nuovi spazi. Quadro in cui differenti soggetti possono interagire secondo le loro peculiarità.

Il volontariato non può rinunciare al posto che gli spetta: attore fondamentale del sociale deve essere capace di dialogare con gli altri soggetti in campo: il servizio civile è sia uno degli attori impegnati nella solidarietà sia strumento capace di contribuire al dialogo tra le parti.

Il servizio civile è spazio di incontro tra associazioni ed enti pubblici, spazio in cui in volontariato deve portare le proprie proposte, le proprie priorità educative, metodologiche, operative.

Il volontariato fatto di servizi leggeri, lettura dei bisogni, sguardo teso verso le nuove frontiere del disagio non può rinunciare ad incontrare il servizio civile e deve incontrarlo in questo variegato contesto a partire dalle proprie caratteristiche fondamentali per capire al meglio come interagire con tutti gli altri soggetti di servizio civile.

In altre parole il servizio civile può essere non solo indispensabile momento di incontro con i giovani, non solo un momento centrale nella loro formazione, non solo opportunità per i giovani di crescere e per la collettività di maturare ma anche occasione per tutti gli enti tutti di impegnarsi, di strutturarsi, di tornare a pensare alla società, ai suoi bisogni alle sue necessità.

In questo contesto la sfida per il volontariato è quella di tenere da un lato alla propria peculiarità dall'altro quella di non perdere il contatto con i giovani, quindi: strutturarsi, progettare e programmare senza smarrire, però, il valore del servizio di confine attento ai bisogni ancora inespresi che esprime il territorio, servizio leggero che opera per rimuovere le cause stesse del disagio.

Il servizio civile è una sfida, una sfida necessaria per il volontariato. Il volontariato deve essere portatore di risorse indispensabili allo sviluppo servizio civile, il servizio civile non può che contribuire allo sviluppo del volontariato organizzato.

QUARTA PARTE

VOLONTARIATO EUROPEO E INTERNAZIONALE

LE RETI DI VOLONTARIATO EUROPEO E INTERNAZIONALE

(a cura di Stefania Mancini e Tiziana Cuciani)

Premessa

Più che di volontariato in senso stretto parleremo delle reti europee di Terzo Settore e - relativamente alla realtà interna dai paesi di nuova adesione - di quell'insieme di movimenti e forme organizzate che, a prescindere dagli specifici status giuridici assunti, si sono ampiamente sviluppati ovunque per rispondere alle esigenze di base di società spesso in transizione da un regime comunista ad un modello di tipo capitalistico e per mediare tra le autorità pubbliche e i cittadini.

Il Volontariato e il Terzo Settore nello scenario comunitario

Parlare oggi di volontariato a livello comunitario non può prescindere da una più ampia visione che includa le reti del terzo settore perché esse - al pari di ciò che avviene su scala nazionale - hanno comunque origine da un "moto" di volontariato organizzato.

Il volontariato in quanto tale, quello che in Italia riferisce alla Legge 266/91, non ha seguito un'evoluzione organizzata pari a quella raggiunta da altre componenti di Terzo Settore.

Da un'analisi attenta risulta allo stato attuale una debolezza relativa al volontariato. Infatti, mentre le cooperative, le fondazioni, le associazioni cosiddette di interesse generale (paragonabili in parte alle associazioni di promozione sociale) hanno raggiunto una consapevolezza dell'importanza di rappresentarsi sistematicamente e, dunque, con modalità organizzata presso le istituzioni comunitarie, le organizzazioni di volontariato non hanno seguito la stessa evoluzione, sebbene il "volontariato" fin dagli anni '80 ha visto riconosciuto formalmente il suo ruolo vitale e di complemento delle politiche nazionali a favore della lotta all'esclusione sociale e dei servizi alla persona.

Si ritiene opportuno sottolineare questo aspetto affinché una riflessione accurata porti a considerare lo stato dell'arte dell'auto promozione del Terzo Settore organizzato a Bruxelles, evidenziando la debolezza di una rete europea di volontariato atta a promuovere il volontariato, il concetto stesso, e le sue necessità presso le istituzioni comunitarie; altresì porti a valutare l'opportunità o meno - a differenza del passato - che tale rete esista, laddove - come vedremo - è possibile avvalersi delle reti esistenti per la promozione dei diritti e delle necessità che sono parte integrante delle organizzazioni di volontariato.

Infine, sempre a livello introduttivo, è importante domandarsi perché le reti europee hanno importanza. Di fatto l'Unione europea di oggi, rispetto agli anni '90, è più vicina - in termini di accessibilità - ai livelli nazionali.

È infatti possibile partecipare ai "livelli comunitari" senza necessariamente spostarsi, viaggiare e impegnare risorse, avvalendosi di reti già costituite, o partecipando a progetti transnazionali o, infine, accedendo a progetti finanziati dall'Unione europea ma gestiti in modo decentralizzato dalle regioni.

Il collegamento con le reti europee ha in realtà importanza sempre maggiore al fine di partecipare indirettamente all'evoluzione che alcune materie - di interesse diretto e indiretto per il volontariato - subiscono con il progredire delle tappe di integrazione comunitarie.

Le reti permettono l'accesso ad informazioni aggiornate, il confronto con esperienze parallele e l'ottimizzazione delle risorse. La partecipazione diretta ad esse prevede comunque una condivisione che non ha pari e la possibilità di importare nuove pratiche ancora non sperimentate per un settore specifico di intervento del volontariato.

Il Terzo Settore in Europa

Il Terzo Settore a livello europeo non riceve ancora una definizione giuridica, pertanto è possibile riferirsi al sistema definitorio - utilizzato in occasione di indagini internazionali - che si basa su indicatori secondo cui vengono considerati organismi di terzo settore soggetti privati che operano in campo socio - assistenziale, sanitario e culturale, ecc. e che producono beni e servizi di interesse collettivo senza alcuna finalità di lucro.

Ne discende che le organizzazioni che compongono il terzo settore si distinguono chiaramente sia dall'economia di mercato - per l'assenza dello scopo di lucro - sia dal settore pubblico, in quanto pur erogando servizi di natura collettiva hanno natura giuridica privata.

Le reti europee di terzo settore

Il concetto di "rete europea" è ampio, di non semplice definizione e riconduce a tipologie molto diverse tra loro. Vi sono reti nate grazie a collaborazioni avviate durante la partecipazione a progetti finanziati dall'Unione europea; reti che si sono costituite per comunanza - dei membri - di status; reti che raggruppano organismi molto diversi tra loro ma "vicini" perché accomunati da uno stesso interesse o settore di intervento; reti più o meno rappresentative sotto il profilo geografico, che svolgono azione di rappresentanza degli interessi dei membri o solo di servizio e supporto

Per parlare di reti europee, operative a Bruxelles e interagenti con le istituzioni comunitarie, è utile richiamare la definizione del Comitato economico e sociale europeo indicante una serie di criteri di ammissibilità applicabili al "dialogo civile".

Un'organizzazione "per essere considerata rappresentativa su scala europea, deve essere strutturata stabilmente a livello comunitario; consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive; rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea; comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici; avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione; garantire la responsabilità dei propri membri; avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo; essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a determinazioni provenienti dall'esterno; essere trasparente soprattutto in termini di finanziamento e strutture decisionali"

Questa definizione, pertanto, riconosce nelle reti qui introdotte un concetto di "idoneità" all'azione, allo scambio, alla interazione con le istituzioni comunitarie, ma soprattutto all'essere foriere di interessi riconosciuti come allargati, di bene pubblico.

Reti per "famiglie" del Terzo Settore

L'origine delle principali reti settoriali di Terzo Settore e della Società Civile riconduce all'evoluzione e allo sviluppo delle politiche comunitarie e alla conseguente necessità, per le varie espressioni del terzo settore e dell'economia

sociale, di trovare luoghi di raccordo, forme di pressione, modalità di promozione e di dialogo con le istituzioni comunitarie.

La necessità di rappresentanza e la sua maggiore articolazione organizzativa ed espressiva si riscontra in risposta dell'estensione di competenza delle politiche comunitarie.

Le tre reti selezionate rappresentano e sono al servizio di tre componenti principali di Terzo Settore:

- **CECOP**, rete di cooperative;
- **EFC**, rete delle fondazioni;
- **CEDAG**, la rete delle "associazioni di interesse generale" ricomprendendo, in parte non significativa né esaustiva, anche le organizzazioni di volontariato.

Le tre reti interagiscono con le istituzioni comunitarie al fine di promuovere principalmente lo status aggregativo; e contribuiscono ai grandi temi nei processi decisionali politici.

Referenti esterni cui si indirizza la loro attività promozionale (di lobby) sono la Commissione europea, e le varie Direzioni Generali che la compongono; il Parlamento europeo; il Comitato Economico e Sociale.

Alcune di esse delegano ad altri coordinamenti cui aderiscono lo sviluppo e la promozione di tematiche specifiche.

Esse appartengono, o sono rappresentate nell'ambito del CEP-CMAF, il Comitato europeo permanente – Cooperative, Mutue, Associazioni e Fondazioni.

CECOP

European Confederation of Workers' Co-operatives, Social Co-operatives and Participative Enterprises, meglio conosciuto con l'acronimo CECOP, nato nel 1979, dal 1983 ha un segretariato permanente a Bruxelles e nel 1997 diventa confederazione. E' un'associazione internazionale senza scopo di lucro con sede principale a Bruxelles ed un ufficio a Praga.

CECOP rappresenta e promuove le cooperative di lavoro, le cooperative e imprese sociali ed, infine, le imprese partecipate. Essa rappresenta organizzazioni di ben 42 paesi. Tra i suoi membri vi sono 37 federazioni nazionali e regionali di cooperative che rappresentano oltre 83.000 imprese e circa 1.3 milioni di lavoratori.

La rete sviluppa attività europee dei membri dell'organizzazione, facilitando lo scambio di progetti e di buone pratiche e diffondendo informazioni sui temi connessi all'Europa. Nelle sue attività di lobby, CECOP contribuisce allo sviluppo dell'economia sociale, dell'imprenditorialità socialmente responsabile e dello sviluppo territoriale, rivolgendosi prevalentemente verso l'intergruppo parlamentare di riferimento e spesso gestendone i lavori di segretariato.

Le risorse umane impiegate in CECOP sono abbastanza ridotte se comparate alla mole di lavoro che la rete porta avanti. Le modalità di finanziamento provengono in larga parte dal finanziamento di progetti gestiti da CECOP, la restante invece si compone di contributi associativi dei membri e di compensi a fronte di servizi erogati.

Per CECOP è fondamentale che alla cooperazione si attribuisca nuovamente il ruolo di movimento sociale, forniere di valori, basati su democrazia, equità e responsabilità sociale; ed inoltre che le organizzazioni di settore possano essere riconosciute come interlocutori formali del dialogo sociale e civile europeo.

EFC

European Foundation Centre (Centro europeo delle fondazioni), nasce nel 1989 grazie ad alcune fondazioni europee che hanno sentito la necessità di avere una

rappresentanza a livello europeo. EFC è un'associazione indipendente, internazionale senza scopo di lucro, secondo la legge belga.

Attualmente aderiscono alla rete fondazioni di oltre 30 paesi non solo europei.

Principale obiettivo di EFC è sviluppare e diffondere la filantropia in Europa e nel mondo.

Nel rispetto dei propri scopi statutari EFC concentra la propria azioni in alcune attività principali. Presso le Istituzioni europee, la Banca Mondiale e le Nazioni Unite EFC rappresenta le fondazioni e opera un continuo monitoraggio sulle politiche che queste istituzioni attivano verso le fondazioni. Agli associati, EFC eroga servizi quali attività convegnistiche, consulenze legali, opportunità di partenariati internazionali e adesione a progetti trasnazionali; diffusione di servizi di documentazione ed informazione sulle fondazioni.

CEDAG

Comité européen des associations d'intérêt général è la rete delle associazioni d'interesse generale dei paesi membri dell'Unione europea, nasce nel 1989 in Francia per volontà di un gruppo di associazioni francesi, belghe e italiane; nel 1992 acquista status di associazione internazionale senza scopo di lucro; nel 2000 - con l'intensificarsi delle attività - apre la sede operativa a Bruxelles.

Le associazioni ad essa aderenti sono circa 50.000 con più di nove milioni di individui e rappresentano coordinamenti nazionali o associazioni nazionali e regionali; tra i suoi membri, CEDAG raggruppa organizzazioni nazionali, organizzazioni europee ed internazionali.

Tra gli obiettivi principali di CEDAG vanno evidenziati quelli di:

promuovere il riconoscimento del settore associativo da parte dell'Unione europea affinché sia consultato sulle politiche comunitarie ad esso relative;

sostenere - a livello comunitario - il riconoscimento del contributo economico del settore associativo;

ottenere che le politiche comunitarie nei settori giuridico, fiscale e della concorrenza:

- a) riconoscano le modalità di produzione delle associazioni per la gestione disinteressata e democratica, per carattere di interesse generale e perché con finalità dedicate al servizio delle persone, incoraggino lo sviluppo del settore;
- b) favorire lo scambio di buone pratiche fra le associazioni di interesse generale in Europa;

CEDAG si caratterizza per uno staff di risorse umane ridotto al minimo e tende a far condividere le diverse mansioni fra i componenti del Consiglio. Delle tre reti settoriali è infatti quella che presenta maggiore mancanza di risorse umane come staff permanente per la gestione delle attività

La denominazione “*associazioni di generale*” è tale per influenza della cultura francese sull'associazionismo. Di fatto, all'interno *interesse* di essa possono rientrare pienamente le associazioni di promozione sociale, mentre le organizzazioni di volontariato italiane possono in parte sentirsi ricomprese ma al tempo stesso limitate per il fatto che tale definizione difficilmente comprende il concetto di “servizio erogato a terzi non aderenti all'associazione”.

Alle tre reti si ritiene opportuno aggiungere la *Piattaforma delle ONG* europee del settore sociale, rete di organizzazioni di vario genere che per i temi trattati può

soddisfare esigenze tipiche del volontariato italiano e quindi colmare l'assenza di una rete europea del volontariato.

Piattaforma delle ONG europee del settore sociale

Le attività della Piattaforma hanno origine nel 1993, anno in cui viene pubblicato il Libro Verde sulle Politiche Sociali, atto attraverso il quale, per la prima volta, viene data attenzione ufficiale al tema delle politiche sociali e fornito un primo tentativo di funzionamento del dialogo con le organizzazioni non governative.

In risposta al Libro Verde un numero ristretto di organizzazioni - già attive sulle tematiche sociali - decide di collaborare sistematicamente al fine di approfondire i temi trattati dal Libro Verde e più in generale le tematiche relative alle politiche sociali.

Segue, nel 1994, l'avvio di un Forum che darà luogo, grazie al raggiungimento di una posizione comune tra le varie organizzazioni, nel 1995, al Forum europeo sulle Politiche Sociali e al Programma di Azione Sociale a medio termine 1995-1997.

La Piattaforma nasce dunque in questo contesto, grazie alla capacità di alcune organizzazioni di trovare un comune denominatore nel perseguire un'attività di promozione politica volta a ottenere canali ufficiali di dialogo tra le ONG e le istituzioni europee.

La Piattaforma è una associazione internazionale senza scopo di lucro di diritto belga che - attraverso i propri membri - rappresenta migliaia di organizzazioni, associazioni e altre organizzazioni di volontariato locali, regionali, nazionali ed europee rappresentative di un'ampia sfera della società civile. Tra di esse sono comprese organizzazioni di donne, anziani, disabili, disoccupati, poveri, omosessuali, giovani e famiglie.

Appartengono alla Piattaforma anche organizzazioni impegnate nella promozione di campagne relative alla giustizia, ai senza fissa dimora, l'educazione permanente, il diritto alla salute e il razzismo.

Convinzione di fondo è che le organizzazioni non governative, per il loro ruolo determinante nella promozione di una società equa basata sui principi di protezione e di sviluppo dei diritti umani - possano e debbano diventare partner riconosciuti nel dibattito pubblico sulla società europea.

Le più significative attività della Piattaforma hanno origine dagli obiettivi istituzionali della rete:

- influenzare la politica europea (nei temi di Lotta contro l'esclusione sociale; lotta contro la discriminazione e a favore dei diritti fondamentali; supporto allo sviluppo di un dialogo civile che abbia una base legale);
- sviluppare il dialogo con le istituzioni europee;
- consolidare la consapevolezza della rete nel suo insieme e tra i membri che la compongono.

Reti per settore di intervento

Accanto alle reti che raggruppano le "famiglie" del Terzo Settore, vi sono numerosi reti settoriali composte da organizzazioni di terzo settore che sono impegnate in uno stesso ambito di intervento.

Le reti selezionate agiscono in settori di intervento tipici del volontariato italiano: Anziani (AGE) Lotta alla Povertà (EAPN), Disabilità (European Disability Forum) Welfare Sociale (ETWelfare) Senza Fissa Dimora (FEANTSA) Servizi al Volontariato e Documentazione (CEV).

I documenti prodotti, le iniziative intraprese, le "battaglie" portate avanti possono rappresentare un utile strumento di confronto, possono fornire spunti per la

progettazione, stimolare lo scambio culturale e le buone prassi per il volontariato italiano.

AGE - Piattaforma Europea degli Anziani.

Nel 2001 tre organizzazioni, *Eurolinkage*, *FIAPA* e *EPSO*, impegnate nel settore della terza età, al fine di ottimizzare il proprio lavoro di promozione, hanno avviato la rete AGE grazie soprattutto al contributo della Commissione europea che ne ha sostenuto la formazione al fine di avere un interlocutore unico sui temi delle persone anziane.

I membri di AGE sono organizzazioni europee, nazionali e regionali che operano nel settore della terza età in tutti i paesi europei, ma anche – in qualità di osservatori – organizzazioni di paesi quali Giappone, Stati Uniti e Cile. La loro tipologia è estremamente differenziata, poiché comprende organizzazioni costituite da anziani, istituti che offrono servizi agli anziani e, infine, associazioni di tipo sindacale.

AGE ha due obiettivi principali: da una parte promuovere e difendere gli interessi degli anziani e dei pensionati nei paesi dell'Unione europea, dall'altra aumentare il livello di consapevolezza sulle problematiche ritenute rilevanti per la terza età.

Il programma di lavoro della rete si articola su alcune azioni prioritarie: lotta contro la discriminazione per motivi di età; previdenza e protezione sociale; inclusione sociale; anziani e occupazione; formazione permanente.

Per incidere sulle politiche e partecipare alla loro elaborazione, AGE formula pareri sulle iniziative comunitarie rilevanti e segue accuratamente il processo di elaborazione delle politiche; al riguardo va segnalata l'attività di due gruppi di lavoro – sulle pensioni e sulla discriminazione – che predispongono ricerche per proporre alla Commissione la posizione politica e tecnica di AGE.

Principali interlocutori di AGE sono la Commissione europea e il Parlamento europeo.

I rapporti con la Commissione si articolano su vari livelli e, sebbene AGE sia di recente creazione, vi sono importanti forme di collaborazione.

Infatti la Commissione - principale fonte di sostegno di AGE - consulta regolarmente la rete poiché ne riconosce la validità di fonte di informazione e la rappresentatività in tema di persone anziane, spesso avvalendosi di esperti segnalati da AGE per la programmazione o l'elaborazione di documenti tematici.

Altre attività indirizzate verso la Commissione vengono delegate alla Piattaforma delle ONG sociali cui AGE aderisce.

Con il Parlamento europeo AGE attua un lavoro di promozione e informazione con le commissioni sanità; occupazione e affari sociali; affari economici e monetari.

Per quanto riguarda il Consiglio, AGE - attraverso i membri nazionali - contatta e sensibilizza le Presidenze di turno sulle questioni dell'anzianità: i risultati ad oggi conseguiti sono indicativi del livello di collaborazione tra AGE e i membri nazionali, e della capacità di dar seguito sul fronte nazionale a ciò che viene prodotto a livello europeo.

Altro referente comunitario è il Consiglio d'Europa, presso il quale AGE ha richiesto lo statuto consultivo, condizione necessaria per consolidare rapporti stabili e di reciprocità laddove possibile.

Nel settore sanitario AGE ha contatti con l'Organizzazione Mondiale della Sanità e partecipa al Forum sulla sanità (Health Forum), un gruppo di consultazione sulle politiche sanitarie e al Forum sulle pensioni.

EAPN European Anti Poverty Network

L'origine di *EAPN* riconduce ai Programmi Povertà della Commissione europea: nel giugno del 1989, durante la conferenza sulla lotta contro la povertà - organizzata con il supporto della Commissione europea - con la partecipazione di oltre 200 esperti del settore del volontariato nasce un gruppo di lavoro provvisorio incaricato di programmare la creazione di una rete europea.

Dopo circa un anno di lavoro, vengono create le reti nazionali che, nel dicembre 1990, adottano lo statuto di rete europea.

EAPN è una rete rappresentativa di organizzazioni impegnate nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale negli stati membri dell'Ue; è costituita da 21 network nazionali di organizzazioni di volontariato e gruppi base e da organizzazioni europee.

Verso i propri membri EAPN facilita il confronto di esperienze e sostiene la costituzione di forme di partenariato; organizza sessioni di formazione sulle politiche europee e sulla rete aperte ai membri; favorisce la costruzione di partenariati attraverso la banca dati *on-line*.

EAPN pubblica documenti informativi – relativi alla rete, a eventi e politiche europee e ai programmi comunitari di interesse per i membri; documenti sulla povertà, l'inclusione sociale, l'occupazione, la protezione sociale e i fondi strutturali; cura un sito web, che permette di accedere ai principali documenti dell'Unione europea e di EAPN sull'esclusione sociale.

EAPN è tra i principali partner delle istituzioni comunitarie nell'ambito della strategia europea di lotta contro l'esclusione sociale: tra i suoi obiettivi principali vi sono quelli di includere tra le priorità dell'agenda politica dell'Unione europea la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale; promuovere ed assicurare l'efficacia delle azioni di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale; agire per conto e con le popolazioni in condizioni di povertà e di esclusione sociale.

La Commissione europea, in particolare la Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali, il Consiglio dei Ministri ed in maniera sempre più significativa con il Parlamento sono le istituzioni comunitarie con cui EAPN interagisce.

Poiché la rete è finanziata da un programma comunitario essa partecipa ad incontri regolari con i funzionari della Commissione, cui si affiancano importanti e frequenti contatti informali. I settori di maggiore interesse sono la strategia europea per l'inclusione sociale, i fondi strutturali, le politiche in materia di occupazione, le politiche economiche e monetarie.

All'interno del Consiglio dei ministri europeo, EAPN ha come interlocutori il Comitato per l'occupazione ed il Comitato sulla protezione sociale con i quali organizza degli incontri ristretti in vista delle riunioni semestrali dei comitati. A questa attività si aggiunge il lavoro complementare delle reti nazionali verso i membri nazionali dei Comitati.

L'azione di EAPN verso il Parlamento è prevalentemente tesa alla diffusione presso i parlamentari della nozione e dell'attenzione alla strategia per l'inclusione sociale. Si tratta di un'interazione a livello politico generale, dato che su tali materie il Parlamento europeo produce esclusivamente pareri. Il lavoro europeo viene affiancato dai contatti diretti che le reti nazionali hanno con i parlamentari europei del proprio paese.

EAPN gode di status consultivo presso il Consiglio d'Europa, condizione utile sia per estendere i contatti con le altre organizzazioni di settore, che per utilizzare i documenti prodotti al fine di favorire prese di posizione simili all'interno delle istituzioni comunitarie.

EDF - European Disability Forum

EDF nasce negli anni '90 a seguito di una nuova fase delle politiche sulla disabilità in Europa, che vede importanti riconoscimenti conferiti alle organizzazioni composte da persone disabili.

Nel maggio 1996, viene approvato lo statuto provvisorio dell'associazione, poi entrato in vigore il primo gennaio del 1997, anno in cui hanno inizio le attività formali con l'elezione degli organi di gestione e l'apertura di un segretariato a Bruxelles.

Nello statuto provvisorio un articolo prevedeva che la costituzione dell'associazione sarebbe stata successivamente rivisitata a partire dal 1999. Così un gruppo di lavoro ha nel tempo redatto il nuovo statuto che è stato poi adottato nell'ambito della terza assemblea generale annuale del 21-23 aprile 1999 e pubblicato il 7 luglio 2000 sul *Moniteur Belge*.

I membri di EDF, sono 26 Consigli Nazionali, 26 organizzazioni (membri a pieno titolo) 20 organizzazioni (membri ordinari), 53 membri associati, e 2 membri osservatori

La maggior parte dei finanziamenti di cui si avvale la rete proviene da un programma di azione comunitario, altre risorse sono composte dai contributi degli Stati Membri nell'ambito delle iniziative per il turno di Presidenza dell'Unione europea e dalle quote di affiliazione stabilite secondo il tipo di adesione e la diversa natura e disponibilità economica finanziaria dei membri.

EDF si propone di assicurare ai cittadini disabili il pieno riconoscimento dei diritti umani fondamentali attraverso il loro coinvolgimento nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche all'interno dell'Unione europea.

Il campo di azione di EDF è pertanto molto ampio poiché comprende tutte le politiche europee che hanno impatto sulla vita delle persone disabili, ne segue l'evoluzione e promuove un continuo contatto con le istituzioni responsabili delle singole politiche.

EDF è attiva in tutte le decisioni dell'Unione europea affinché le esigenze delle persone disabili siano adeguatamente considerate. Le aree di interesse sono: la non discriminazione ed i diritti umani; l'occupazione (compresi gli appalti pubblici e gli aiuti di stato); la lotta contro l'esclusione sociale; i trasporti; le telecomunicazioni; la società dell'informazione; l'ampliamento; la cooperazione allo sviluppo.

Alle tradizionali campagne volte ad abbattere le barriere "fisiche" che impediscono ai disabili eguali opportunità, EDF opera anche in campi quali la società dell'informazione, la standardizzazione, i trasporti.

All'origine della proposta dell'anno europeo delle persone con disabilità, celebrato nel 2003 in tutta l'Unione europea, vi è proprio l'impegno di EDF ad assicurare massima visibilità ai diritti delle persone con disabilità e favorire la costituzione di alleanze durature nel tempo tra le organizzazioni di disabili, le istituzioni pubbliche, gli imprenditori, i sindacati, le associazioni, le cooperative, i mezzi di comunicazione, al fine di definire politiche efficaci per la non discriminazione e per l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

ETWelfare - European Round Table of Charitable Social Welfare Associations

ETWelfare è stato costituito nel luglio del 1996 e - a differenza delle altre reti - ha forma giuridica di Gruppo Europeo di Interesse Economico (G.E.I.E.), anche se nello statuto è precisato che ETWelfare ha obiettivo di tipo "non economico".

Tra le reti europee ETWelfare è quella con meno risorse di personale ed economiche, pertanto il lavoro viene svolto su base volontaria da parte degli stessi membri.

La vita, la mission e gli obiettivi della rete sono intimamente collegati alla Dichiarazione n.23, allegata al Trattato di Maastricht, che sottolinea l'importanza della cooperazione con le associazioni impegnate nella solidarietà nel perseguimento degli obiettivi sociali indicati nell'art. 117 del Trattato.

ETWelfare si propone di promuovere le "associazioni di solidarietà sociale" attraverso un costante lavoro di cooperazione volto, da una parte, a rinforzare il ruolo delle associazioni di solidarietà nelle politiche sociali europee, accanto al settore pubblico e commerciale; dall'altra, al riconoscimento della "specificità" delle associazioni di solidarietà e di tutti quei gruppi sociali che esse rappresentano e ai quali erogano servizi.

Sebbene ETWelfare sia poco strutturata, dal punto di vista organizzativo, il lavoro che essa svolge con le Istituzioni europee è facilitato dalla profonda conoscenza delle associazioni nazionali coinvolte nel settore della sanità e delle politiche sociali, dal proprio impegno a migliorare la cooperazione tra le associazioni stesse e tra queste ultime e le autorità pubbliche, sia a livello nazionale che europeo.

Oltre ai problemi specifici legati alle politiche sociali in favore delle categorie svantaggiate (disabili, malati, poveri, disoccupati) che risultano di interesse generale per tutte le organizzazioni, ETWelfare ritiene importante che le associazioni impegnate nell'ambito della solidarietà ed i loro partner del settore pubblico considerino e affrontino a livello europeo alcune questioni trasversali: evoluzione del sistema di welfare all'interno dell'UE (sia per quanto concerne i servizi sociali che i diritti sociali individuali); commercializzazione e organizzazione dei servizi sociali (quindi le relazioni fra Stato, autorità locali, settore commerciale e settore non profit); modalità di accesso delle associazioni di solidarietà sociale ai fondi strutturali ed ai programmi europei.

A tal fine, come tutte le reti europee, ETWelfare indirizza i propri lavori verso la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Comitato Economico e Sociale europeo ed il Consiglio dei Ministri europeo, tramite i membri nazionali.

Alcune organizzazioni nazionali aderenti a ETWelfare sono membri del Comitato Economico e Sociale europeo ciò rappresentando un vantaggio per poter operare adeguata pressione politica sui temi di interesse.

FEANTSA - European Federation of National Organisations Working with the Homeless

FEANTSA, fondata nel 1989, è un'associazione internazionale senza finalità di lucro di diritto belga che raggruppa oltre 90 organizzazioni nazionali, di 29 paesi europei, che lavorano con i senza fissa dimora.

La maggior parte dei membri è rappresentata da ONG che offrono un'ampia gamma di servizi ai senza fissa dimora, tra cui alloggio e sostegno sociale. Sono membri di FEANTSA reti nazionali e regionali di enti erogatori di servizi che spesso collaborano strettamente con le autorità pubbliche e con i fornitori di abitazioni sociali.

FEANTSA si propone di sensibilizzare sui temi relativi alle problematiche dei senza fissa dimora e della esclusione abitativa sia a livello nazionale che europeo.

FEANTSA focalizza le proprie attività in quattro aree tematiche:

Promozione politica: per promuovere lo sviluppo e la realizzazione di misure effettive per affrontare e migliorare la condizione delle persone senza dimora attraverso un dialogo regolare con le Istituzioni europee e gli organi di governo nazionali e regionali; per sviluppare politiche attive volte alla prevenzione del fenomeno delle persone senza dimora sensibilizzando i rappresentanti politici a

livello europeo, nazionale e regionale; sensibilizzare l'opinione pubblica sulla complessa situazione in cui vivono le persone senza dimora.

Scambi transnazionali: di informazioni, esperienze e buone pratiche tra i membri, attraverso seminari e conferenze europee che raccolgono la presenza contemporanea di operatori dei servizi, ricercatori e esponenti politici. Feantsa ha quattro gruppi di lavoro nei quali i membri discutono e fanno proposte su temi quali il diritto alla casa, il lavoro, l'accompagnamento sociale, la raccolta dati e la ricerca. Lo scambio transnazionale contribuisce alla redazione di documenti politici, peraltro disponibili sul sito web o presso la segreteria Feantsa di Bruxelles.

Comunicazione: Informare i propri membri e aumentare il numero di persone interessate ai senza fissa dimora. Il sito e le pubblicazioni di Feantsa offrono notizie importanti, analisi e collegamenti per meglio conoscere la realtà dei senza fissa dimora ed i temi della esclusione abitativa.

Ricerca: L'attività di ricerca è intesa per una migliore comprensione della complessità e dei cambiamenti in atto nel fenomeno dei senza fissa dimora. I risultati delle ricerche vengono distribuiti anche ad altri ricercatori, così come ai servizi che si occupano di senza fissa dimora ed ai rappresentanti politici.

La ricerca offre riflessioni ed aiuta sia chi eroga servizi sociali sia i rappresentanti politici. Feantsa nel 1991 ha fondato l'Osservatorio europeo sulle persone senza dimora, una rete di ricercatori nazionali esperti in materia di persone senza fissa dimora e della esclusione abitativa, che produce rapporti nazionali su temi di ricerca specifici.

FEANTSA collabora strettamente con CECODHAS (Comitato Europeo di Coordinamento dell'Alloggio Sociale) con cui ha fondato il Forum Europeo sulla Casa (composto da organizzazioni europee attive nel campo dell'alloggio) e gode di status consultivo in seno al Consiglio d'Europa e alle Nazioni Unite.

All'interno della Commissione europea, Feantsa si confronta principalmente con la Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali, con la Direzione Generale Politiche Regionali e con la Direzione Generale Ricerca. Partecipa alla riunione informale dei Ministri che hanno tra le proprie competenze il tema dell'alloggio.

Presso il Parlamento europeo, oltre a contatti diretti con deputati interessati ai temi dei senza fissa dimora, partecipa ai lavori della Commissione Parlamentare Occupazione e Affari Sociali.

Nel 2005 FEANTSA ha elaborato un "Statement of Values" cui aderiscono i membri al fine di ricondurre tutte le attività della rete, esterne ed interne, ad un codice di valori condivisi, che impegnino la rete e tutti i membri a riportare sempre più al centro la dignità della persona senza fissa dimora.

CEV - European Volunteer Centre

Il CEV nasce per iniziativa di due centri di volontariato del Belgio che, insieme al Centre National du Volontariat (Francia), il National Centre for Volunteering (Regno Unito) e il Centro nazionale per volontariato (Italia), nel 1989 hanno riunito a Lucca i rappresentanti dei centri di volontariato nazionali e regionali di otto Paesi europei.

CEV è stato fondato nel febbraio 1990 e nel 1992 ufficialmente riconosciuto come organizzazione internazionale non a scopo di lucro.

Nel 1995 CEV ha organizzato la prima giornata europea per il volontariato all'interno del Parlamento europeo con il sostegno attivo del Parlamento stesso, della Commissione europea, del Consiglio europeo e dell'UNESCO e nel 2003 ha organizzato una ulteriore giornata europea del volontariato nel Parlamento europeo, con il supporto attivo di alcuni deputati europei e di United Nations Volunteers.

Aderiscono al CEV agenzie nazionali e regionali dei paesi europei e che rappresentano migliaia di organizzazioni di volontariato, associazioni ma anche singoli volontari.

Il CEV si propone di essere portavoce rappresentativo del volontariato in Europa; vuole supportare e rafforzare le infrastrutture per il volontariato nei paesi dell'Europa; ed, infine, promuovere il volontariato e rendere la sua azione più incisiva.

Il CEV è impegnato nel promuovere il volontariato nei confronti dell'opinione pubblica, dei mass media, del mondo dell'economia e della politica; nell'azione di lobby presso le istituzioni europee; nelle politiche dello sviluppo e della ricerca; nel fornire supporto ai centri di volontariato nazionali e locali presenti in Europa; nel sostenere la nascita di nuovi centri di volontariato; nel rafforzare il collegamento tra i Centri di volontariato e le altre realtà di volontariato presenti in Europa; nel supportare le organizzazioni che promuovono l'innovazione e che desiderano attuare "buone pratiche" nel coinvolgimento di volontari.

Tra le iniziative di rilievo va segnalata l'organizzazione di numerose conferenze per la promozione del volontariato: Barcellona (1991), Copenaghen (1992), Mosca (1993), Stoccolma (1995), Parigi (1997), Bratislava (1999), Bruxelles (2000).

Dal 1993 al 2001 il CEV ha svolto il ruolo di "ufficio di valutazione tecnica" per il programma Tacis – Lien della Commissione europea, rivolto ai gruppi svantaggiati dei paesi dell'Europa centrale e orientale.

Il CEV nel 2003 ha elaborato il "Manifesto per il volontariato in Europa" rivolto al Parlamento europeo e ai singoli parlamentari, cui punti chiave sono:

- sostenere il volontariato attraverso una serie di azioni volte allo sviluppo di una struttura legale adeguata per i volontari;
- creare un "Fondo di sviluppo di centri per il volontariato" a disposizione delle infrastrutture dei centri per il volontariato prevedendo per essi maggiore disponibilità di risorse finanziarie;
- diffondere, all'interno degli Stati Membri, le raccomandazioni fatte nell'ambito della dichiarazione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite sul sostegno al volontariato (2001) e della Risoluzione supplementare all'Anno Internazionale A/57/L. 8 del 26 novembre 2002 dell'assemblea generale delle Nazioni Unite;
- non impiegare il volontariato come sostituto del lavoro retribuito.

Nell'ambito dell'Unione europea numerosi risultati sono stati raggiunti verso il riconoscimento del valore sociale, culturale e ambientale del volontariato e nel coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nel processo decisionale politico.

I passaggi più significativi sono stati:

- La risoluzione sul volontariato adottata dal Parlamento europeo nel 1983 che ha riconosciuto il volontariato quale attività di interesse generale e segnalato la necessità di sviluppare adeguate infrastrutture per rendere incisive le politiche concernenti il volontariato ed ha inoltre invitato la Commissione europea a prestare attenzione in maniera sistematica al volontariato, assicurando - ad esempio - i rimborsi per le spese e l'assicurazione dei volontari, così come previsto nello "statuto del lavoro volontario".
- La dichiarazione sulle attività di servizio volontario, inserita nel trattato di Amsterdam, che ha riconosciuto l'importante contributo offerto dal volontariato nel diffondere la solidarietà sociale.
- La Comunicazione della Commissione del 1997 "La promozione del ruolo delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni in Europa" che pone l'accento sull'importanza del ruolo del volontariato nella creazione di posti di lavoro.

- Il riconoscimento dato dalla Commissione europea all'importanza di una cultura del dialogo e della consultazione con le organizzazioni della società civile (comprese quindi le organizzazioni di volontariato) nei documenti:

- "La Commissione e le organizzazioni non governative: costruire una partnership più forte", documento di discussione (2000);
- "Libro bianco sulla governance in Europa" (2001);
- "Verso un rafforzamento della cultura del dialogo e della consultazione – proposta di principi generali e di standard minimi per la consultazione delle parti interessate da parte della Commissione" (2002).

Resta comunque una debolezza insita nella promozione del volontariato, poiché nel tempo hanno prevalso i contenuti specifici di esso e non è stata attuato un iter evolutivo della stessa.

Questa debolezza fa sì che non vi siano linee programmatiche e stabili a favore del rafforzamento del volontariato, ma prevalgono invece politiche e finanziamenti destinate principalmente alle attività del volontariato.

Molto il lavoro ancora da fare per il riconoscimento del valore economico del volontariato, per assicurare che i finanziamenti, le politiche ed i programmi dell'Unione europea siano favorevoli al volontariato e che nascano nell'Europa allargata adeguate infrastrutture a supporto dell'azione volontaria.

Il Volontariato nei paesi di nuova adesione

Premessa

Come già detto con riguardo ai paesi di nuova adesione è stata data attenzione a quell'insieme di movimenti e forme organizzative che, a prescindere dagli specifici status giuridici assunti in ciascuno dei paesi di nuova adesione, si sono ampiamente sviluppati ovunque per rispondere alle esigenze di base di società spesso in transizione da un regime comunista ad un modello di tipo capitalistico e per mediare tra le autorità pubbliche e i cittadini.

Parleremo cioè di "società civile", richiamandoci alla definizione data dal Comitato Economico e Sociale dell'UE per indicare "tutti i tipi di azioni sociali, realizzate da individui o gruppi, che non siano emanazione dello stato e non siano da esso gestiti"¹¹⁹. In particolare, ci riferiremo alle cosiddette ONG, secondo l'accezione europea (Organizzazioni Non Governative)¹²⁰, che riuniscono individui intorno ad una causa comune, come le associazioni ambientaliste, le organizzazioni per i diritti umani, le associazioni di consumatori, le organizzazioni di solidarietà sociale, le organizzazioni educative e formative, ecc.; alle Organizzazioni di Base, cioè di primo livello, costituite per perseguire obiettivi rivolti ai propri membri, come le associazioni giovanili, le associazioni familiari e le organizzazioni attraverso cui i cittadini partecipano alla vita locale e municipale; alle comunità religiose... pur sapendo che nel termine "società civile" rientrano anche gli attori del mercato del lavoro, quali i sindacati e i partner sociali che non sono propriamente considerati come "terzo settore".

¹¹⁹ "Il Ruolo e il Contributo della Società Civile nella Costruzione dell'Europa" - 1999, ECOSOC

¹²⁰ Secondo la definizione data dalla Commissione (2000: 3-4): quelle che non sono state create per generare profitto personale, sono volontarie, hanno un certo grado di esistenza formale o istituzionale, sono indipendenti e non rivolgono servizi a sé stesse quanto agli scopi e ai valori ed essi collegati.

I paesi di nuova adesione

Nella maggioranza dei paesi di nuova adesione all'Unione europea, la società civile è caratterizzata da un forte dinamismo e spesso affonda le sue radici al momento della caduta dei diversi regimi comunisti che ne hanno segnato la storia. E' questo il caso, ad esempio, della Slovacchia, della Romania e della Slovenia, che vanta forse la più lunga tradizione di società civile nell'Europa centrale e orientale: il suo inizio risale alla formazione del Comitato per la Difesa dei diritti umani nel 1988.

Questo dinamismo nasce spesso dal ruolo che le organizzazioni di società civile hanno imparato a svolgere nel gestire le conseguenze del collasso del sistema di welfare socialista (protezione dei bambini, cura degli anziani, dei disabili, povertà) e nella riforma della società, in settori diversi come quello dei diritti umani, della tutela ambientale, del governo locale, del decentramento, del pluralismo mediatico e dei diritti del lavoro.

In quasi tutti i paesi è formalmente garantito il diritto di libera associazione per gli scopi consentiti dalla legge - condizione importante per garantire un decisivo sviluppo del settore delle ONG - ma generalmente permangono ancora eccessive limitazioni all'operatività e troppi oneri burocratici.

Nei paesi di nuova adesione all'Unione europea, la forma organizzativa più diffusa nella società civile è quella delle ONG, con tutte le varianti che discendono dagli specifici contesti giuridici.

In senso ampio, il numero di ONG è generalmente molto elevato e varia dalle 7000 unità registrate in Lettonia alle 60.000 presenti in Ungheria.

Esse sono generalmente attive in un gran numero di settori di intervento: sociale, ambientale, religioso, etico, sviluppo della democrazia, pari opportunità, diritti umani e, ad eccezione della Lettonia - che ha individuato nel Ministero di Giustizia l'organo di riferimento per il settore non governativo - fanno di norma riferimento al Ministero dell'Interno del paese di appartenenza che si occupa della registrazione e del monitoraggio delle organizzazioni non governative.

Generalmente, il tasso più alto di partecipazione si registra tra i giovani più istruiti, le donne e i gruppi cosiddetti etnici. Molto diffusi sono anche i gruppi religiosi luterani, cattolici e ortodossi che svolgono attività di solidarietà, pur non avendo risorse a disposizione né infrastrutture di base sufficientemente sviluppate per ottenere un impatto incisivo.

Alcune specificità nazionali

Le ONG lettoni si distinguono per lo più in organizzazioni sportive, associazioni culturali e gruppi ambientalisti. Allo stesso modo, le circa 15.000 ONG registrate presso il Ministero di Giustizia in Lituania sono in prevalenza organizzazioni sportive e culturali, mentre le attività di solidarietà svolte dalle comunità religiose riguardano soprattutto gli anziani, gli orfani e le persone disabili.

Mentre nel 2004 in Lituania si distinguevano quattro tipi di ONG, ciascuna con una propria legge (associazioni con sistema di "membership", organizzazioni societarie, istituzioni pubbliche basate sulla proprietà e charity e fondi di "sponsorship"), recentemente sono state approvate due nuove leggi, una relativa a "Charity and Sponsorship Fund" e l'altra sulle Associazioni, che ha unificato la regolamentazione di associazioni e organizzazioni societarie, anche se la soluzione comunemente auspicata è relativa all'emanazione di un'unica legge sulle organizzazioni non profit.

Se a Malta si trovano principalmente ONG impegnate nella protezione dei diritti umani, nella Repubblica Ceca - in cui risultano registrate 54.803 ONG presso il Ministero dell'Interno - si distinguono quattro tipi di ONG: associazioni di cittadini – la più diffusa- organizzazioni di pubblica utilità, fondazioni e i cosiddetti “fondi delle fondazioni”.

In Slovenia si contano attualmente più di 18.000 ONG impegnate in vari campi (che spaziano dai problemi della donna all'ambiente; dalla religione alle minoranze etniche; molestie sessuali; tossicodipendenze; diritti degli omosessuali; prevenzione del suicidio; diritti dei consumatori; disabilità; infanzia abbandonata e ricerca sociale): Queste ONG sono associazioni, fondazioni e altre organizzazioni non profit, ma tutte regolamentate da una legge del 1995. E' in preparazione una nuova legge sulle Organizzazioni non profit. Esistono infine organizzazioni culturali e civiche per i gruppi di minoranze e, anche qui, la maggior parte dei gruppi religiosi sono limitati come numero aderenti e non hanno sufficienti risorse per impegnarsi in maniera incisiva nella solidarietà.

Nel 2003 ben 21.661 ONG risultavano registrate presso il Ministero dell'Interno Slovacco, distinte in associazioni di cittadini (società, club, associazioni, movimenti, sindacati, ONG internazionali e club sportivi), fondazioni, fondi di non investimento e organizzazioni non profit. Anche altri enti in Slovacchia sono preposti al monitoraggio della società civile: l'Ufficio Statistico della Repubblica Slovacca, il Ministero della Cultura e il Centro di Servizio per il Terzo Settore.

In Ungheria sarebbero circa 60.000 le ONG formalmente registrate, ma secondo l'Ufficio Centrale di Statistica il numero di organizzazioni realmente attive è di circa 47.000.

Diffuso il tema delle pari opportunità tra uomini e donne anche se tutt'oggi permangono atteggiamenti discriminatori nei confronti delle donne che sono non esaustivamente rappresentate nei vertici aziendali e nelle posizioni di governo, allo stesso modo di Malta, dove però ritroviamo un Ministro della Famiglia e della Solidarietà donna. Altro tema molto sentito è il traffico di esseri umani per il quale l'Ungheria è sia un paese di transito che di destinazione, allo stesso modo della Repubblica Ceca, afflitta altresì dalla piaga della prostituzione minorile.

Nel 1999 si registravano circa 30.000 ONG in Romania (forme associative più diffuse le associazioni - civili, religiose e di lavoratori - e le fondazioni); oggi si ritiene che il numero attuale sia probabilmente diminuito a causa di un declino di finanziamenti esterni e interni, per l'esiguo sostegno da parte dello stato e il totale affidamento delle ONG ai donatori privati anziché una differenziazione nell'attività di fund-raising. Tuttavia, a differenza degli altri paesi dell'Europa centrale con simile eredità comunista, la società civile rumena risulta essere più debole a causa di una maggiore frammentazione della società e della dilagante corruzione.

Un'altra caratteristica comune alle ONG dei paesi dell'Europa centrale è che la loro concentrazione è generalmente maggiore nelle capitali e nelle città più grandi (questo è vero, ad es., in Lettonia, in Lituania, in Slovacchia, in Slovenia...), anche se spesso i gruppi regionali rappresentano il nucleo delle organizzazioni più attive. Inoltre, nella maggior parte dei casi si tratta di ONG piccole, con pochi membri e senza personale fisso; la struttura operativa è debole e non vi è sufficiente informazione sulle attività del proprio settore.

Concezione del volontariato

In linea generale, si può asserire che nelle società post-sovietiche il volontariato non è un fenomeno molto diffuso poiché spesso è assente una forte tradizione di spontanea donazione del proprio tempo in favore di una causa.

Addirittura in Lituania, fino a poco tempo fa, le normative scoraggiavano la pratica del volontariato, tanto che i volontari potevano venire trattati come impiegati irregolari. Oggi un Centro per il Volontariato, sta lavorando per accrescere la percezione del volontariato da parte del pubblico, attrarre e formare persone che desiderino donare il proprio tempo per cause specifiche e promuovere lo status giuridico dei volontari.

Nella Repubblica Ceca, anche se il numero degli organismi di società civile è in aumento, non si può ancora parlare di sviluppo di una reale cultura civica fondata sulla fiducia pubblica, poiché l'opinione pubblica si interroga molto sulla validità delle ONG e sui principi etici alla base delle loro attività. I cittadini infatti cominciano solo di recente ad impegnarsi in attività civiche ed assumersi responsabilità personali nelle attività pubbliche e comunitarie.

In Slovacchia i sondaggi mostrano che il volontariato e la sensibilità personale verso i valori solidali ("personal charity") sono in crescita, poiché essa corrisponde alla percezione del pubblico che le ONG siano impegnate in attività filantropiche.

Rapporti ONG - governo

In generale, in tutti i paesi di nuova adesione il rapporto tra ONG e governo è di rispetto dell'autonomia, consultazione e talvolta anche di incoraggiamento, quando non ostacolato da eccessiva burocrazia. Questo atteggiamento si spiega con l'interesse crescente da parte dei vari governi a creare solidi partenariati con il settore delle ONG, ritenuto fonte di informazioni attendibili. Va detto, tuttavia, che è ancora esiguo il numero di ONG attualmente in grado di partecipare attivamente alla consultazione a causa di insufficiente organizzazione interna, di mancanza di personale stabile e di vertici retribuiti o di inadeguata capacità di cogliere l'importanza di un collaborazione stabile con le istituzioni pubbliche.

Malgrado, infatti, negli ultimi anni siano state avviate diverse iniziative di consultazione – sia di tipo formale che, talvolta, informale - nei confronti di ONG e di gruppi di interesse, nella maggior parte dei paesi di nuova adesione per la preparazione di alcuni atti legislativi, solo in pochi casi si è riscontrata da parte delle stesse ONG capacità di cogliere positivamente tale occasione producendo dei risultati a livello politico (Slovenia, Slovacchia), in altri paesi si è invece riscontrata la mancanza di un reale interesse alla concertazione politica.

E' il caso della Lettonia, dove il governo - nel giugno 2002 – invitò i rappresentanti di ben 54 ONG per discutere le linee di sette importanti progetti politici governativi con i Segretariati statali nella Cancelleria; sebbene le ONG avessero precedentemente espresso il loro interesse a partecipare nessuna di esse prese di fatto parte alle riunioni.

Finanziamento e esenzione fiscale

Il settore delle organizzazioni non governative è generalmente preoccupato della propria sostenibilità a lungo termine nel momento in cui saranno chiaramente visibili gli effetti dell'ingresso nell'Unione europea e il sostegno estero diminuirà.

Poche infatti sono le organizzazioni della società civile finanziariamente stabili e la maggior parte dipende ancora da fonti esterne di finanziamento. Anche se possono produrre reddito, le ONG non possono essere create con il solo intento di generare

profitto. In alcuni paesi dove sono già attivi dei meccanismi di concessione di contributi governativi secondo una regolamentazione specifica - come, ad es. in Slovenia - spesso le ONG devono sottoporre dei rapporti annuali a organi statali a ciò preposti.

Inoltre, generalmente a seguito di azioni di lobby promosse dalle ONG, in quasi tutti i paesi dell'Europa centrale - tranne che nella Repubblica Ceca - sono state approvate delle leggi specifiche che concedono alle ONG esenzioni e deduzioni fiscali dietro speciali condizioni; alle persone fisiche e alle imprese di destinare una percentuale compresa tra l'1 e il 2% - a seconda del paese interessato - delle imposte sul proprio reddito ad una associazione di propria scelta.

Ad esempio, i contribuenti ungheresi e quelli della repubblica ceca possono donare l'1% delle imposte sul proprio reddito ad una "charity" di loro scelta, mentre in Slovacchia o in Lituania possono destinare il 2% delle imposte alle ONG. Questo contributo del 2% è attualmente uno dei più alti in Europa centrale e rappresenta un esempio importante di incentivo governativo alla società civile.

Malgrado questa dipendenza dai finanziamenti esteri, la capacità organizzativa e manageriale delle ONG è andata notevolmente migliorando negli ultimi anni in alcuni paesi, come la Lituania, dove si sta sempre più diffondendo la convinzione che una efficiente amministrazione dei progetti, una buona gestione e la capacità di collegamento in rete con le realtà locali sono elementi chiave per la sostenibilità di un'organizzazione.

Rapporti con l'opinione pubblica

Il settore non profit è generalmente percepito positivamente sia dallo Stato che dall'opinione pubblica, anche se quest'ultima orienta le proprie preferenze in base alla ONG in questione. La copertura mediatica delle ONG è frequente e generalmente accurata e corretta in quasi tutti i paesi, ma ciò nonostante le donazioni dei cittadini al settore non profit in generale rimangono piuttosto contenute.

Va detto tuttavia che il ruolo giocato dai mass-media sarà sempre più di promozione dei valori e della cultura civica.

Bibliografia

Bulgaria as an emerging actor in international development cooperation - Adam Novak e Boriana Marinova - Giugno 2005 - Country Report

National Report Executive Summary – Cyprus – Areas under the control of the Cyprus Government; Turkish Cypriot Community - Eurobarometer 63.4 “Public Opinion in the European Union” – Spring 2005

Overview of the status of human rights in Estonia in 1999, pubblicato sulla base della Risoluzione del Consiglio dell’ Estonian Institute of Human Rights – Marzo 2000

Statistical Findings on Hungary - The Main Findings of the Data Collection for the Year 2000 (Central Statistical Office)
<http://www.nonprofit.hu/english//kiadvanyoktanulmanyok.html>

Civil Society and the E.U. An Analysis focusing on the interactions between the Commission and the Civil Society Organisations, with particular emphasis on Research Policy - University of Bath Department of European Studies and Modern Languages

Nations in Transit 2004 – Czech Republic – Freedom House

Development Ngos in Hungary – Country Report September 2005 - Anita Bister

Development Ngos in Slovenia – Country Report 2005 - Anita Bister

Development Ngos in Slovak Republic– Country Report October 2005 - Anita Bister

Nations in Transit 2004 – Estonia – Freedom House

Estonia under occupation of a totalitarian regime and the reinstatement of open society – by Aadu Oll - Chairman of Board Estonian Institute of Human Rights - Deputy Chairman Union of Former Political Prisoners

Nations in Transit 2004 – Latvia – Freedom House

NGDO partnership in the enlarged EU “Seminar on EC Development Co-operation: Policy, Instruments & Funding “ Vilnius 9 settembre 2005 – Christine Bedoya

Nations in Transit 2004 – Lithuania – Freedom House

NGDO partnership in the enlarged EU “Seminar on EC Development Co-operation: Policy, Instruments & Funding “ Riga - August 2005 – Adam Novak

Nations in Transit 2004 – Poland – Freedom House - Preston Keat

Romania as an emerging actor in international development cooperation – Country report – Mihaela Ivan, Csilla Kiss, Adam Novak Giugno 2005

Nations in Transit 2004 – Slovakia – Freedom House – Grigorij Meseznikov

Slovenia – Brian J. Pozun Time Central Europe Review Ljubljana Life NIT 2004

Strategy Paper of the Government of Hungary on Civil Society – Budapest 22, October 2002 - (unofficial working translation commissioned by the Nonprofit Information and Training Centre – NIOK - Foundation)

CESE, Parere su “Il ruolo ed il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea”, CES 851/99.

CESE, Parere su “La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato”, CES 811/2000.

CESE, Parere su “La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) – Contributo del Comitato all’elaborazione del Libro bianco”, CES 535/2001.

CESE, Parere su “L’economia sociale ed il mercato unico”, CES 242/2000.

CESE, Il CESE: un ponte tra l’Europa e la società civile organizzata, CESE-2002-017-IT.

Commissione europea (2000), Documento di lavoro “La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato”.

Commissione europea (2001), La Governance europea: un libro bianco, DOC COM(2001) 428 definitivo/2.

Commissione europea (2002), Comunicazione “Principi generali e norme minime applicabili alle consultazioni intraprese dalla Commissione con le parti interessate”, Doc. COM (2002) 704.

Commissione europea (a cura di), (2003), I nuovi attori dell’occupazione: sintesi dell’azione pilota Terzo settore e occupazione. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Commissione europea (2003), Relazione della Commissione sulla Governance europea.

“La promozione del Terzo Settore: forme di partenariato tra reti europee e Istituzioni Comunitarie” Realizzata da Diesis (Bruxelles) per conto dell’Agenzia per le Onlus – Italia, Anno 2003

QUINTA PARTE

L'INCERTA RELAZIONE

LA COMUNICAZIONE NEL TERZO SETTORE E NEL VOLONTARIATO

(a cura di Marco Binotto¹²¹)

Non è semplice fare il punto sulla relazione tra il mondo del volontariato e la sfera della comunicazione. A sei anni dalla pubblicazione della prima, e purtroppo tuttora unica, rilevazione nazionale su questo tema, la ricerca della Fondazione Italiana per il Volontariato curata da Renato Frisanco, Stefano Trasatti e Andrea Volterrani¹²², nonché dalle riflessioni e studi condotti da Maria Teresa Rosito, non sono emersi nuovi sistematici tentativi di indagare le complesse relazioni tra volontariato e comunicazione. Molte analisi sono ormai presenti sulle dimensioni strutturali e quantitative dell'universo del volontariato e dell'economia sociale e civile, ma anche sull'intreccio di pratiche solidaristiche, costruzione organizzativa, rappresentazioni culturali e valori insieme alle relazioni con istituzioni e imprese proprie di questi settori. Nello stesso tempo sono apparse alcune pubblicazioni non solo centrate sul *know how* necessario alle pratiche di comunicazione interna e al cosiddetto marketing sociale, oltre ad una crescente attenzione al tema della comunicazione sociale e alla copertura mediale dei "temi sociali".

Ed è proprio su queste tematiche che concentreremo questo intervento.

La comunicazione ricercata

Uno spaccato del rapporto tra comunicazione e volontariato

Iniziamo allora dalle analisi condotte in questi anni in cui è presente qualche riferimento o possibilità di esame del controverso rapporto tra comunicazione e le attività di volontariato e, in genere, dell'ampio spettro del terzo settore e delle "tematiche sociali".

Naturalmente il primo riferimento è tratto dal *Censimento delle istituzioni non profit* realizzato dall'Istituto nazionale di statistica nel 1999. In quel caso, come in altri, le attività di comunicazione non sono state oggetto di una rilevazione *ad hoc*, né considerate nella loro specificità rispetto alle attività economiche, organizzative, culturali o relazionali. In quel caso le «attività svolte tramite l'utilizzo di mezzi di comunicazione di massa»¹²³ sono state incluse tra le attività economiche nella classe delle «Attività culturali e artistiche», insieme alla «produzione artistica e letteraria, le attività dei musei, delle biblioteche, degli orti botanici, dei giardini zoologici e degli acquari». Le attività di *fund raising* – che sono spesso direttamente associate all'utilizzo delle leve comunicative e mediali, oltre a rappresentare, in molti casi, l'unica attività comunicativa consapevolmente svolta dalle organizzazioni – sono invece inserite nella «classe Erogazione di contributi filantropici», insieme alla «promozione del volontariato [...] i centri di servizio per il volontariato e le fondazioni bancarie»¹²⁴.

La prima classe, le *attività culturali*, venne indicata come prevalente da 40.553 istituzioni corrispondenti al 18,3 per cento del numero complessivo delle organizzazioni censite (221.412). La seconda categoria, il *fund raising*, invece costituiva invece meno dell'un per cento del totale con 1.246 istituzioni. Una quota maggiore veniva raggiunta invece dai *Servizi di tutela e protezione dei diritti*, direttamente correlate dai ricercatori alla «funzione di *advocacy*» e quindi di

¹²¹ Insegna nel Laboratorio di Stili e Tecniche della Comunicazione Sociale nella Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università "La Sapienza" di Roma e coordina l'Osservatorio sulla Comunicazione Sociale Terza.com e l'Osservatorio Comunicazione Politica (OCP).

¹²² R. Frisanco, S. Trasatti, A. Volterrani (a cura di), "La voce" del volontariato. Indagine nazionale su organizzazioni di volontariato e comunicazione, Fivol, Roma 2000.

¹²³ Istat, Istituzioni nonprofit in Italia 2001, Roma 2001, p. 11.

¹²⁴ Ibidem, p. 12.

rapporto con l'opinione pubblica attraverso i mass media, raggiunge le 3.927 unità, pari all'1,8 per cento, dove in generale le attività legate a «*Tutela dei diritti e attività politica*» costituisce il 3,1 per cento della popolazione con 6.842 unità. Per ultimo 15.651 istituzioni, pari al 7,1 per cento, si dedicavano a *Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi*.

A questa informazione vanno aggiunte le istituzioni che svolgevano altre attività oltre a quella prevalente (comunque una minoranza del campione, poco meno della metà: 38,5%¹²⁵). 9.507 unità indicarono *Tutela dei diritti e attività politica*, 1.673 *Relazioni sindacali* e 4.446 *Filantropia* come attività secondaria. Complessivamente era quindi possibile quantificare in 61.377 istituzioni non profit che indicavano come principale e 15.626¹²⁶ come secondaria attività che implicavano in maniera prevalente o completa la comunicazione o le relazioni con la stampa¹²⁷.

Informazioni più precise provengono da altre rilevazioni svolte dall'Istat. Ad esempio, la *Quinta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato*¹²⁸ evidenzia un panorama molto ampio riguardo la «tipologia dei servizi offerti» tra i quali spiccano «l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica» (indicato dal 17,5% del totale), «l'organizzazione di spettacoli e manifestazioni folkloristiche» (12,8%), l'organizzazione di «corsi tematici e visite guidate» e di «informazione per adulti (indicato rispettivamente da 1.386 e 1.071 organizzazioni pari al 7,6 e 5,9 per cento) e l'«informazione sui diritti» (1.247 pari al 6,8%)¹²⁹.

Come si è detto queste indicazioni sono ricavate da ricerche compiute per altri scopi, forniscono però un primissimo segno delle attività di comunicazione svolte dalle organizzazioni non profit. Si tratta delle attività svolte e indicate ai rilevatori della ricerca tra un ventaglio molto ampio di possibilità dove, come si è visto, non era espressamente prevista un'attività pianificata di comunicazione o di relazione con i media. Tali funzioni vengono svolte in modo del tutto *trasversale* alle attività istituzioni svolte e quindi è necessaria una rilevazione più focalizzata per individuale.

Appare quindi necessario orientare la nostra indagine, seppur introduttiva, verso ricerche maggiormente focalizzate sulla questione. Dal tipo di attività svolte dalle organizzazioni occorre passare agli strumenti messi in campo, alle sue finalità e alla valutazione delle attività risultanti. Partiamo dai mezzi.

Tradizionalmente la principale, e maggiormente discussa e analizzata, attività comunicativa delle organizzazioni di volontariato e non profit si è svolta attraverso il panorama, tanto pulviscolare quanto ricco, delle riviste e dei bollettini editati in prima persona dalle organizzazioni. È su questo strumento di comunicazione che si è concentrata una qualche attività di indagine negli ultimi anni. Due sono gli esempi e le tipologie di risultato.

¹²⁵ Ibidem, p. 70.

¹²⁶ In questo dato non è stato possibile aggiungere anche le Attività culturali e artistiche, tra i dati forniti dall'Istat nel rapporto di ricerca non è infatti presente una tavola che presenti i dati scorporati relativi alle attività secondarie.

¹²⁷ Pari rispettivamente al 27,7 e al 7,1 per cento di tutte le istituzioni censite e, nel secondo caso, all'11,4 per cento delle istituzioni che hanno indicato più di un'attività (come abbiamo visto corrispondenti al 61,1% del totale, 136.168 unità) realizzano come attività secondaria funzioni legate in maniera diretta o indiretta ad attività di comunicazione.

¹²⁸ La ricerca è stata effettuata «nel corso del biennio 2004-2005» sulle organizzazioni di volontariato «iscritte nei registri regionali e provinciali al 31 dicembre 2003» e diffusa il 14 ottobre 2005.

¹²⁹ Le ultime due tipologie riguardano ancora attività di educazione e sensibilizzazione proprie della comunicazione di utilità sociale, quali la «promozione della donazione di organi e tessuti» (703, pari al 3,8%) e la «formazione professionale» (630, pari al 3,4%).

La prima indagine è stata realizzata nel 2002 da parte del Forum permanente del Terzo settore. Si tratta di una *Ricerca sulla comunicazione e sull'editoria* delle più di cento organizzazioni aderenti. Il risultato, purtroppo poi non seguito da aggiornamenti o nuove indagini, evidenziava la crescente attenzione a tali tematiche delle organizzazioni prevalentemente nazionali o di secondo livello presenti nel Forum. Due terzi dei rispondenti indicavano infatti la comunicazione «ai primi posti, per importanza, tra le attività svolte» dove «in una classifica ideale una buona comunicazione è seconda solo a una buona organizzazione interna affinché funzioni al meglio»¹³⁰.

Tale interesse si esprimeva nella presenza nell'86 per cento delle organizzazioni di una struttura dedicata alla comunicazione e nel largo spettro di strumenti utilizzati. Se il 91 per cento delle organizzazioni disponeva di un sito web, il 65% pubblicava una rivista, mentre il 76% realizzava opuscoli o materiale cartaceo, «materiale documentario» (67%) e volumi o testi di ricerca (54%). Già in quel momento il *medium* più diffuso era quello telematico, mentre le pubblicazioni periodiche si confermava come stabile strumento di informazione di volontari, soci e cittadinanza.

Proprio intorno alle pubblicazioni si sofferma un'altra rilevazione realizzate intorno al rapporto tra comunicazione e organizzazioni di volontariato e di terzo settore. Tale ricerca è di nuovo nata su iniziativa della Fondazione Italiana per il Volontariato e realizzata da questa insieme a due gruppi di ricerca, uno dell'Università Cattolica di Milano e l'altro dell'Università di Roma "La Sapienza". L'indagine si è concentrata proprio su un campione di «riviste del terzo settore», riconducendole all'ampio ambito dei media «non-mainstream», ovvero di «*altri media*» definiti proprio intorno al «loro essere luogo dell'alterità». Questa «alterità» si costruisce certo rispetto ai media mainstream «per contenuti, stili espressivi, modalità produttiva, distributive e di consumo», ma in seconda battuta, la dimensione dell'altro si gioca all'interno della stessa galassia dei media non-mainstream che è caratterizzata, appunto da pratiche – sia di produzione che di consumo mediale – eterogenee per progetto politico, livelli di accesso e di partecipazione, radicamenti contestuali, tipologie di supporto e forme distributive.¹³¹ Ed infine «altre» rispetto alle identità e alle culturali espresse attraverso questi strumenti. A fronte di questa premessa la rilevazione si è dispiegata lungo un complessa articolazione metodologica che è difficile qui riassumere.

L'indagine non si è, infatti, concentrata sul solo versante della realizzazione e produzione dei testi, e quindi sulla strutturazione delle redazioni, sui rapporti con le associazioni «editrici» e su quelli con i lettori. Si è cercato inoltre di «capire le dinamiche più profonde del consumo mediale non-mainstream»¹³² realizzando una ricerca sul campo su un gruppo di lettori delle riviste passando per una analisi semiotica sulla «leggibilità, struttura e percezione» delle riviste esaminate.

I risultati vedono confermato l'importante ruolo svolto da queste testate sia per la vita associativa che per il pubblico più o meno ampio di lettori. Un'importanza che risponde non solo alla «crescita delle forze del terzo settore», ma ai «nuovi bisogni informativi e comunicativi» di cittadini ai quali il panorama dei media si dimostra

¹³⁰ Il risultato della ricerca, curato da Valentina Fontanella, è pubblicato nel rapporto Terzo settore 2002-2003 realizzato dallo stesso Forum permanente del Terzo settore (I libri del Salvagente, Roma 2002), p. 138.

¹³¹ F. Pasquali, *Media e media non-mainstream*, in F. Pasquali, M. Sorice (a cura di), *Gli altri media. Ricerca nazionale sui media non-mainstream*, Vita e Pensiero, Milano 2005, p. 20.

¹³² F. Pasquali, M. Sorice, *Premessa* in ID, op. cit., p. 8.

«sempre più incapace» del fornire una rappresentazione adeguata della complessità sociale¹³³.

La realizzazione delle testate assume contorni molto vari sia in termini di costi e diffusione che in quella della composizione delle redazioni. Quest'ultima passa da una maggiore professionalizzazione ad una completa integrazione con la struttura organizzativa "dell'editore". D'altro verso, queste testate sembrano assumere il rango comune, quanto fondamentale, di «strumento di identificazione», sia per l'organizzazione promotrice che vede in esse espressa la propria *mission* e le attività di relazione e informazione, sia dei lettori che spesso si sentono «co-attori» del processo comunicativo che dei redattori «convinti di fare un lavoro serio, originale e di qualità»¹³⁴. Un panorama comunque complesso in cui la funzione svolta dalle testate evidenzia nello stesso tempo le potenzialità, l'importanza e i limiti della comunicazione del volontariato e del terzo settore.

La sollecitazione offerta da questa ricerca ci permette di allargare le possibilità di definizione e interpretazione della comunicazione del volontariato. Se, come vedremo, sembrano progressivamente allargarsi le possibilità per le organizzazioni di terzo settore di intervenire nella sfera pubblica mediatizzata, un viaggio percorso lungo le due strade possibili – indicate da Andrea Volterrani¹³⁵ e presenti già ne *La "voce" del volontariato* – quella della *cooperazione limitata* e di quella *simbiotica*. La strada dell'utilizzo dei canali offerti dal mondo dell'informazione con l'obiettivo di costruirsi come «credibile fonte di notizie»¹³⁶ nella prospettiva di divenire un interlocutore forte e riconosciuto. A fianco a questa strada – che vaglieremo più avanti – si prospetta quella di costruire in qualche misura «un sistema informativo alternativo a quello dei media giornalistici»¹³⁷. In questa direzione va il perdurare, e in alcuni casi il rafforzarsi, delle esperienze delle riviste e pubblicazioni del volontariato e del terzo settore, ma sempre più ampiamente nell'utilizzo delle tecnologie informatiche e della rete Internet. Possiamo intendere questa propensione come un ripiego, una risposta alla difficoltà del rapporto con i mass media, o a anche semplicemente come l'aggiungersi di nuovi strumenti di espressione del mondo della solidarietà, oppure ancora pensarli come possibili alternative non solo *al modo di comunicare*, ma anche a quello *di associarsi e fare rete*.

Proprio per affrontare questa questione, questa "incerta relazione" dobbiamo ora affrontare il tema, in qualche modo sempre centrale, della consistenza e della assetto organizzativo di associazioni e delle strutture di volontariato e terzo settore ma anche dell'approccio *culturale* alla comunicazione.

Il volontariato che comunica

La comunicazione dal punto di vista delle organizzazioni

L'organizzazione della comunicazione. L'importanza data dal dotarsi di strutture, professionalità ma anche soltanto e soprattutto dello *slancio* presente nello svolgere attività comunicative appare, in prima approssimazione, legato alla tipologia organizzativa e alla disponibilità di personale e risorse economiche. In questo caso, le tendenze insieme ai problemi emersi già dalla ricerca della Fivol del 2001 e

¹³³ R. Frisanco, S. Menna, A. Patete, P. Springhetti, Le riviste del terzo settore: problemi e potenzialità, in F. Pasquali, M. Sorice, op. cit., p. 158.

¹³⁴ Ibidem, p. 160.

¹³⁵ Cfr. A. Volterrani, *Panorami sociali. Il sociale nei media, i media nel sociale*, Liguori, Napoli 2003, pp. 64-66.

¹³⁶ Ibidem, p. 65. In proposito ci permettiamo di rimandare ad un nostro intervento su questo tema: *Farsi fonti. Come entrare nel circuito degli avvenimenti*, in A. Volterrani (a cura di), *Raccontare il volontariato, "I Quaderni Cesvot"*, n. 29, Firenze 2006, pp. 47-104.

¹³⁷ Ibidem.

ripresi dall'intervento di Renato Frisanco appare avere conseguenze dirette nell'analisi dell'intervento comunicativo delle organizzazioni.

L'attenzione alla componente comunicativa, insieme alla correlata capacità di produrre in modo continuativo e strutturato tali prodotti e attività, appare in prima istanza legata al grado di strutturazione organizzativa. In qualche modo la suddivisione interna e/o funzionale, la presenza di personale retribuito o più stabile, la presenza di strutture informatiche o di sedi attrezzate appaiono essere direttamente correlate alla possibilità di comunicare.

Appare riprodursi una alternativa simile a quella emersa in altre dimensioni rilevanti dell'organizzarsi del volontariato fin qui emerse. Lo strutturarsi nel territorio e nel tempo del volontariato pare dover corrispondere all'istituzionalizzazione della sua presenza organizzata¹³⁸. Allargamento del numero di volontarie e volontari coinvolti, nascente differenziazione e professionalizzazione dei compiti, progressiva formalizzazione delle competenze e delle pratiche di decisione e organizzazione, progressivo aumento delle necessità finanziarie.

Ciò pare vero anche per la comunicazione.

Per costruire un rapporto duraturo con i media pare necessario dotarsi di strutture stabili impiegate a questo scopo che sia un addetto o ufficio stampa, per realizzare una brochure occorre affidare il lavoro ad una agenzia specializzata, per fare il sito web è per lo meno necessario un giovane "smanettone".

Nella sostanza, per poter comunicare pare dover essere *quel certo tipo* di organizzazione. Alcuni dati sull'evoluzione di questo rapporto emergono da una recente rilevazione, un'*Indagine sull'uso degli strumenti di comunicazione nelle organizzazioni di Terzo Settore*, realizzata nella Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università di Roma "La Sapienza" su un campione di organizzazioni di terzo settore (Cooperative sociali e associazioni di promozione sociale) e associazioni di volontariato operanti nella provincia di Roma¹³⁹. La forza organizzativa appare determinante nel procedere ad attività strutturate di comunicazione. Partiamo proprio da queste.

Tabella 1 – Tipologia di strutture dedicate alla comunicazione

	Valori assoluti	Percentuale sul totale	Percentuale parziale*
Esistono più strutture o persone dedicate alle diverse attività	10	5,8%	16%
Esiste un apposito ufficio di comunicazione che realizza tutte le attività	2	1,2%	3%
Esiste un responsabile comunicazione, eventualmente affiancato	19	11,1%	31%

¹³⁸ Su questo tema cfr. M. Magatti, Il potere istituzionale della società civile Laterza, Roma-Bari 2005.

¹³⁹ Diretta da Mario Morcellini, l'indagine è stata condotta dall'Osservatorio sulla comunicazione sociale e l'editoria del Terzo settore Terza.com con il coordinamento di Barbara Mazza e di chi scrive. La ricerca si inserisce nel quadro di un progetto di ricerca nazionale interuniversitario cofinanziato dal Ministero dell'Università e Ricerca tra i programmi di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale (PRIN – Cofin: "Oltre l'opinione pubblica: architetture comunicative e nuovo spazio sociale"). L'indagine è realizzata in collaborazione con il Centro Servizi del Volontariato del Lazio Spes e il Forum permanente del Terzo settore. Una simile rilevazione è stata compiuta sulle organizzazioni presenti nella Provincia di Sassari. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito: www.terzacomunicazione.org

Quando è necessario si attiva una struttura o persona dedicata ad altro	30	17,5%	49%
Totale	171	100%	61%

* sul totale delle organizzazioni che dispongono di strutture o professionalità di comunicazione.

Il dato generale conferma la difficoltà a dotarsi di professionalità e strutture in modo più o meno esclusivo dedicate alle attività di comunicazione o di relazioni pubbliche. Poco più di un terzo del totale delle organizzazioni contattate dichiara di disporre di un responsabile della comunicazione (poco più del dieci per cento del totale) o comunque di impiegare all'occorrenza una struttura o persona dedicata solitamente ad altro (per la metà delle risposte in questo senso pari al 17% del totale, vedi Tabella 1).

Al contrario tra le organizzazioni che hanno dichiarato di non disporre di strutture o professionalità incaricate specificatamente di realizzare tali attività, poco più di un decimo (11,7%) ammettono di non realizzare alcuna «attività organizzata di comunicazione», mentre per oltre la metà dei casi tale sforzo è compiuto dalle «strutture dirigenti» (una risposta scelta complessivamente da un terzo del totale) confermando come «il personalismo» denunciato dall'intervento di Renato Frisanco come segnale di criticità si confermi anche per la comunicazione. Nelle relazioni con l'esterno è infatti la figura del Presidente che assume il ruolo di portavoce ma, spesso, anche quello di responsabile delle strategie e delle concrete pratiche attivate. Rispetto alla struttura adottata, se come si è visto il 34 per cento è dotato proprio di un ufficio o responsabile dedicato alle attività di comunicazione, per un quarto del campione questo è presente da oltre tre anni, mentre meno di un quinto del campione (17,6 per cento) dispone di un addetto o di un ufficio stampa. A questo punto ci si può domandare: a fronte di questo tipo di impegno che tipo di accesso ai media si ottiene?

Mentre una minima parte dichiara di non veder mai ripresi i comunicati stampa realizzati, quasi il sessanta per cento risponde «spesso» o «sempre». Positivo anche il giudizio riguardo il modo in cui questi vengono ripresi, meno di un quarto del campione lo giudica «poco» o per nulla corretto (Tabella 2).

Tabella 2 – Frequenza e giudizio nel rapporto delle organizzazioni di terzo settore con la stampa

Frequenza con cui i media riprendono i com. stampa		Correttezza con cui i media riportano i com stampa		Adeguatezza rilevanza	
Sempre	17,3%	Del tutto	25,0%	Del tutto	12,0%
Spesso	40,2%	Molto	48,4%	Molto	38,4%
Raramente	33,9%	Poco	20,2%	Poco	40,0%
Mai	4,7%	Per niente	2,4%	Per niente	5,6%
non risponde	3,9%	non risponde	4,0%	non risponde	4,0%
	100,0% (124)		100,0% (124)		100,0% (125)

Più critico il giudizio rispetto allo spazio dedicato ai propri comunicati. Solo il 12 per cento si giudica del tutto soddisfatto mentre quasi la metà dei rispondenti lo è poco o per nulla. Da notare come tali contatti si concentrino però sui media locali e in particolare sulla stampa. Due terzi del campione ha infatti avuto contatti nell'ultimo anno con la stampa locale, mentre non arrivano alla metà le

organizzazioni raggiunte da tv o radio locali (rispettivamente 44,4 e 26,3 per cento). Molto più raramente hanno avuto accesso ai network nazionali, se la stampa nazionale è irraggiungibile per i due terzi del campione, i canali televisivi e radiofonici sono irraggiungibili per il settanta e l'ottanta per cento del campione al pari degli spazi di accesso della Rai utilizzati solo dal 7 per cento delle organizzazioni.

In sostanza emergono di nuovo i tratti di una "relazione incerta" tra organizzazioni e le attività di comunicazione. L'accesso ai media, come la realizzazione di strumenti *autoprodotti*, appaiono ostacoli non insormontabili. Per organizzazioni caratterizzate spesso dalle piccole dimensioni o comunque attestata verso un'elevata tendenza alla parcellizzazione lo sforzo può però essere veramente molto importante. In questi termini appare determinante una seconda componente oltre a quella organizzativo-strutturale: quella relativa all'orientamento *culturale*.

La cultura della comunicazione. In questo ambito appare emergere una difficoltà a concettualizzare il tema comunicazione, ovvero non solo a definirlo in termini corretti pur nella sua polisemia, quanto piuttosto a collegare l'attività concreta alle pratiche comunicative. In questi termini l'attenzione verso tali leve appare ancora definirle in termini *strumentali*: la comunicazione viene identificata spesso come un semplice mezzo per contattare altre realtà oltre a quelle già *incontrate* nella pratica relazionale quotidiana e non come realizzazione e potenziamento proprio di quelle attività di relazione¹⁴⁰. In sostanza, da un lato il processo comunicativo viene identificato con la comunicazione di massa, specificatamente intesa come comunicazione *verso* i mass media, il sistema dell'informazione e l'industria culturale, dall'altra si configura come attività distinta e ulteriore rispetto a quelle già poste in essere.

Mentre sembra permanere in una parte delle organizzazioni della netta distinzione tra il *fare* e il *comunicare* associata talvolta ad una diffidenza generalizzata verso «il mondo della comunicazione», larga parte delle più comuni attività comunicative appaiono essere entrate in modo stabile, quanto inavvertito, nelle attività di routine. La realizzazione di volantini o comunicati, il *merchandising* come i banchetti in occasione di eventi, le riviste o il sito web sebbene siano pratiche comuni in quasi tutte le organizzazioni spesso non vengono associate al termine «comunicazione», non sono *fare comunicazione*.

Da questo punto di vista la riproducibilità tecnica fornita dai linguaggi mediali non viene riconosciuta come possibile pratica relazionale. In quanto tale non appare quindi come parte degli strumenti di costruzione di identità, dell'estensione delle risorse simboliche, dell'attrattività o dell'*espansione* culturale delle conoscenze e del capitale simbolico e sociale creato dall'organizzazione. Si è visto, negli interventi precedenti, come questa capacità di fornire beni simbolici e relazionali insieme a risorse cognitive e identitarie da mettere in circolo attraverso l'attività associativa e volontaria svolta è una delle componenti di maggiore attrattività verso i giovani volontari e volontarie. Tale mancanza, vissuta dalle organizzazioni come ristrettezza oggettiva diventa una delle cause del mancato investimento nelle attività

¹⁴⁰ Su una definizione di comunicazione sociale e di Terzo settore direttamente legata alle relazionalità e al capitale sociale si veda B. Mazza, Verso una nuova definizione di comunicazione sociale in Volterrani Raccontare il volontariato, op. cit.; B. Mazza, A. Volterrani, Spazi e forme di relazionalità. Il dilagare della comunicazione sociale, in "Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica", n. 26, 200; e M. Binotto, Appunti per una definizione di comunicazione sociale, in "Relazioni Solidali", n. 2, 2005, pp. 131-138. Con un'impostazione simile da segnalare la recente pubblicazione curata da Stefano Martelli, La comunicazione del terzo settore nel Mezzogiorno, Franco Angeli, Milano 2006.

comunicative; effetto che a sua volta contribuisce a rinforzare la causa costruendo un vero e proprio *circuito vizioso*:

- a) Pochi volontari e volontarie, insieme alla carenza di risorse, impediscono l'uso degli strumenti di comunicazione.
- b) La non attivazione degli strumenti mediali rende povero o più spesso poco rintracciabile il giacimento di beni simbolici e relazionali da "mettere a disposizione" dei volontari e volontarie.
- c) La mancanza, o meglio la mancata riconoscibilità dei beni presenti, rende poco "attraente" l'attività volontaria presso quella organizzazione rendendo carenti risorse e "organico".

Un secondo possibile legame tra l'approccio alla comunicazione e l'orientamento culturale dell'organizzazione è più legato alla dimensione strutturale. E' proprio la *missione* dell'attività associativa e solidaristica a orientare in modo determinante la sua estroversione, la possibilità-necessità di far sentire la propria voce. È la necessità di intervenire sul piano ampio della sfera pubblica, delle decisioni politiche o semplicemente dell'intervento culturale e di sensibilizzazione a sembrare le uniche ragioni per attivarsi.

Di nuovo ritorna la distinzione tra il *fare* e il *comunicare*. Assume però i tratti di una netta separazione tra organizzazioni *che fanno* da una parte e quelle *che comunicano* dall'altra. In questi termini l'orientamento al discorso pubblico, all'intervento attivo nei confronti della società, al coinvolgimento degli esclusi o di chi non fa parte del proprio gruppo, fino alla diffusione della cultura della solidarietà o della semplice consapevolezza della sua esistenza tra gli strati della società possono apparire obiettivi secondari. Intesa in termini funzionali, con l'obiettivo della *visibilità*, cioè come semplice espressione di esigenze di marketing e raccolta fondi oppure con l'obiettivo dell'*advocacy*, cioè come espressione di obiettivi "politici", la comunicazione può diventare non necessaria.

A questo primo livello di analisi ed elaborazione dei risultati dell'*Indagine sull'uso degli strumenti di comunicazione nelle organizzazioni di Terzo Settore* non è possibile confermare questa ipotesi¹⁴¹. Se in generale non appaiono emergere marcate differenze tra le tre tipologie organizzative su cui si è concentrata la ricerca, una prima dissonanza emerge proprio in rapporto alla presenza di strutture dedicate alle attività comunicative, la cui costituzione rappresenta senz'altro un indicatore dell'attenzione mostrata verso questi temi oltre che della forza organizzativa. Ebbene, come è evidenziato nella Tabella 3, le cooperative sociali sono le strutture meno organizzate in termini comunicativi, soprattutto quelle di tipo B¹⁴² più vicine ad un orientamento imprenditoriale. Vissuta in questo modo, infatti, la comunicazione sociale non costituisce un'attività indispensabile, mentre può essere utile come leva del marketing dove neppure uno strumento di diffusione e cura delle relazioni come il bilancio sociale risulta essere adottato. Simile risultato per le organizzazioni di volontariato dove il tipo di attività svolta e l'ambito tematico appaiono dimensioni rilevanti nel determinare la loro *estroversione*.

¹⁴¹ La somministrazione dei questionari si è infatti conclusa nel mese di giugno, mentre si è appena conclusa la delicata fase di immissione e ripulitura dei dati. Quelle qui presentate sono quindi le primissime elaborazioni risultanti dalle interviste la cui analisi è tuttora in corso.

¹⁴² Su questo rimandiamo a C. Tramontozzi, *Comunicazione in-visibile. Indagine sulla comunicazione delle cooperative sociali di Roma e Provincia tra visibilità e sensibilizzazione*, Tesi di Laurea discussa presso la Facoltà di Scienze della Comunicazione della Sapienza Università di Roma.

Tabella 3 – Esistenza di strutture dedicate alla comunicazione per Tipologia di organizzazione (percentuali di colonna, n=171).

Esistono strutture o professionalità dedicate alla comunicazione?	Tipologia di organizzazione				Totale
	Coop A	Coop B	Ass. Promozione sociale	Ass. Volontariato	
Sì	34,3%	32,4%	47,4%	35,0%	35,7%
No	65,7%	67,6%	52,6%	63,8%	63,7%
Non risponde	-	-	-	1,3%	,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Il volontariato mediattivo

Le prospettive della comunicazione tra nuove tecnologie e “alternative” ai mass media

Possiamo quindi brevemente riprendere la questione relative alla terza strategia che rimane, oltre a quelle fondate sulla cooperazione, con il mondo mediale: quella di costruirsi come *alternativa* al mondo dei «media giornalistici»¹⁴³. Come si è visto, questa appare come una delle tradizionali scelte intraprese dal mondo della solidarietà attraverso il ricco panorama delle riviste e delle pubblicazioni edite dal terzo settore. In questo scenario due sono le novità di rilievo. La prima rimanda all’aggiungersi delle nuove tecnologie, ed in particolare della connettività offerta dalla rete Internet, nella «cassetta degli attrezzi» del comunicare, la seconda rimanda alla nuova prospettiva che la *metafora della rete* offre alla stessa cultura della comunicazione.

Moltissime strutture ormai dispongono di un sito web. Questo strumento permette infatti un oggettivo abbattimento dei costi della realizzazione di prodotti comunicativi, oltre all’idea, e illusione, di poter allargare in modo semplice, immediato e universale la possibilità di essere conosciuti e riconosciuti. È noto purtroppo come le potenzialità della comunicazione telematica si riducano troppo spesso in una riproposizione statica di contenuti “promozionali” che rende i siti delle associazioni troppo simili a delle semplici “vetrine” delle loro identità e attività. Se non fosse utilizzato in termini così semplificati, ovvero come lo spostarsi nella dimensione telematica della comunicazione in precedenza orientata prevalentemente al supporto cartaceo – con il prevalere soprattutto dello strumento rivista – potrebbe costituire più di una sola diminuzione dei costi umani ed economici di questa attività. In effetti l’uso della connettività a rete permetterebbe, in potenza, un salto di qualità alle attività comunicative in termini di interattività, creatività e orientamento relazionale e cooperativo. Da questo punto di vista, la rete più che una semplice estensione dei tradizionali mezzi di comunicazione potrebbe costituire un cambiamento radicale delle possibilità di associazione e cooperazione, un’innovazione profonda nelle forme organizzative e in quelle espressive.

È in questa direzione che la metafora del *mediattivismo*¹⁴⁴ offre la novità di maggior rilievo in questo ambito. La disintermediazione nella produzione e ricezione informativa offerta dal fenomeno dei weblog e del *citizen journalism*, i fenomeni di

¹⁴³ R. Frisanco, S. Trasatti, A. Volterrani (a cura di), op. cit., p. 47.

¹⁴⁴ Non sono troppo numerosi i riferimenti possibili su questo tema, citiamo in termini introduttivi: M. Pasquinelli (a cura di), *Mediattivismo*, DeriveApprodi, Roma 2002; A. Di Corinto, T. Tozzi, *Hacktivismo. La libertà nelle maglie della rete*, Manifesto Libri, Roma 2002; e T. Harding, (2001) *Videovideativismo*, Editori Riuniti, Roma 2003.

cooperazione sociale mediata dalle nuove tecnologie offerta dalle piattaforme web come la *wikipedia* e *youtube*, la creatività nell'uso consapevole dei linguaggi mediali offerta dai nuovi movimenti sociali¹⁴⁵, il fenomeno della proliferazione di siti e canali che offrono alternative alla televisione generalista: sono tutti formidabili esempi di come i *new media*, invece di essere una semplice nuova professionalità o mestiere, possono diventare un patrimonio diffuso, *una nuova alfabetizzazione*. O, più precisamente, un modo partecipato e spesso fondato sul volontariato, di utilizzare possano costituire un rinnovamento molto profondo negli equilibri e nelle possibilità della sfera mediale.

Tre appaiono i tratti di questi fenomeni interessanti in questa sede:

1. Tale immensa produzione comunicativa è realizzata, identificata e spesso programmaticamente presentata, come attività di volontariato non finalizzata al profitto. Si costituisce, cioè, come sfera "alternativa", nelle finalità come nelle forme organizzative, sia alle forme pubbliche che a quelle imprenditoriali della produzione mediale.
2. Tali canali di comunicazione vengono realizzati con il fine esplicito di costruirsi quali strumenti di supporto e visibilità delle attività del volontariato e del non profit o, in generale, seguendo il motto: «dar voce a chi non ce l'ha». Un esempio è fornito dal sito web *Arcoiris.tv*, un canale di raccolta e distribuzione di materiali audio e video provenienti in prevalenza dalla società civile organizzata¹⁴⁶.
3. Tali mezzi di comunicazione vengono immaginati e messi in opera con il fine esplicito, o con il risultato, di costruirsi quali strumenti di sostegno e stimolo alla costruzione di legami sociali e di pratiche di inclusione sociale. L'esempio, in questo caso, è fornito dal movimento delle cosiddette «tv di strada» o «di quartiere» costituitesi programmaticamente proprio come media «di prossimità» per allargare la partecipazione e la "cittadinanza mediale"¹⁴⁷.

A fronte di queste novità positive, il progressivo maggiore utilizzo e orientamento delle organizzazioni all'uso della rete Internet può però avere un risvolto ambivalente. Questo mezzo offre il vantaggio non indifferente di raggiungere quei settori della società italiana più attenti alle questioni sociali e ai temi della responsabilità civica. Infatti, dal *VIII Rapporto sull'associazionismo sociale* redatto dall'IREF¹⁴⁸ emerge una maggiore propensione all'«accesso al Web» tra queste fasce di popolazione. Ma proprio questa corrispondenza indica una possibile debolezza in questo tipo di "strategie". I settori dell'opinione pubblica meno raggiunti dalla rete e in genere meno orientati all'utilizzo delle nuove tecnologie o delle nuove possibilità offerte dalla proliferazione digitale dell'offerta radiotelevisiva e che quindi consumano un ventaglio ridotto di mass media, appaiono sempre più esclusi dalla possibilità non solo di un'informazione più ampia o comunque di consumi culturali plurali, ma anche nella possibilità di entrare in

¹⁴⁵ In questo caso sarebbero moltissimi gli esempi possibili, la crescente attenzione e consapevolezza anche delle organizzazioni non governative e non profit è evidenziata dal nascere di una letteratura sul tema. Cfr. D. Cavazza (a cura di) *Campagne per le Organizzazioni Non Profit*, Emi, Bologna 2006.

¹⁴⁶ In un ambito più vicino alla pratica giornalistica è da interpretare in questo senso anche l'esperienza dell'agenzia Redattore sociale.

¹⁴⁷ In questo campo l'esempio principe è quello di «Disco Volante» canale televisivo realizzato da un'associazione composta in larga parte da persone con disabilità e che quindi utilizza gli strumenti di comunicazione come pratica di integrazione oltre che di diffusione culturale.

¹⁴⁸ L'Istituto di ricerche educative e formative delle ACLI, cfr. C. Caltabiano, *Il sottile filo della responsabilità civica. Gli italiani e la sfera pubblica: VIII Rapporto sull'associazionismo sociale*, Franco Angeli, Milano 2003.

contatto o semplicemente conoscere le attività, i servizi e le posizioni del mondo del volontariato e del terzo settore. Appare, quindi, non solo necessario articolare in modo sempre più multimediale le attività di produzione comunicativa, ma far entrare l'alfabetizzazione ai mezzi di comunicazione di massa non solo tra le necessità dei singoli volontari o operatori, ma anche tra le attività di inclusione proprie delle stesse organizzazioni al fine di ridurre questo possibile *digital divide* che si aggiunge, aggravandole, le fratture già presenti nella società italiana¹⁴⁹.

Se questa considerazione ripropone il tema della necessaria integrazione dei nuovi e vecchi media tra gli strumenti a disposizione delle organizzazioni, rende ancora centrale il tema dell'accesso al panorama dei "vecchi media generalisti", l'accesso alla sfera pubblica.

Il volontariato comunicato

Le organizzazioni di volontariato viste dai mass media

Un discorso del tutto diverso andrebbe difatti operato per la rappresentazione del mondo del volontariato *nei* mass media. In questo caso a fronte del perdurare di una sorta di *autoreferenzialità* della comunicazione realizzata dalle organizzazioni, dove ancora e troppo spesso vale lo slogan proposto da "*La voce*" del volontariato: «si comunica per ottenere la visibilità dell'associazione, non quello della solidarietà», mentre il «mondo della comunicazione» appare tuttora più interessato a questo aspetto «che si presenta indubbiamente come più comoda, inoffensiva, non problematica né difficile»¹⁵⁰.

La rappresentazione appare infatti ancora episodica, legata a singoli eventi o singole occasioni in cui la visibilità delle associazioni è legata a momenti di protesta o dibattito politico intorno ad alcune questioni specifiche¹⁵¹. Casi in cui sono di nuovo protagoniste le posizioni delle organizzazioni, delle parole di presidenti e portavoce. La quotidianità del volontariato, come le questioni che pone, appare permanere nell'ombra della pubblica attenzione. La tragicità dei rapimenti di volontarie e reporter *free lance* negli scenari di guerra hanno proposto all'attenzione pubblica per qualche settimana la presenza e anche la ricca umanità del mondo della solidarietà per poi farle tornare nell'oblio delle *non-notizie*. Un'attenzione che però appare riproporsi in alcuni lodevoli eccezioni che appaiono giungere dal mondo dell'intrattenimento televisivo e da alcuni esempi di quello cinematografico.

In questa direzione esiste già qualche attività di ricerca che, come per quella sulla produzione comunicativa delle organizzazioni, non sembra mai sufficiente né a costruire una rappresentazione sufficiente della complessità della situazione né ad offrire proposte, direzioni possibili o soluzioni.

Una ricerca che quindi non può che continuare.

¹⁴⁹ Sul ruolo di internet per le associazioni rimandiamo alle ricerche presenti nel volume curato da S. Martelli, op. cit. Per un ulteriore apprendimento sul tema dell'accesso e dell'uso delle nuove tecnologie da parte del volontariato rinviamo al nostro M. Binotto Volontari nella rete, in Volterrani, Raccontare il volontariato, op. cit.

¹⁵⁰ P. Springetti e A. Volterrani, in Frisanco, Trasatti, Volterrani, op. cit., p. 43.

¹⁵¹ Pensiamo ad esempio alla controversie relative alle agevolazioni fiscali alle pubblicazioni del terzo settore e cooperative, al finanziamento dei centri servizio o alla questione dell'ultimo bando del servizio civile.

SESTA PARTE

RIFORMA DELLA LEGGE QUADRO SUL VOLONTARIATO

STORIA DI UNA RIFLESSIONE

(a cura di Vincenzo Putrignano¹⁵²)

1. A distanza di 13 anni dalla approvazione della legge 11 agosto 1991, n. 266, il Governo si è impegnato, nel corso della legislatura, ad approntare un disegno di legge di riforma, con il quale sancire il grado di raggiunta maturità del volontariato. Il testo del progetto di revisione è stato presentato in novembre dal sottosegretario alle politiche sociali, sen. Grazia Sestini, agli Stati generali del volontariato, ma il percorso che ha portato alla redazione del testo è stato particolarmente articolato, ed ha avuto inizio con la Conferenza Nazionale di Arezzo, nell'ottobre del 2002, nella quale si sera addivenuti ad una prima bozza di riforma.

Rispetto al testo elaborato ad Arezzo dalla Commissione di studio mista formata da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, il ministro del lavoro e delle politiche sociali aveva espresso la sua volontà di far proprie le esigenze in esso espresse, con l'impegno di avviare l'*iter* necessario per la presentazione di un progetto di legge di iniziativa governativa. Sin da Arezzo, si erano registrate delle posizioni non omogenee rispetto ad alcuni nodi cruciali: la gratuità assoluta delle prestazioni (anche) degli organi di direzione degli enti, la democraticità della struttura, le modalità con cui procedere ai rimborsi delle spese sostenute dai volontari, il meccanismo di finanziamento attraverso i centri di servizio del volontariato. A tutti è evidente quale proteiformità abbiano assunto le organizzazioni di volontariato, ed anche quali siano state le stratificazioni normative nel settore non profit: da una parte, infatti, alcune organizzazioni di volontariato hanno assunto delle forme strutturate ed articolate, con un numero di aderenti molto elevato, il che richiede una gestione "manageriale" degli enti ed un impegno "lavorativo" consistente da parte degli organi apicali degli stessi; d'altra parte, il mondo del terzo settore si è arricchito di ulteriori figure, spesso prossime, se non sovrapponibili, alle organizzazioni di volontariato. Si pensi, tanto per fare un esempio lampante, alle associazioni di promozione sociale, di cui alla legge n. 383 del 2000.

In effetti, per il terzo settore si è registrata una produzione normativa particolarmente feconda, che ha normato singoli istituti e singoli profili, introducendo di volta in volta nuove categorie; ma il tutto in assenza di un intervento omogeneo che rivedesse, dal punto di vista civilistico, gli istituti previsti dal libro primo del codice civile da più parti ritenuti insufficienti. L'unica disciplina sintetica è offerta dalla normativa (peraltro meramente fiscale) che ha creato la categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, e che pure presenta numerose falle, perché snatura i profili civilistici dei singoli enti, creando degli "ibridi". Infatti, in questi ultimi anni, in mancanza della previsione di una categoria civilistica che potesse supportare una omogenea lettura delle specifiche norme, ed anche alla luce delle viscosità applicative del decreto n. 460, le stesse ONLUS stanno vivendo un momento di forte incertezza, esposte come sono al rischio di vedersi cancellate dall'anagrafe nazionale, con implicazioni sanzionatorie piuttosto pesanti.

In tale situazione, sinteticamente tratteggiata, lo scopo dichiarato del Governo è stato da una parte quello di calibrare la disciplina del volontariato in modo da renderla più aderente alle trasformazioni che in più di dieci anni si sono verificate, senza tuttavia stravolgere il testo, ma mantenendo intatti i suoi principi informatori; d'altra parte, di segnare una netta linea di demarcazione con istituti prossimi per finalità e struttura. Inoltre, uno degli aspetti unanimemente considerato problematico che il Governo ha voluto affrontare, è stato quello relativo al finanziamento del volontariato, cui le fondazioni bancarie sono obbligate, che per ragioni di vario genere non è riuscito a

¹⁵² Ricercatore universitario.

funzionare appieno, facendo sì che ingenti quantità di risorse restassero (e restino tuttora¹⁵³) inutilizzate. Infine, un elemento di cui il legislatore ha dovuto tener conto è stata la recente riforma costituzionale, in particolare alla luce delle prime letture che ne ha dato la Corte costituzionale, riforma che configura in maniera nuova il rapporto fra i diversi livelli di governo dell'ordinamento, e soprattutto esplicita alcuni principi, da taluni già ritenuti esistenti nell'ordinamento.

Il gruppo di lavoro tecnico incaricato dal Governo di elaborare una proposta coerente, dopo aver redatto un'iniziale bozza, l'ha sottoposta, attraverso un processo partecipativo per così dire "a cerchi concentrici", anzitutto ad alcuni rappresentanti del volontariato e delle fondazioni di origine bancaria particolarmente rappresentative; poi via via, ha "allargato i cerchi", attraverso il coinvolgimento dei volontari che siedono nell'Osservatorio nazionale per il volontariato, la successiva acquisizione di un parere della Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e infine la consultazione del mondo del volontariato nella sua interezza in occasione degli Stati generali di cui si è detto. Nel corso delle consultazioni è stato ulteriormente migliorato. Il testo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, ma vista la prossimità della scadenza della legislatura, non è stato mai avviato l'*iter* parlamentare. All'esame del Parlamento è stato affidato solo uno stralcio della proposta di riforma, che è stata inserita nel c.d. "pacchetto competitività", il Piano per lo sviluppo economico del Paese, ma che non ha però trovato attuazione.

2. Uno dei punti su cui la bozza maggiormente incide, e che si presenta particolarmente innovativo rispetto alla vecchia formulazione è, come accennato, quello relativo al finanziamento del volontariato. Si ricorda che l'articolo 15, nella sua attuale formulazione, prevede che le fondazioni di origine bancaria (e solo esse, visto che si è ultimato il processo di separazione di queste dagli istituti bancari da esse partecipate), devono destinare una quota non inferiore ad un quindicesimo dei loro proventi «netti» in favore della costituzione di fondi speciali presso ogni singola regione. I fondi, gestiti da un comitato di gestione a composizione mista, ma in maggioranza da rappresentanti delle fondazioni, servono a istituire uno o più centri di servizio che hanno lo scopo *di sostenere e qualificare l'attività* delle organizzazioni di volontariato.

Già immediatamente dopo l'approvazione della legge n. 266, il meccanismo, tacciato di illegittimità costituzionale da un ricorso che ne lamentava la natura di "tassa di scopo" dell'obbligo (illegittimamente) imposto alle fondazioni, ha resistito al vaglio di costituzionalità¹⁵⁴, proprio in considerazione del fatto che "all'interno dei limiti indicati, la legge ha rispettato in modo sufficientemente equilibrato l'ambito di autonomia decisionale e statutaria degli enti [...] senza un'eccessiva compressione quantitativa e di gestione degli stessi"; essendo infatti i fondi amministrati da un comitato di gestione composto in maggioranza dagli enti finanziatori, il meccanismo appare non incompatibile alla natura di questi enti "nella misura contenuta finora rispettata dal legislatore".

Dagli anni in cui la legge è entrata a regime fino al 2002, i dati forniti dalla Associazione delle casse di risparmio italiane parlano di quasi 500 milioni di euro accantonati dalle fondazioni in favore del volontariato; di questi, per le ragioni più varie, ed anche per le note vicende giudiziarie, una grande parte risulta non utilizzata.

La dizione generica della legge, che si riferisce ai *proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento* obbligatorio per la costituzione delle riserve

¹⁵³ Per quanto sembra ora che siano state stipulate delle intese fra le rappresentanze nazionali dei soggetti coinvolti al fine di "riassegnare" le risorse accantonate in conseguenza anche delle note vicende giudiziarie collegate alla interpretazione del c.d. Atto Visco, di cui si dirà in seguito.

¹⁵⁴ Corte costituzionale 31 dicembre 1993, n. 500.

legali, ha trovato una parziale definizione grazie ad un provvedimento del 19 aprile 2001, *Atto di indirizzo recante le indicazioni per la redazione, da parte delle fondazioni bancarie, del bilancio relativo all'esercizio chiuso il 31 dicembre 2000*, dell'allora ministro delle finanze Vincenzo Visco, che fa riferimento alla dizione *avanzi di esercizio*, indicando in quale fase della redazione del bilancio vada calcolato l'accantonamento in favore del volontariato¹⁵⁵. Nelle more dell'adozione di un provvedimento definitivo¹⁵⁶ e nonostante alcuni punti ancora in via di definizione, le fondazioni hanno oramai assunto il modello proposto come quello *standard*. È peraltro noto che i ricorsi contro l'impostazione assunta dalle fondazioni in conformità dell'atto Visco siano risultati essere infruttuosi, visto che il TAR Lazio, investito della soluzione della controversia, ha ritenuto essere legittimi i comportamenti denunciati.

Oltre alle riserve legali obbligatorie, nella redazione della proposta novella si è posto il problema delle modalità di calcolo dell'accantonamento, e cioè se permettere che l'accantonamento venga realizzato anche al netto di quelle che nella direttiva Visco sono indicate come riserve facoltative: in particolare, ci si riferisce alla riserva per la salvaguardia del patrimonio e a quella per la stabilizzazione dei flussi erogativi. Visto che statisticamente entrambe sono costituite presso quasi tutte le fondazioni, e vista la loro funzione, resa manifesta in conseguenza dell'andamento particolarmente altalenante dei mercati finanziari negli ultimi anni, per entrambe si ponevano valide ragioni per l'assimilazione alla riserva obbligatoria; invece, nella proposta ministeriale solo la prima delle due è stata menzionata, tacendo di quella per la stabilizzazione dei flussi erogativi, di cui pure si sarebbe potuto beneficiare in una logica di lungo periodo. Quasi a compensazione della sensibile riduzione che gli accantonamenti subiranno in conseguenza di questa previsione, ed anche a sanare una assoluta incongruenza dell'attuale testo, la proposta governativa prevede che le somme accantonate, in attuazione del principio secondo il quale il denaro è bene fruttifero *di pieno diritto*, giusta la formula dell'articolo 1282 c.c., producano interessi nella misura del tasso ufficiale di riferimento (*ex* tasso ufficiale di sconto), che è parso essere un parametro di capitalizzazione abbastanza certo rispetto ad altri pure presi in considerazione nel corso della redazione del testo.

Inoltre, la proposta ministeriale, in considerazione degli scarsi effetti redistributivi del meccanismo di perequazione previsto dall'articolo 1, comma 1¹⁵⁷, del decreto del Ministero del tesoro 8 ottobre 1997¹⁵⁸, provvede ad istituire un fondo di perequazione, *finalizzato ad integrare i fondi speciali costituiti presso le regioni destinatari di accantonamenti di minore entità*.

Quanto alla questione relativa al mancato utilizzo dei fondi, si ricorda che già l'allora ministro per gli affari sociali, on. Livia Turco, attraverso una «comunicazione» (!)¹⁵⁹, di «interpretazione autentica» della legge e del relativo decreto attuativo, aveva ritenuto

¹⁵⁵ Punto 16 del «Modello per la redazione del bilancio» allegato all'atto di indirizzo.

¹⁵⁶ L'atto di indirizzo si riferiva solo ai bilanci per l'esercizio 2000.

¹⁵⁷ Che prevede che le fondazioni destinino il 50% in favore dei fondi costituiti presso la regione ove hanno sede, e la restante quota presso altre regioni. Nella proposta il rapporto viene modificato nel senso che le somme sono ripartite: a) nella misura del 50% in favore del fondo speciale [...] costituito presso la regione in cui gli enti abbiano sede legale; b) nella misura del 30% in favore di uno o più fondi speciali, scelti liberamente dai suddetti enti; c) nella misura del 20% in favore della costituzione di un fondo perequativo nazionale [...]. Con proprio decreto, sentito l'Osservatorio nazionale per il volontariato e l'Associazione delle casse di risparmio italiane, il Ministro stabilisce annualmente la ripartizione del fondo perequativo fra i fondi speciali costituiti presso le regioni, tenuto conto, fra l'altro, della dotazione dei fondi regionali, della popolazione residente e del numero di organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di ciascuna regione.

¹⁵⁸ Pubblicato in GU 15 ottobre 1997, n. 241.

¹⁵⁹ Provvedimento che pure non figura nell'elenco delle fonti di cui all'articolo 1 delle disposizioni preliminari al codice civile. La comunicazione è del 22 dicembre 2000.

erogabili dai centri di servizio dei contributi in denaro alle organizzazioni di volontariato: si trattò di un provvedimento inesistente quanto alla forma, e sicuramente illegittimo quanto ai contenuti, ma che in una qualche maniera voleva rispondere a delle istanze legittime sollevate da tutti gli attori del sistema, anche al fine di poter utilizzare una parte delle consistenti risorse accumulate. D'altronde, i servizi tendono ad essere un bene ad utilità marginale decrescente, per cui si è arrivati al punto in cui – soprattutto nelle regioni in cui i fondi speciali sono più consistenti – il mercato del volontariato tende ad essere saturo dei servizi offerti dai centri.

Così, la novella ha previsto che i comitati di gestione possano finanziare i progetti presentati dalle organizzazioni di volontariato, in forma singola o associata, e per il tramite dei centri di servizio, che vedono così confermata la loro natura di enti erogatori di servizi e non direttamente di risorse economiche. La scelta di affidare il compito della erogazione delle risorse ai comitati di gestione è parsa necessitata sia da ragioni di opportunità, che da ragioni tecnico-giuridiche. In effetti, da alcuni era stato proposto che il compito fosse affidato ai centri, ma è stato giustamente obiettato che questi si sarebbero trovati in patente conflitto di interessi, visto che essi stessi sono costituiti da associazioni di volontariato, spesso in rete fra di loro. D'altra parte, la soluzione sembra conforme alle indicazioni della Corte costituzionale, di cui si è detto in precedenza, e recentemente riconfermate nella sentenza n. 301 del 29 settembre 2003, in un passaggio della quale si afferma che *“la destinazione ed il concreto impiego dei rilevanti mezzi finanziari di pertinenza delle fondazioni devono restare alla autodeterminazione delle stesse, salva anche a tal proposito l'ammissibilità di forme di coordinamento compatibili con la natura di persone private delle fondazioni”*; il riferimento implicito ai comitati di gestione sembra evidente.

A garanzia che le somme destinate dai comitati di gestione ai progetti delle organizzazioni di volontariato non alterino in maniera anomala gli equilibri esistenti, sono state previste alcune clausole di salvaguardia: a) ai centri di servizio deve essere destinata *una quota non inferiore al 60% delle somme scritturate nel fondo speciale*; b) *la misura di tale quota deve in ogni caso permettere ai centri di servizio per il volontariato [...] lo svolgimento dei propri compiti*¹⁶⁰; c) la ripartizione in favore dei progetti che pure vengono presentati per il *tramite dei centri di servizio*, deve avvenire *sentiti i centri di servizio, e con riferimento agli ambiti di intervento individuati dai centri di servizio nei loro programmi annuali*. In tal modo i centri di servizio sono confermati da una parte quali erogatori di servizi, e dall'altra quali interpreti privilegiati dei bisogni cui il volontariato vuole rispondere.

Rispetto ai comitati di gestione, un'ultima notazione riguarda la loro composizione ed il loro funzionamento. In effetti, in previsione del fatto che il nuovo compito relativo alla erogazione di fondi direttamente alle organizzazioni di volontariato sposterà in loro favore il centro di interessi del mondo del volontariato, sono stati inseriti alcuni accorgimenti che dovrebbero aumentarne la funzionalità e la “rappresentatività”. Anzitutto, a fronte della competenza affermata nella prassi giudiziaria in favore dei tribunali amministrativi, è stata esplicitata, coerentemente alla sentenza n. 301 del 2003 della Corte costituzionale, la natura privata di questi enti¹⁶¹, e la conseguente devoluzione al giudice ordinario delle eventuali controversie, ed è stata prevista una durata in carica dei suoi membri di tre anni, rispetto agli attuali due¹⁶².

¹⁶⁰ Questa ulteriore garanzia è stata pensata proprio avendo presente la situazione di alcune regioni del sud Italia, per le quali le quote accantonate raggiungono cifre nettamente inferiori a quelle del centro o del nord.

¹⁶¹ Si tratta di una scelta necessitata dalla confusione esistente nella prassi giudiziaria, che impropriamente ammette la giurisdizione dei tribunali amministrativi.

¹⁶² Cfr. articolo 2, comma 3 del decreto del ministero del tesoro 8 ottobre 1997.

Inoltre, uno dei problemi posti all'attenzione del redattore della proposta è stato quello di immaginare dei sistemi che potessero evitare paralisi di funzionamento del comitato a fronte di comportamenti dilatori (e a volte colpevolmente tali) degli enti preposti alla nomina dei suoi componenti: alla iniziale ipotesi di ipotizzare dei meccanismi di *prorogatio*¹⁶³ è stata preferita una norma che prevede che *il comitato può deliberare quando sia stata nominata la metà più uno dei componenti*. In tal modo, il timore degli enti "più pigri" nel procedere alle nomine di vedersi estromessi nelle procedure di assegnazione delle risorse dovrebbe spingerli ad una certa sollecitudine. I quattro membri in rappresentanza del volontariato, attualmente nominati *secondo le previsioni delle disposizioni regionali [o provinciali] in materia*¹⁶⁴, devono essere *eletti da assemblee elettive di volontari regionali, ovvero, ove queste non siano operanti, nominati secondo le previsioni delle disposizioni regionali o provinciali in materia*, e solo ove queste non esistano, o non siano operanti, secondo le norme regionali o provinciali. In tal modo, si favorisce la rappresentatività di questi soggetti, sganciando il comitato da eventuali rapporti di "sudditanza" nei confronti dell'ente locale, e si favorisce la costituzione di organi, come le consulte regionali e provinciali del volontariato, già presenti in alcune regioni, che, sia pure in via informale, possono favorire un processo di rappresentanza democratica all'interno del variegato mondo del volontariato.

3. Per quanto riguarda l'aspetto dei principi di cui il volontariato è espressione, contenuti nei primi articoli della legge n. 266, la dichiarata intenzione del sottosegretario alle politiche sociali è stata quella di non voler stravolgere l'impianto normativo, ma casomai di esplicitarne alcuni (in particolare gli articoli 2 e 3 della Costituzione¹⁶⁵), o di adeguare il testo alle modifiche costituzionali introdotte. Tra l'altro, si ricorda che alla luce del mutato assetto costituzionale, già lo stesso titolo (legge quadro sul volontariato) della legge risultava essere improprio, visto che l'articolo 117 cost. nuova formulazione non pone la materia come "concorrente" ai sensi del terzo comma: casomai, il titolo della potestà del legislatore nazionale va rintracciato nell'articolo 117, comma 2, ed in particolare con riferimento alle competenze esclusive in materia di ordinamento civile, tributario e amministrativo dello stato: inoltre, un altro titolo è costituito dalla lettera *m*), visto che il volontariato, o più precisamente le condizioni di esistenza di una organizzazione di volontariato, costituiscono un livello essenziale che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale. Al di là di questo, non può più essere giustificato un pervasivo intervento del legislatore nazionale nei confronti di quelli regionali e provinciali, ed infatti in tal senso molte disposizioni che attualmente prevedono degli obblighi nei loro confronti sono state espressamente abrogate; altre, mantenute in vigore, probabilmente rappresentano una sorta di segnale nei confronti delle regioni al fine di mantenere una omogeneità di disciplina a livello nazionale.

Altro parametro informatore della novella è il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118, comma 3, cost.; sulla base dello stesso, proprio per recuperare quel grado di libertà della iniziativa privata già richiamata dalla Corte costituzionale in riferimento all'articolo 2 della Costituzione, è stato espressamente abrogato il riferimento al fatto che le finalità del volontariato debbano essere *individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali*, in favore di una formulazione che si riferisce al *conseguimento delle più ampie finalità di*

¹⁶³ Che pure avrebbe avallato comportamenti dilatori.

¹⁶⁴ Generalmente, nelle leggi regionali è previsto che la nomina sia di competenza del presidente della giunta regionale o del consiglio regionale.

¹⁶⁵ Come del resto suggerito da Corte costituzionale 28 febbraio 1992, n. 75.

carattere sociale, civile e culturale: in effetti, a fronte di regioni che si caratterizzano per un'ampia libertà, ve ne sono altre che direttamente o indirettamente limitano l'attività del volontariato alle finalità individuate dagli statuti regionali, o in alcuni settori determinati nella legge regionale di attuazione.

Il recupero di questa libertà di azione è segnalato anche dall'articolo 10, quasi interamente abrogato, nel quale però la salvaguardia dell'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e il sostegno allo sviluppo vengono esplicitamente legati al principio di sussidiarietà.

Il fine di solidarietà dell'attività del volontariato, infine, è stato richiamato in più disposizioni, proprio per segnalare la sua natura di elemento causale della prestazione che il soggetto rende: in effetti, anche per le altre ipotesi di lavoro gratuito esistenti nel nostro ordinamento, riconosciute quali contratti di lavoro atipici, la solidarietà è idonea ad assurgere quale profilo causale sintetico di *interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento* giuridico, ai sensi dell'articolo 1322 c.c..

Quanto ai requisiti richiesti per la costituzione di un'organizzazione di volontariato, anzitutto le modifiche riguardano il richiamo agli *accordi istitutivi* piuttosto che agli *accordi degli aderenti* (articolo 3, comma 3): la modifica prende atto che molte prestazioni volontarie vengono sempre più spesso erogate senza che l'aderente abbia un vincolo associativo con essa. La dizione modificata lascia intendere che possano esserci dei volontari che non sono legati all'organizzazione da un vincolo che imporrebbe una partecipazione alla vita sociale di cui non vogliono farsi carico (si ricordi che l'attività del volontario è "libera"); trattandosi pur sempre di aderenti saranno applicabili nei loro confronti le altre norme, come quelle sull'assicurazione obbligatoria, o quella di cui all'articolo 2.

Sui requisiti richiesti, che devono essere *espressamente previsti* per la costituzione di una organizzazione, è stato esplicitato, in recezione delle indicazioni della dottrina più accorta, il nesso esistente fra democraticità della struttura e elettività delle cariche associative, che di fatto è un'espressione di quella, ed è stato previsto, in analogia con quanto previsto per le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, articolo 3, comma 1, lett. f), ultimo periodo, la possibilità di deroga al requisito della democraticità, *in relazione alla struttura complessa e alle finalità perseguite da talune organizzazioni di volontariato*. La deroga è motivata da una attenzione che si è voluto avere nei riguardi di quelle associazioni nei cui organi di amministrazione siedono, a volte per mere ragioni storiche, delle quote minoritarie di rappresentanti designati da organi terzi (spesso l'autorità ecclesiastica, o anche alcuni enti locali), e che in alcuni casi si sono viste negare l'iscrizione nei registri regionali per presunte violazioni del principio della democraticità¹⁶⁶. Si segnala che una disposizione di tenore simile, che temperasse però il requisito della gratuità, pure invocata dalle organizzazioni di particolare dimensione e di complessa articolazione territoriale, e che avrebbe avuto il pregio di sanare comportamenti "farisaici" tenuti dalle organizzazioni, già prevista nelle iniziali bozze, è stata stralciata per la forte avversità manifestata dalla gran parte delle associazioni consultate.

In analogia a quanto previsto dalla legge di *Disciplina delle associazioni di promozione sociale* 7 dicembre 2000, n. 383, e in difetto di una chiara formulazione dell'articolo 38

¹⁶⁶ Si segnala che il requisito della democraticità, che pure sempre più prende piede quale requisito richiesto per gli enti del terzo settore, non sembra rispondere a nessuna logica giuridica: in Costituzione si menziona la democraticità interna solo all'articolo 39, disposizione peraltro rimasta volontariamente inattuata. Un limite del genere, immaginato anche per i partiti politici, è stato sempre respinto al fine di impedire un'ingerenza ed un controllo statale lesivi dell'autonomia di tali associazioni. Ed in tale senso non si capisce perché un tale vincolo debba gravare nei riguardi delle organizzazioni di volontariato.

c.c., un nuovo comma 3^{ter} dell'articolo 3 prevede la responsabilità sussidiaria dei rappresentanti delle organizzazioni rispetto al fondo comune dell'associazione.

4. I profili organizzativi, se non per quanto accennato dal punto precedente, non vengono incisi dalla proposta. Solo, si prende atto in essa della presenza di organizzazioni c.d. «di secondo livello», nella loro duplice forma di enti di coordinamento di organizzazioni di volontariato, o associazioni di organizzazioni di volontariato, e alle quali in alcune regioni veniva negata l'iscrizione nei registri: in legge si richiede, per evitare commistioni con altri tipi di ente del terzo settore, che si intendano tali *quei soggetti i cui enti coordinati o soci, o le cui articolazioni territoriali siano organizzazioni di volontariato*. Ad una bozza iniziale che parlava di *prevalenza* della presenza delle organizzazioni di volontariato, è stata preferita la dizione *summenzionata*; tra l'altro, sembra che una formula speculare a questa esaminata possa venire inserita anche nella legge sull'associazionismo di promozione sociale, proprio al fine di creare una cesura fra i due tipi di ente. Alla stessa logica risponde l'esclusione espressa dal novero delle organizzazioni di volontariato di enti affini, ma che comunque *abbiano finalità diverse da quelle di solidarietà previste dall'articolo 1 della legge*.

La presenza di organizzazioni di volontariato, di primo o di secondo livello, ramificate sull'intero territorio nazionale, ha portato alla istituzione di un registro nazionale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali: il requisito dimensionale richiesto è la presenza, in via diretta o attraverso i propri enti coordinati, soci, o attraverso le proprie articolazioni territoriali, in almeno sette regioni e venti province.

Infine, per quanto riguarda i profili organizzativi degli enti, si segnala che in considerazione delle dimensioni assunte da talune organizzazioni di volontariato, ed della estrema proteiformità degli strumenti di *fund raising* adottati dalle organizzazioni, sono state annoverate fra le possibili entrate le *rendite derivanti da patrimoni*, e ogni altra entrata, finalizzata al raggiungimento degli scopi di cui all'articolo 1 della [...] legge. Inoltre, al solo scopo di venire incontro alle esigenze di quelle organizzazioni di volontariato che agiscono spesso in regime di convenzionamento con gli enti locali, e che hanno delle serie difficoltà di rendicontare per quota parte le spese gestionali, o minute, o di segreteria, sostenute in conseguenza della convenzione, con disposizione che pure ha suscitato delle forti polemiche per il timore di comportamenti elusivi del principio della gratuità, alla dizione *rimborsi derivanti da convenzioni* è stata preferita quella di *entrate derivanti da convenzioni*.

In caso di devoluzione del patrimonio, in coerenza con l'assoluta originalità del fenomeno volontario sottolineata dall'articolo 1 della legge, è stata prevista che essa debba avvenire in favore di altre organizzazioni *operanti in analogo settore*, e non più anzitutto *in identico settore*, in modo anche da rispettare la libertà degli atti costitutivi delle stesse.

5. Per quanto riguarda il trattamento fiscale delle organizzazioni di volontariato, si segnala che l'articolo 8 della bozza prevedeva delle iniziali indicazioni, in materia di erogazioni liberali al volontariato, che sono risultate però essere state superate da norme, come quella del c.d. "Più dai meno versi", o del "Cinque per mille" istituito nell'ultima finanziaria, che hanno reso meno attuale il problema della ridefinizione degli aspetti fiscali. Resta in ogni caso evidente che tutto il Terzo settore necessita di un più complessivo riordino dal punto di vista fiscale, che anzitutto adegui le agevolazioni ai principi comunitari in materia di aiuti di Stato all'occupazione, che introduca un trattamento omogeneo fra i vari tipi di enti, ma che soprattutto renda operativo il

principio di sussidiarietà, in quella sua flessione che assume il nome di sussidiarietà – per l'appunto - fiscale.

6. L'Osservatorio nazionale per il volontariato è stato confermato quale organo consultivo del ministro, e non se ne è fatto organo di rappresentanza del volontariato, come pure da taluni era stato invocato. Dei venti membri (attualmente invece il loro numero è di dieci), dieci dovranno essere scelti fra le organizzazioni iscritte ai registri nazionali, altri dieci, in base ad un criterio di scelta per così dire di “rappresentatività tipologica”, in considerazione *degli ambiti in cui operano* le organizzazioni di volontariato di appartenenza. La composizione è integrata poi da un membro in rappresentanza dei centri di servizio ed uno in rappresentanza dei comitati di gestione. È poi istituzionalizzata la figura degli invitati *su specifiche tematiche senza diritto di voto*, e se ne prevedono espressamente alcuni, in considerazione della stretta attinenza dei fini istituzionali che essi perseguono: l'Agenzia per le ONLUS, l'Associazione delle casse di risparmio italiane, *tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative* (ora membri effettivi), e *tre rappresentanti delle regioni e degli enti locali*.

Proprio la composizione dell'Osservatorio suggerisce alcune considerazioni complessive sull'articolato che sta per essere proposto all'esame delle assemblee parlamentari.

La presenza dei rappresentanti degli enti locali manifesta un particolare intento del legislatore nazionale, che se da una parte sembra aver confermato il volontariato quale fenomeno *originale*, attinente a quelle esigenze ed evidenze originarie che costituiscono e qualificano la natura umana, e che quindi come tale deve rimanere libero dai condizionamenti di soggetti ad esso esterni, d'altra parte riconosce il volontariato quale risorsa, con la quale sono chiamati a confrontarsi e che sono tenuti a valorizzare tutte le articolazioni dell'ordinamento, sulla base di una corretta lettura del principio di sussidiarietà, che implica un preventivo giudizio di stima delle iniziative che il soggetto, singolo o associato, realizza, salvo poi un adeguato controllo sui risultati ottenuti.

È sintomatico che l'impianto complessivo della legge non sia stato stravolto dalla proposta novella: ad esempio, sul tema delle risorse delle organizzazioni di volontariato molte proposte (rigettate dal gruppo di lavoro tecnico costituito per la redazione) erano vincolanti la libertà delle organizzazioni. Oppure, in tema di lavoro dei volontari, che già si è detto essere contratto atipico, nonostante sia stato proposto di irrigidire, a fini garantistici, la fattispecie, essa continua ad essere rimessa alla libera determinazione delle parti.

In tema di *flessibilità nell'orario di lavoro*, di cui all'articolo 17 della legge, ad esempio, che può essere concessa dal datore in base a quanto previsto in sede di contrattazione collettiva *compatibilmente con l'organizzazione aziendale*, quest'ultimo inciso è stato soppresso, anzitutto perché risulta implicito che la dialettica contrattuale deve essere sempre condotta in aderenza alle condizioni dell'azienda in cui il lavoratore è inserito, ma anche per dare un segnale nei confronti dei datori di lavoro, visto che nella pratica l'articolo 17 ha trovato attuazione abbastanza raramente. È stato poi aggiunto un secondo comma, con il quale si prevedono permessi non retribuiti per gli *organi di direzione¹⁶⁷ delle organizzazioni di volontariato a carattere nazionale nella misura ed alle condizioni disposte dai contratti collettivi*. La tecnica adottata risponde alla convinzione per la quale tutto ciò che attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro debba essere – nei limiti del possibile – affidato alle libere dinamiche

¹⁶⁷ La dizione è volutamente generica per tener conto della diversa forma che possano assumere le organizzazioni di volontariato.

contrattuali, in una logica di sussidiarietà, senza un intervento *ad hoc* del legislatore che espropri (sia pure con le migliori intenzioni!) le parti da un compito loro proprio.

Sulla gratuità della prestazione, sin dalla vigenza del codice del 1865 la giurisprudenza ha ammesso la prestazione di lavoro gratuito, e nel tempo si è assestata su una linea concorde che riconosce una presunzione di gratuità della prestazione (pur nella possibilità di provare l'onerosità del rapporto). Sollecitazioni ad intervenire in tal senso (in particolare in merito ai rimborsi forfetari, dove possono annidarsi comportamenti elusivi delle norme poste a tutela del lavoro subordinato) non sono state accolte proprio perché sembra illusorio pensare che una norma ben congeniata possa evitare all'ermeneuta la fatica di una corretta interpretazione.

In effetti, i diffusori di una cultura giuridica pervasiva assomigliano a quegli ideologi denunciati dal poeta Eliot, che *sognano sistemi talmente perfetti che nessuno avrebbe bisogno di essere buono*, come se il diritto potesse sostituire la responsabilità dell'individuo, piuttosto che indirizzarla o correggerla.

APPENDICE

GRUPPI DI LAVORO

COME PROGETTA IL VOLONTARIATO

Componenti del Gruppo	<i>Emanuele Alecci, Giancarlo Cursi, Rita Graziano, Sabina Polidori, Simona Rotondi, Giorgio Sordelli</i>
Inizio Attività	Luglio 2004
Oggetto di analisi	<p>Oggetto di analisi sono i progetti finanziati dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato. In particolare si analizzano le prassi utilizzate dalle Associazioni di Volontariato che hanno beneficiato del finanziamento, rilevando le modalità progettuali, gestionali e di controllo messe in atto dai Responsabili di progetto.</p>
Obiettivi e Finalità	<p>Lo scopo è quello di valutare l'efficacia e l'efficienza dei progetti finanziati dall'Osservatorio nazionale per il Volontariato (attualmente è in corso di elaborazione l'analisi dei progetti finanziati negli anni 2002 e 2003).</p> <p>La finalità è quella di costruire un idealtipo dei progetti di qualità, rilevando indicatori standard di efficacia, trasferibili e importabili per migliorare quest'ambito specifico.</p> <p>Obiettivi primari del processo valutativo che verrà realizzato sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ consentire di effettuare una valutazione di congruità tra obiettivi raggiunti e risorse impiegate; ➤ verificare l'impatto sociale che i progetti finanziati hanno sui beneficiari; ➤ fornire indicazioni importanti per l'identificazione degli elementi di successo o meno dei diversi progetti.

Come progetta il volontariato

Questionario

Denominazione	Dati
Numero Scheda	<input type="checkbox"/>
Data di rilevazione	<input type="checkbox"/>
Intervistato	<input type="checkbox"/> Presidente dell'Associazione <input type="checkbox"/> Responsabile del progetto <input type="checkbox"/> Altro

ANAGRAFICA ORGANIZZAZIONE

1. Denominazione
organizzazione _____
2. Indirizzo _____
3. Comune _____
4. Provincia _____
5. Anno di fondazione _____
6. Settore di attività _____
7. Ambito territoriale dell'intervento _____
8. Numero volontari presenti
regolarmente _____
9. Numero giovani che prestano servizio civile
presenti _____
10. Numero personale
retribuito _____

B. PROGETTO

Informazioni generali

**11. Denominazione
progetto** _____

**12. Entità
finanziamento** _____

13. Destinatari del progetto:

1. Minori
2. Adolescenti
3. Famiglie
4. Famiglie monoparentali
5. Immigrati
6. Profughi
7. Tossicodipendenti
8. Alcolisti
9. Disabili
10. Anziani
11. Altro (*specificare*)

14. Aree di intervento:

1. Lotta al disagio di soggetti svantaggiati
2. Creazione- sviluppo di servizi territoriali
3. Sostegno all'inclusione sociale (lotta alle povertà)
4. Promozione di forme di volontariato che prevedano il coinvolgimento dei giovani
5. Altro (*specificare* _____)

15. Ambito territoriale di intervento:

1. Quartiere
2. Comune
3. Provincia
4. Regione
5. Altro

16. Risorse umane impiegate nel progetto (indicare il numero e il ruolo):

16.1. Volontari _____ Ruolo _____

16.2. Volontari del servizio civile nazionale _____ Ruolo _____

16.3. Personale retribuito _____ Ruolo _____

17. Sono stati coinvolti gli Enti Locali?

1. SI
2. NO (*vai alla domanda 20*)

18. Se si, quali?

1. Comune
2. Provincia
3. Regione
4. Altro

19. Il rapporto con gli Enti Locali è proseguito anche dopo la fine del progetto?

1. SI
2. NO

20. Per la stesura del progetto avete usufruito della consulenza dei Centri di servizio?

1. SI
2. NO

Rendicontazione

21. Tipologia di rendicontazione prodotta:

1. Sui contenuti
2. Finanziaria

3. Entrambe

22. Informazioni richieste nel documento di rendicontazione (sono possibili più risposte):

1. Caratteristiche dei destinatari
2. Numero dei destinatari
3. Reti di collegamento attivate
4. Risorse umane impiegate
5. Tempi e fasi del progetto
6. Aspetti finanziari
7. Sistema di valutazione del progetto

Autovalutazione dei risultati

23. Esprima un giudizio

(1: insoddisfatto; 2: poco soddisfatto; 3: soddisfatto; 4 : abbastanza soddisfatto; 5: molto soddisfatto) rispetto a:

19.1. Risultati conseguiti al termine dell'attività progettuale

1, 2, 3, 4, 5

19.2. Documenti/attestazioni da parte dei beneficiari¹⁶⁸

1, 2, 3, 4, 5

19.3. Documenti/attestazioni da parte di associazioni/enti con le quali sono previsti legami nel progetto ¹⁶⁹

1, 2, 3, 4, 5

19.4. Congruenza tra progetto e realizzazione

1, 2, 3, 4, 5

19.5. Reti di collegamento attivate

1, 2, 3, 4, 5

19.6. Volontari impiegati

1, 2, 3, 4, 5

19.7. Personale retribuito impiegato

1, 2, 3, 4, 5

19.8. Tempi e fasi di realizzazione del progetto

1, 2, 3, 4, 5

24. Presenza di congruenza tra progetto presentato e progetto realizzato:

1. SI (*vai alla domanda 26*)
2. NO

¹⁶⁸ Si intende il giudizio sulla chiarezza e l'eshaustività della documentazione

¹⁶⁹ Si intende il giudizio sulla chiarezza e l'eshaustività della documentazione

25. Le discordanze tra il progetto presentato e quello realizzato sono relative a (sono possibili max. 3 risposte in ordine di priorità, indicare con una X):

	Destinatari	Risorse umane impiegate	Tempi e fasi del progetto	Aspetti finanziari	Attività	Altro (specificare)
1						
2						
3						

26. Ritenete che il progetto possa costituire un modello trasferibile?

1. SI

Perché _____

2. NO

Perché _____

27. Ritenete che il progetto possa costituire un modello sperimentale?

1. SI

Perché _____

2. NO

Perché _____

28. Ritenete che il progetto possa costituire un modello innovativo?

1. SI

Perché _____

2. NO

Perché _____

Finanziamenti

29. L'attività /il servizio relativo al progetto proseguiranno anche dopo il termine del finanziamento?

1. SI

2. NO (vai alla domanda 33)

30. Se si, con quali risorse finanziarie?

1. Autofinanziamento dell'Associazione

2. Finanziamento di altro Ente (specificare _____)

3. Altro (specificare _____)

31. Le attività si svolgeranno nello stesso ambito territoriale?

1. SI 2. NO

32. Le attività si rivolgeranno agli stessi destinatari?

1. SI 2. NO

33. Con il finanziamento ministeriale sono state effettuate spese di gestione (locali, autoveicoli, pc, reperimento risorse umane ulteriori, etc.)?

1. SI 2. NO

34. Tali spese sono state utilizzate per altri progetti?

1. SI 2. NO

35. Se si, di quali progetti si tratta?

GIOVANI E VOLONTARIATO: Un laboratorio di idee in evoluzione

Componenti del Gruppo: *Emanuele Alecci, Giancarlo Corsi, Primo Di Blasio, Ylenia Fiorino, Giorgio Groppo, Pasquale Lacagnina, Sabina Polidori, Simona Rotondi, Claudio Tosi.*

Inizio attività: 2002

Oggetto di analisi ed obiettivi dell'indagine: oggetto di analisi è l'impegno volontario del giovane, la sua motivazione e i canali di facilitazione e rafforzamento che influenzano l'azione volontaria.

In particolare gli attori coinvolti nell'analisi sono: i giovani, le scuole e i centri di servizio per il volontariato. Questi ultimi due sono analizzati per rilevare il ruolo assunto nell'erogazione di progetti di volontariato a favore dei giovani.

La ricerca in questione si propone di focalizzare l'intenzionalità del coinvolgimento volontario dei giovani (= azione volontaria), analizzando quello spazio interstiziale di impegno, collocato tra circuito scolastico e P.O.F. e loisir time (tempo libero) e valutandone l'impatto e le caratteristiche rispetto alle organizzazioni di volontariato.

Il focus dell'analisi non è la centralità o meno delle tradizionali agenzie di socializzazione ma l'impegno volontario del giovane (= volontariato come stile di vita): l'ambizione della ricerca è *“fotografare”*, in un andamento descrittivo, la motivazione giovanile e le caratteristiche di questo impegno volontario attraverso i canali di strutturazione e avvicinamento al volontariato diversi rispetto ai canali di recruitment analizzati nella ricerca¹⁷⁰, svolta dall'Osservatorio tre anni fa nella quale pure era emerso, come distintivo e predittivo di un certo tipo di impegno volontario, la rete di relazione parentale e amicale dell'individuo. La ricerca focalizza, quindi, la tenuta motivazionale dell'impegno volontario, oltre l'attivazione contestuale legata all'offerta formativa: le motivazioni in ingresso, l'intenzionalità, la maturazione dell'impegno volontario e le caratteristiche di questo impegno nel tempo.

Attraverso l'inserimento di un diverso filtro, la ricerca si focalizza sull'analisi di quell'interstizio di impegno civico e volontario, previsto e facilitato dal piano di offerta formativa, fino a definire il senso e la portata, la ricaduta sulle organizzazioni di volontariato.

Le domande (obiettivi) a cui si cerca di rispondere sono le seguenti: quali sono le caratteristiche di a cui si cerca di rispondere sono le seguenti: quali sono le caratteristiche di questo particolare *step* dell'impegno volontario? qual è il profilo socio-demografico particolare del giovane volontario? qual è la motivazione all'impegno volontario e lo stile di vita e di consumo culturale che *“incornicia”* questo particolare tipo di impegno volontario?

¹⁷⁰ “Giovani, volontariato e servizio civile: situazione e prospettive. Un'indagine esplorativa”, alla IV Conferenza del Volontariato (Arezzo 2002). Il testo integrale è disponibile sul sito www.welfare.gov.it/sociale/volontariato/documenti

Giovani & Volontariato

Questionario

rivolto ai giovani

Denominazione	Dati
Numero Scheda	<input type="checkbox"/>
Data di rilevazione	<input type="checkbox"/>
Intervistato	<input type="checkbox"/>

A. DATI ANAGRAFICI

1.a Sesso

M F

2.a Data di nascita

Anno 19 __ __

3.a Comune di residenza

_____ (Prov. _____)

4.a Da quante persone è composto il nucleo familiare con cui vivi?

Numero persone __ __

5.a Che lavoro fanno tuo Padre e tua Madre?

Padre	Madre
Bracciante <input type="checkbox"/>	Bracciante <input type="checkbox"/>
Artigiano/Commerciante <input type="checkbox"/>	Artigiano/Commerciante <input type="checkbox"/>
Casalingo <input type="checkbox"/>	Casalinga <input type="checkbox"/>
Impiegato/ Insegnante <input type="checkbox"/>	Impiegato/ Insegnante <input type="checkbox"/>
Imprenditore/Libero professionista <input type="checkbox"/>	Imprenditore/Libero professionista <input type="checkbox"/>
Dirigente/Funzionario <input type="checkbox"/>	Dirigente/Funzionario <input type="checkbox"/>
Operaio <input type="checkbox"/>	Operaio <input type="checkbox"/>
Pensionato <input type="checkbox"/>	Pensionata <input type="checkbox"/>
Altro (specificare _____) <input type="checkbox"/>	Altro (specificare _____) <input type="checkbox"/>

6.a. Tuo Padre e tua Madre hanno ottenuto un titolo di studio?

SI NO

7.a. Se sì, quale:

- Licenza elementare
- Licenza media
- Licenza di scuola media superiore
- Laurea
- Post laurea

8.a Quale scuola frequenti attualmente?:

- ITIS
- Liceo Scientifico
- Istituto Tecnico Commerciale
- Liceo Classico
- Liceo Psico Pedagogico Sperimentale
- Istituto d'arte/Liceo artistico
- Altro (specificare _____)

B. TEMPO LIBERO E CONSUMI CULTURALI

Cosa fai nel tempo libero ?:

- 1. –
- 2. –
- 3. –
- 4. –
- 5. – Altro (specificare) _____

Di cosa parli con gli amici?

- Ragazzi/e
- Problemi personali
- Scuola
- Musica
- Sport
- Problemi sociali
- Lavoro
- Politica
- Moda
- Altro (specificare _____)

Hai sentito parlare del volontariato?

- Mai
- Tante volte
- Poche volte

In quale occasione hai sentito parlare di volontariato?

- Programmi/spot TV
- Manifesti pubblicitari
- Tra amici
- In famiglia
- Altro (specificare _____)

Appartieni a gruppi o Associazioni ?

SI NO

Se sì, quale?

- Associazione sportiva
- Oratorio
- Associazione di volontariato
- Associazione culturale
- Associazione politica
- Altro (specificare _____)

Come sei entrato in contatto con l'Associazione?

- Tramite amici che già erano inseriti
- Tramite i miei genitori/parenti
- Mi sono informato nella mia città perché ero interessato
- Casualmente (specificare _____)

Se appartieni ad un'associazione di volontariato, come si chiama l'ente?

Di cosa si occupa?

Ambientalismo
Assistenza minori
Assistenza anziani
Disabili
Immigrazione
Tossicodipendenza
Altro (specificare _____)

Quante volte dedichi il tuo impegno alle prestazioni di volontariato?

Tutti i giorni
Tre volte a settimana
Una/due volte a settimana
Una volta ogni due settimane
Una volta al mese
Qualche volta l'anno

Da quanto tempo fai volontariato?

Anni _____ Mesi _____

Rispetto all'esperienza di volontariato che svolgi ti ritieni :

Molto soddisfatto
Abbastanza soddisfatto
Poco soddisfatto
Per nulla soddisfatto

Per te cosa vuol dire "fare volontariato"?

Accudire anziani/bambini
Contribuire alla tutela dei diritti umani
Organizzare una raccolta fondi per un evento
Sensibilizzare la comunità su temi di solidarietà (pari opportunità, discriminazioni razziali)
Intervenire in situazioni di calamità
Altro (specificare _____)

Qual è il motivo principale per cui fai volontariato?

Per essere di aiuto agli altri
Per far parte di un gruppo
Impiegare in modo diverso il mio tempo libero
Per i miei valori religiosi
Sentirmi impegnato eticamente sul campo sociale, politico, culturale..
Acquisire maggiore consapevolezza di sé
Altro (_____)

Se non fai volontariato, sapresti a chi rivolgerti per avere informazioni sulle associazioni di volontariato?

SI NO

Se hai risposto si, puoi indicare dove e a chi?

Conosci qualcuno che svolge (o che in passato ha svolto) attività di volontariato?

SI NO

Se hai risposto si:

amici

un familiare

un insegnante

Il tuo rapporto con i genitori è complessivamente :

Buono

Abbastanza buono

Soddisfacente

Non soddisfacente

Con che frequenza partecipi alle ritualità religiose?

Tutte le domeniche

Qualche volta

Solo nelle festività principali

Mai

Giovani & Volontariato

Questionario

rivolto alle scuole

Denominazione	Dati
Numero Scheda	<input type="checkbox"/>
Data di rilevazione	<input type="checkbox"/>
Intervistato	<input type="checkbox"/>

Denominazione Scuola

Sede

1. E' stato istituito nella vostra scuola uno sportello Scuola e Volontariato?
SI NO

1.b Se sì, specificare da quale anno?

2. La scuola ha attivato in passato un progetto di educazione al volontariato?
SI NO

2.a Se no, qual è il motivo principale?

2.b Se sì, a quale anno si riferisce?

3. Nome del progetto

3.a A quali classi era rivolto?

3.b Quanti ragazzi ha coinvolto nelle attività?

3.c Come sono stati coinvolti i ragazzi nell'attività/progetto? *(specificare al max due risposte, in ordine di importanza)*

Attività informativa e divulgativa dello sportello Scuola e Volontariato
Attività informativa e divulgazione diretta della scuola
Attività informativa e divulgazione delle associazioni di volontariato coinvolte
Altro
(specificare _____)

3.d. L'attività/progetto prevedeva la partecipazione delle famiglie dei ragazzi?
SI NO

3.e Data inizio del progetto

3.f Data fine del progetto

3.g Numero ore totali richieste dal progetto

3.h N. volontari giovani previsti nel progetto

3.i Referente del progetto

4. Tipologia dell'attività/progetto

In rete con altre scuole

In partenariato con le associazioni di volontariato

In partenariato con i centri di servizio

(specificare.....)

Nessun partenariato

5. Settore di appartenenza dell'attività /progetto

Sanità

Sociale

Istruzione

Beni culturali

Protezione civile

Ambientalismo

Tutela e protezione dei diritti

Attività ricreative e culturali

Altro (specificare _____)

6. L'attività /progetto è stato introdotto dopo l'istituzione del POF?

SI NO

6. a L'attività/progetto è inserito nel POF?

SI NO

7. L'attività /progetto è stato introdotto dopo l'istituzione dei Centri di servizio per il Volontariato?

SI NO

8. Esiste un protocollo di intesa/accordo sottoscritto con associazioni di volontariato?

SI NO

9. I mass media si sono interessati al progetto?

SI NO

9. a Se si, quali? (specificare al max tre risposte, in ordine di importanza)

Radio locali
Radio nazionali
Televisioni locali
Televisioni nazionali
Quotidiani locali
Quotidiani nazionali
Internet
Altro (specificare _____)

10. RISORSE UMANE

10. a N. Esperti coinvolti _____

10. b N. Tutor coinvolti _____

10. c N. Insegnanti referenti _____
(specificare se l'insegnante svolge attività di volontariato SI NO)

10. d N. Genitori coinvolti _____

10. e N. Studenti coinvolti _____
di cui _____ ragazze e _____ ragazzi _____

11. Anno di appartenenza studenti:

(indicare numero)

_____ del primo anno
_____ del secondo anno
_____ del terzo anno
_____ del quarto anno
_____ del quinto anno

12. Destinatari del progetto _____

13. Beneficiari del servizio

Anziani
Minori
Immigrati
Disabili
Tossicodipendenti
Famiglie
Alcolisti
Altro (specificare) _____

14. Finalità del progetto

Divulgazione informazioni
Sensibilizzazione/Promozione
Ricerca di volontari

Raccolta fondi
Stage formativo
Organizzazione eventi
Altro (specificare _____)

RISORSE FINANZIARIE

15. Provenienza dei fondi:

Comune
Provincia
Regione
Enti privati
Fondi propri
Centri Servizi
Altro (specificare _____)

AUTOVALUTAZIONE

16. Esprima un giudizio (1: insoddisfatto; 2: poco soddisfatto; 3: soddisfatto; 4 : abbastanza soddisfatto; 5: molto soddisfatto) rispetto a:

1. Risultati conseguiti al termine dell'attività progettuale

1, 2, 3, 4, 5

2. Documenti/attestazioni da parte dei beneficiari

1, 2, 3, 4, 5

3. Documenti/attestazioni da parte di associazioni/enti con le quali sono previsti legami nel progetto

1, 2, 3, 4, 5

4. Congruenza tra progetto e realizzazione

1, 2, 3, 4, 5

5. Reti di collegamento attivate

1, 2, 3, 4, 5

6. Volontari impiegati

1, 2, 3, 4, 5

7. Personale retribuito impiegato

1, 2, 3, 4, 5

8. Tempi e fasi di realizzazione del progetto

1, 2, 3, 4, 5

Giovani & Volontariato

*Questionario rivolto ai
Centri di Servizio per il Volontariato*

Denominazione	Dati
Numero Scheda	<input type="checkbox"/>
Data di rilevazione	<input type="checkbox"/>
Intervistato	<input type="checkbox"/>

Denominazione Centro di Servizio

Indirizzo

Via

Comune

Pr

Regione

.....

Tel

Fax.....

Email.....

Il Centro di servizio ha attivato un progetto di educazione al volontariato nelle scuole ?

SI NO

A quale anno si riferisce?

Nome del progetto

A quali classi era rivolto?

Quanti ragazzi ha coinvolto nelle attività?

L'attività/progetto prevedeva la partecipazione delle famiglie dei ragazzi?

SI NO

Referente del progetto

Tipologia dell'attività/progetto

- In rete con altre scuole
- In partenariato con le associazioni di volontariato
- Nessun partenariato

Settore di appartenenza dell'attività /progetto

- Sanità
- Assistenza sociale
- Istruzione

- Beni culturali
- Protezione civile
- Ambientalismo
- Tutela e protezione dei diritti
- Attività ricreative e culturali
- Altro (specificare _____)

Data inizio del progetto

Data fine del progetto

Numero ore totali richieste dal progetto

N. volontari giovani previsti nel progetto

Il progetto è inserito nel POF?

SI NO

I mass media si sono interessati al progetto?

SI NO

Se si, quali?

- Radio locali
- Radio nazionali
- Televisioni locali
- Televisioni nazionali
- Quotidiani locali
- Quotidiani nazionali
- Altro (specificare _____)

RISORSE UMANE

N. Esperti coinvolti _____

N. Tutor coinvolti _____

N. Insegnanti referenti _____

N. Genitori coinvolti _____

N. Studenti coinvolti _____ di cui _____ ragazze e
 _____ ragazzi _____

Anno di appartenenza studenti:

(indicare numero)

_____ del primo anno

_____ del secondo anno

_____ del terzo anno

_____ del quarto anno

_____ del quinto anno

Destinatari del progetto _____

Beneficiari del servizio

- Anziani
- Minori
- Immigrati
- Disabili
- Tossicodipendenti
- Famiglie
- Alcolisti
- Altro (specificare) _____

Finalità del progetto

- Divulgazione informazioni
- Sensibilizzazione/Promozione
- Ricerca di volontari
- Raccolta fondi
- Stage
- Organizzazione eventi
- Altro (specificare _____)

AUTOVALUTAZIONE

Esprima un giudizio (1: insoddisfatto; 2: poco soddisfatto; 3: soddisfatto; 4 : abbastanza soddisfatto; 5: molto soddisfatto) rispetto a:

- 1. Risultati conseguiti al termine dell'attività progettuale**
1, 2, 3, 4, 5
- 2. Documenti/attestazioni da parte dei beneficiari**
1, 2, 3, 4, 5
- 3. Documenti/attestazioni da parte di associazioni/enti con le quali sono previsti legami nel progetto**
1, 2, 3, 4, 5
- 4. Congruenza tra progetto e realizzazione**
1, 2, 3, 4, 5
- 5. Reti di collegamento attivate**
1, 2, 3, 4, 5
- 6. Volontari impiegati**
1, 2, 3, 4, 5
- 7. Personale retribuito impiegato**
1, 2, 3, 4, 5
- 8. Tempi e fasi di realizzazione del progetto**
1, 2, 3, 4, 5

Sono stati coinvolti i giovani nella fase di progettazione?

SI NO

Se si, con quale modalità?

- Partecipazione diretta alle riunioni

- Colloqui e raccolta di opinioni
- Scrittura partecipata del documento
- Raccolta documentazione
- Altro (specificare) _____

La loro partecipazione in fase di realizzazione è stata:

- Costante
- Discontinua
- Assente

**VOLONTARIATO EUROPEO
ED INTERNAZIONALE A CONFRONTO**

Componenti del Gruppo	<i>Emanuele Alecci, Primo Di Blasio, Giancarlo Cursi (delegato da Don Giancarlo Perego), Giorgio Groppo, Francesca Maggi, Stefania Mancini, Federica Parisi, Andrea Tieghi</i>
Inizio Attività	Gennaio 2005
Oggetto di analisi	La proposta di ricerca è volta a confrontare aspetti diversi del volontariato a livello europeo e a livello internazionale. La ricerca intende individuare la posizione del modello di volontariato italiano rispetto a quello degli altri Paesi, ponendo l'attenzione sugli elementi condivisi rispetto agli elementi caratteristici.
Obiettivi e Finalità	L'obiettivo della ricerca è quello di individuare la posizione del modello di volontariato italiano rispetto a quello degli altri paesi, ponendo l'attenzione sulla normativa nazionale con l'intento di soddisfare e valorizzare le aspettative di tutela per i soggetti impegnati in iniziative di cooperazione e di solidarietà.

**MONITORAGGIO DEI
CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO**

Componenti del Gruppo	<i>Emanuele Alecci, Giancarlo Cursi, Marco Granelli, Giorgio Groppo, Sabina Polidori, Simona Rotondi</i>
Inizio Attività	gennaio 2004
Oggetto di analisi	<p>Oggetto di analisi sono i centri di servizio, attori centrali nel panorama del volontariato; l'attività di ricerca si è concentrata sul monitoraggio quantitativo, fotografando la struttura organizzativa, le attività erogate e i principali destinatari, l'approccio alla formazione e la presenza di rapporti di rete.</p> <p>La crescita e la diffusione dei Centri rappresentano un successo del volontariato italiano che, attraverso di essi, ha a disposizione uno strumento in più per sostenere il proprio sviluppo e la propria progettualità.</p> <p>I Centri di servizio sono costituiti e governati dalle organizzazioni di volontariato, destinatarie naturali dei servizi e delle attività da essi erogati. Le annualità di riferimento prese in analisi sono 2001-2002-2003-2004.</p>
Obiettivi e Finalità	<p>La ricerca in questione si propone di monitorare i centri di servizio, al fine di fotografare le caratteristiche di tali organizzazioni multiservizi senza scopo di lucro, previste dalla Legge Quadro sul Volontariato (n. 266/91).</p> <p>L'analisi si propone l'obiettivo di censire innanzitutto la presenza dei centri sul territorio</p>

	<p>nazionale, e rilevare le modalità con cui essi promuovono e qualificano l'attività del volontariato attraverso l'erogazione gratuita di servizi e prestazioni a favore delle organizzazioni di volontariato operanti nel territorio di competenza, iscritte e non iscritte al registro regionale.</p>
--	--

*Monitoraggio sui
Centri di Servizio per il Volontariato
Questionario*

Numero Scheda	<input type="checkbox"/>
Data di rilevazione	<input type="checkbox"/>
Intervistato	<input type="checkbox"/>

Anagrafica del Centro

1.a Denominazione Centro di servizio

.....
.....

2.a Indirizzo

Via

Comune

Pr

Regione

Tel

Fax.....

E-mail.....

3.a Quante sono le persone impiegate all'interno del Centro?

.....

4.a Numero personale retribuito

5.a Numero consulenti esterni

6.a. Numero volontari presenti

7.a. Il Centro è:

- 1. – Sede centrale
- 2. – Delegazione
- 3. – Sportello

8.a Quale è l' Ente gestore del Centro ?:

- 1. – Organizzazione di volontariato
- 2. – Fondazioni bancarie
- 3. – Federazione nazionale di volontariato
- 4. – Enti locali
- 5. – Altro (*specificare* _____)

9.a. Quale è la sede operativa del Centro ?:

- 1. – Locale di proprietà di ente pubblico
- 2. – Locale di proprietà di ente non profit
- 3. – Locale di proprietà di privati
- 4. – Locale di proprietà del Csv
- 5. – Altro (*specificare*) _____

10.a. In quale anno è stato istituito il centro di servizio ?: (*si richiede allegato del bando*)

- 1. –1997
- 2. –1998
- 3. –1999
- 4. –2000
- 5. –2001
- 6. –2002
- 7. –2003

- 8. –2004
- 9. –in corso di istituzione

B. Attività

11.b. Quali sono i principali servizi erogati dal Centro ? *(sono possibili più risposte, in ordine di priorità)*

- 1. – Consulenza e assistenza qualificata
- 2. – Servizi logistici
- 3. – Servizi di informazione, comunicazione, presenza sui media
- 4. – Formazione e qualificazione
- 5. – Pubblicazione di periodici, libri, audiovisivi
- 6. – Sostegno e consulenza alla progettazione sociale
- 7. – Banca dati sulle organizzazioni di volontariato
- 8. – Attività di promozione della cultura della solidarietà
- 9. – Altro (specificare) _____

12.b. Chi sono i destinatari delle attività promosse dal centro? *(sono possibili più risposte, in ordine di priorità)*

- 1. – Organizzazioni di volontariato iscritte al registro
- 2. – Organizzazioni di volontariato non iscritte al registro
- 3. – Singoli
- 4. – Enti locali
- 5. – Associazioni di promozione sociale
- 6. – Cooperative sociali
- 7. – Enti profit
- 8. – Altri enti non profit
- 9. – Altro (specificare) _____

13.b. Quali sono i principali settori di intervento dei soggetti destinatari delle vostre attività? *(sono possibili più risposte in ordine di priorità)*

- 1. – Sanità
- 2. – Assistenza sociale
- 3. – Ricreazione e cultura
- 5. – Protezione civile
- 6. – Tutela e promozione dei diritti
- 7. – Attività sportive
- 8. – Protezione ambientale
- 9. – Altro (specificare) _____

C. RAPPORTI DI RETE

14.c. Esiste una forma di coordinamento tra i Centri della Regione?

- 1 - **Si** 2 - **No** *(vai alla domanda 16.c)*

15.c. Che tipo di coordinamento esiste?

- 1. – Coordinamento informale
- 2. – Coordinamento formale, istituzionale e di rappresentanza
- 3. – Altro (specificare) _____

16.c. Come avviene la vigilanza dei Comitati di gestione sul Centro di Servizio?

- 1. – Tramite la partecipazione al Consiglio Direttivo
- 2. – Tramite la partecipazione al Collegio Sindaci
- 3. – Tramite la partecipazione all'Assemblea

17.c. Quali sono i criteri utilizzati dai Comitati di gestione nella loro azione ?

- 1. – Criteri di legittimità e di controllo amministrativo
- 2. – Criteri metodologici
- 3. – Indirizzi di carattere generale nel merito delle azioni
- 4. – Indirizzi di carattere specifico nel merito delle azioni
- 5. – Nessun criterio

18.c. Rispetto alla valutazione e al controllo dei Comitati di Gestione quale documentazione è richiesta al Centro?

- 1. – Bilancio civilistico
- 2. – Semplice rendiconto di entrate e uscite
- 3. – Rendicontazione di tipo pubblico
- 4. – Altro (*specificare* _____)

19.c. Come avviene la ripartizione dei fondi tra i Centri della Vostra Regione?

- 1. – In relazione alla popolazione
- 2. – Sulla base del preventivo richiesto
- 3. – In rapporto alle Organizzazioni di volontariato iscritte al Registro Regionale
- 4. – In uguale percentuale tra i vari centri
- 5. – Nessun criterio ufficiale

20.c. Con quale dei seguenti soggetti avete collaborato ? (indicare l'anno di inizio della collaborazione)

- 1. - Comune
- 2. - Provincia
- 3. - Regione
- 4. - Imprese
- 5. - Sindacato
- 6. - Terzo Settore

21.c. Specificate la tipologia della collaborazione:

- 1. - Convenzione/i
- 2. - Protocollo/i D'Intesa
- 3. - Accordo/i di programma
- 4. – Altro (specificare) _____

D. Formazione

22.d. Sono state svolte attività formative nell'ultimo anno?

- 1 - **Si** 2 - **No**

23.d. Quale tipologia di attività formative è stata erogata nell'ultimo anno?

1. – Incontri singoli e seminari
 2. – Formazione a distanza
 3. – Corsi strutturati con stage
 4. – Corsi strutturati senza stage
 5. – Altro (specificare) _____

24.d. Quali sono le modalità di attuazione dei progetti formativi?

1. – Presentazione diretta al CSV dalle associazioni
 2. – Proposta direttamente dal CSV
 3. – Proposta comune insieme alle organizzazioni
 4. – Sono affidati ad un Ente specializzato
 5. – Altro (specificare) _____

DESTINATARI DELLE ATTIVITA'

Natura giuridica dell'ente:

1. – Organizzazione di volontariato iscritte al registro
 2. – Organizzazione di volontariato non iscritte al registro
 3. – Singolo
 4. – Ente locali
 5. – Associazione di promozione sociale
 6. – Cooperativa sociali
 7. – Ente profit
 8. – Altro enti non profit
 9. – Altro (specificare) _____

In quale settore opera la struttura:

1. – Sanità
 2. – Assistenza sociale
 3. – Ricreazione e cultura
 5. – Protezione civile
 6. – Tutela e promozione dei diritti
 7. – Attività sportive
 8. – Protezione ambientale
 9. – Altro (specificare) _____

Quale è il principale servizio per il quale ti rivolgi al Centro ? (sono possibili più risposte, in ordine di priorità)

1. – Consulenza e assistenza qualificata
 2. – Servizi logistici
 3. – Servizi di informazione, comunicazione, presenza sui media
 4. – Formazione e qualificazione
 5. – Pubblicazione di periodici, libri, audiovisivi

- 6. – Sostegno e consulenza alla progettazione sociale
- 7. – Banca dati sulle organizzazioni di volontariato
- 8. – Attività di promozione della cultura della solidarietà
- 9. – Altro (specificare)_____

Rispetto ai servizi erogati dal Centro, indica il tuo livello di soddisfazione:

- Per niente soddisfatto
- Poco soddisfatto
- Abbastanza soddisfatto
- Soddisfatto
- Molto soddisfatto

Rendicontare per chi, per come e perchè
Linee guida sulla gestione amministrativa
dei progetti sperimentali di volontariato
(art. 12, legge 266/1991)

Introduzione
(a cura di Rita Graziano¹⁷¹)

L'esigenza di realizzare uno strumento in grado di armonizzare l'attività di gestione con quella di controllo dei progetti sperimentali di volontariato finanziati ai sensi dell'art. 12 della legge 266/91 è emersa proprio nella fase di controllo della documentazione di spesa presentata dalle organizzazioni di volontariato finanziate attraverso le direttive annuali del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ¹⁷².

Sono stati così elaborati a partire dal 2002 gli indirizzi di gestione e sulla rendicontazione dei progetti finanziati ex legge 266/91.

Con tali strumenti si è inteso fornire una guida sistematica per l'interpretazione delle norme vigenti nelle specifiche materie e dei principi di contabilità di stato, nonché delle procedure applicative consolidate nel tempo in tali ambiti al fine di indirizzare ed uniformare i comportamenti delle organizzazioni finanziate.

Ne consegue che tali linee guida non hanno introdotto innovazioni nella regolamentazione della materia recependo la normativa esistente e contribuendo a fornire utili indicazioni operative.

Gli indirizzi di gestione costituiscono infatti una guida pratica, di rapida consultazione, dalla quale ottenere una puntuale e rapida soluzione alle numerose problematiche generate dagli aspetti amministrativo – contabili della normativa di riferimento.

Essi sono stati arricchiti con riferimenti legislativi, orientamenti giurisprudenziali, modulistica e quant'altro potesse contribuire a renderli più completi e specialistici per la gestione ed il controllo amministrativo-contabile dei progetti sperimentali di volontariato finanziati dall'art. 12 della citata legge 266/91.

Gli indirizzi di gestione restano, comunque, un documento in progress, soggetto ad aggiornamento in conseguenza della trasformazione continua che caratterizza il sistema normativo nazionale e, soprattutto, della molteplicità degli aspetti di cui la materia si arricchisce con il maturare dell'esperienza .

L'obiettivo di realizzare uno strumento di riferimento definitivo è forse un traguardo da ritenersi irraggiungibile, dal momento che sarà comunque soggetto a continui perfezionamenti in ragione di nuovi strumenti normativi e di adeguamenti a più puntuali esigenze contabili e di semplificazione ed omogeneizzazione delle procedure.

E' comunque importante e significativo che i documenti in parola elaborati dall'Amministrazione per il 2004 e 2005 relativamente alle direttive annuali di riferimento e inviati alle associazioni di volontariato unitamente alle convenzioni disciplinanti i reciproci rapporti abbiano rappresentato un chiaro riferimento, oltre che per le stesse Associazioni, anche per tutti gli altri soggetti pubblici e privati che interagiscono e/o collaborano con l'Amministrazione in tale ambito di attività.

¹⁷¹ Dirigente Divisione III Volontariato – Ministero della solidarietà sociale.

¹⁷² Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18.05.2006, convertito in legge n. 233 del 17 luglio 2006.

Ciò premesso, in queste edizioni degli indirizzi di gestione e rendicontazione relativi alle annualità 2004 e 2005 si è predisposta una breve premessa di inquadramento generale e successivamente è stata elaborata una parte I e una parte II.

La parte I è dedicata alle linee guida di gestione delle attività progettuali da parte delle associazioni di volontariato fornendo indicazioni operative e modelli di carattere specifico inerenti l'assicurazione del personale impegnato nella realizzazione del progetto e la polizza fidejussoria prevista dalle direttive.

La parte II è incentrata sulle modalità specifiche di rendicontazione della spesa ovvero della dimostrazione della corretta gestione delle risorse pubbliche attraverso la redazione del rendiconto di spesa per macrovoci di costo previste dalle direttive 2004 e 2005 nel quale si dia conto dell'operato delle organizzazioni di volontariato finanziate, rendendo trasparenti e comprensibili i programmi, le attività, i risultati raggiunti e le modalità di utilizzo dei fondi pubblici conformemente al rispetto delle norme di contabilità di Stato, delle norme fiscali e contributive di riferimento.

Questo lavoro, coordinato dalla sottoscritta, è stato realizzato grazie al contributo del seguente team: Vincenzo Bencivenga (Avvocato), Silvia Maria Lagonegro (Funzionaria amministrativa Divisione III Volontariato), Carmela Leone (consulente), Sabina Polidori (Responsabile della Segreteria Tecnica dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato), Claudio Pizzuti e Andrea Vescio (Ispettori).

**PROGETTI SPERIMENTALI DI VOLONTARIATO EX ART.12 L.266/91 –
DIRETTIVA 2004**

PREMESSA

In fase di controllo della documentazione di spesa presentata dalle organizzazioni di volontariato gestori dei progetti realizzati secondo i criteri e le modalità fissate con la Direttiva del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sono emerse difformità interpretative e difficoltà operative riferite, significativamente, all'assetto organizzativo-gestionale proprio di tali specifici organismi.

In particolare, gli Enti coinvolti nella gestione delle iniziative progettuali, in relazione ai ritardi nella produzione documentale ed alle reiterate richieste di proroga avanzate, hanno ripetutamente e diffusamente osservato che l'anticipazione del 70% del finanziamento assegnato, prevista dall'art. 6 della Direttiva, viene materialmente erogata "in ritardo" determinando il consequenziale slittamento nell'inizio delle attività e di tutti gli adempimenti ad essa connessi.

Si rende, pertanto, necessario procedere ad un sintetico inquadramento generale dei diversi aspetti di carattere interpretativo ed applicativo della normativa *de quo* e fornire, per i profili di maggior interesse, alcune utili indicazioni operative.

Osservato che la gestione dei finanziamenti pubblici è sottoposta a modalità e criteri informati al rispetto delle normative vigenti nelle specifiche materie ed ai principi della contabilità di Stato che, anche con le presenti indicazioni, vengono tracciati all'interno di uno schema omogeneo in grado di rappresentare quanto gli organismi hanno concretamente realizzato, le modalità d'impiego dei finanziamenti assegnati e i risultati delle attività svolte con l'utilizzo delle risorse pubbliche, si ripercorre di seguito, preliminarmente, l'iter istruttorio previsto per la determinazione e l'assegnazione dei finanziamenti individuati dalla Direttiva:

tra la fine del mese di settembre e la fine del mese di ottobre, a chiusura dell'anno finanziario, viene determinato l'importo complessivo disponibile per la concessione **dei finanziamenti da parte del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.**

Solo ad avvenuta determinazione delle risorse destinate ai finanziamenti in questione può essere redatta la Direttiva annuale e si può procedere all'invito degli organismi del settore volontariato a presentare i progetti con la domanda di finanziamento. Ciò nell'ambito di una procedura concorsuale di diritto pubblico che trae fondamento e principio sostanziale nella legge n. 241/1990 (in particolare nell' art. 12) e successive modifiche ed integrazioni.

I progetti pervenuti nei tempi e nei modi stabiliti dalla Direttiva vengono, quindi, sottoposti **all'esame ed alla valutazione** dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, composto dai rappresentanti nazionali delle Associazioni di Volontariato, che predispose la relativa graduatoria sulla base della quale vengono assegnate le risorse sino ad esaurimento dei fondi disponibili.

A seguito del provvedimento di impegno delle risorse vengono sottoscritte singole convenzioni che regolano i reciproci rapporti tra Amministrazione ed Associazioni, ed emanati i relativi decreti di approvazione delle convenzioni, entrambi sottoposti a ratifica ed a registrazione della Corte dei Conti, **per il tramite dell'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero.** Tale scansione procedimentale, per la quale sono allo studio soluzioni semplificative, comporta che la disponibilità dei fondi si perfezioni solo nel corso dell'esercizio finanziario successivo a quello di riferimento.

In relazione a tale specifico aspetto sembra, tuttavia, utile evidenziare che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁷³ finanzia i progetti approvati in una percentuale stabilita nella Direttiva annuale, o che può essere fissata con successivi atti amministrativi secondo motivazioni prevalenti di pubblico interesse, nel presupposto che l'Associazione proponente disponga della capacità organizzativa ed operativa che le consente di far fronte al residuo impegno di spesa soprattutto nella fase iniziale delle attività progettuali.

I progetti ammessi a finanziamento ministeriale sono stati presentati da organizzazioni di volontariato legalmente costituite alla data del 1° gennaio 2003, come previsto nella Direttiva 2004 - punto 5 lettera f e che presentino almeno un bilancio economico-finanziario a dimostrazione della loro capacità gestionale.

¹⁷³ Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n.233 del 17 luglio 2006.

PARTE I
INDIRIZZI DI GESTIONE DEI PROGETTI
FINANZIATI EX ART. 12 L. 266/91
VOLONTARIATO – DIRETTIVA 2004

Evidenziato, preliminarmente, che le risorse destinate ai finanziamenti in questione non possono costituire in alcun modo oggetto di cessione di credito da parte degli enti beneficiari in capo ai quali non sussiste alcun diritto di credito certo, liquido ed esigibile rispetto alle stesse risorse, se non ad esito della verifica e dei controlli da parte dell'Amministrazione circa l'effettiva realizzazione del progetto e la rendicontazione finale delle spese sostenute, si riportano di seguito, ad uso delle Associazioni i cui progetti sono ammessi a finanziamento, alcune indicazioni operative ed i modelli di carattere specifico inerenti **l'assicurazione del personale impegnato nella realizzazione del progetto e la polizza fideiussoria prevista dalla Direttiva:**

a) L'Assicurazione del personale impegnato nella realizzazione del progetto

Per i progetti ammessi al finanziamento ministeriale la Direttiva prevede che:

“Alle organizzazioni di volontariato il cui progetto sia stato dichiarato ammissibile al finanziamento, viene data apposita comunicazione.

Le organizzazioni di volontariato ammesse al finanziamento devono, entro e non oltre 15 giorni dalla data di ricevimento della suddetta comunicazione da parte del Ministero, inviare:

...omissis

- *documentazione inerente l'assicurazione degli aderenti all'Associazione contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento delle attività, nonché per la responsabilità civile verso terzi.”*

Relativamente agli aderenti, l'obbligatoria copertura assicurativa scaturisce dal combinato disposto del sotto indicato art. 4 della Legge Quadro n. 266/1991 e dell'art. 3, comma 1 del Decreto n. 2016 del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 16 novembre 1992, che introducendo modifiche concernenti le modalità tecniche relative all'obbligo assicurativo previsto dal Decreto in data 14 febbraio 1992 del medesimo Ministero, testualmente enuncia:

“1. Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.”

(A) Per il personale volontario che risulti effettivamente impegnato nel progetto, si rileva pertanto l'obbligo assicurativo contro i seguenti rischi:

- infortuni
- malattie connesse con l'attività svolta
- responsabilità civile verso terzi (RC c/terzi).

Precisato che i relativi costi possono essere imputati al progetto nella misura prevista nel piano finanziario o nelle successive rimodulazioni approvate si evidenzia che il Decreto Ministeriale 14 Febbraio 1992 del Ministro dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato prevede, in particolare, la stipula di polizze di tipo privatistico ed affida all'ISVAP (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private) il controllo sugli Istituti assicurativi.

(B) Contro i rischi di infortunio e malattie connesse con l'attività svolta, è possibile il ricorso alla tutela dell'Istituto Nazionale di Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) in presenza delle condizioni generali di assicurazione previste dagli articoli 1 (requisito oggettivo) e 4 (requisito soggettivo) del Testo Unico n.1124/65.

Si fa presente, in proposito, che gli ultimi orientamenti giurisprudenziali e le recenti modifiche legislative hanno introdotto elementi innovativi rispetto al requisito soggettivo della presenza dei vincoli della subordinazione e della retribuzione (vedasi: obbligo assicurativo INAIL per il lavoro delle casalinghe, per gli allievi partecipanti quali destinatari finali a percorsi di formazione professionale, per i collaboratori familiari).

Alla luce delle predette innovazioni normative si rende quindi necessario affermare la sussistenza dell'obbligo assicurativo di cui al D.P.R. n. 1124/1965, i cui costi assicurativi potranno essere imputati al progetto, anche nel caso in cui l'azione progettuale preveda come destinatari soggetti estranei all'Associazione o personale non volontario, nell'ipotesi in cui, in occasione dell'impegno nel progetto, non viga, per essi, altra copertura assicurativa.

Per comodità espositiva, si riporta, di seguito, il testo degli articoli di legge di riferimento.

Decreto 30 giugno 1965, n.1124 (G.U. n. 257 del 13 ottobre 1965 – Suppl. Ord.)
Testo Unico delle riposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali

Titolo I

L'ASSICURAZIONE INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI NELL'INDUSTRIA

Capo I

ATTIVITA' PROTETTE

Art. 1

E' obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro delle persone le quali, nelle condizioni previsto dal presente titolo, siano addette a macchine mosse non direttamente dalla persona che ne usa, ad apparecchi a pressione, ad apparecchi e impianti elettrici o termici, nonché delle persone comunque occupate in opifici, laboratori o in ambienti organizzati per lavori, opere o servizi, i quali comportino l'impiego di tali macchine, apparecchi o impianti.

L'obbligo dell'assicurazione ricorre altresì quanto le macchine, gli apparecchi o gli impianti di cui al precedente comma siano adoperati anche in via transitoria o non servano direttamente ad operazioni attinenti all'esercizio dell'industria che forma oggetto di detti opifici o ambienti, ovvero siano adoperati dal personale comunque addetto alla vendita, per prova, presentazione pratica o esperimento.

L'assicurazione è inoltre obbligatoria anche quando non ricorrano le ipotesi di cui ai commi precedenti per le persone che, nelle condizioni previste dal presente titolo, siano addetti ai lavori:

- 1) di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione di opere edili, comprese le stradali, le idrauliche e le opere pubbliche in genere; di rifinitura, pulitura, ornamento, riassetto delle opere stesse, di formazione di elementi prefabbricati per la realizzazione di opere edili, nonché ai lavori, sul le strade, di innaffiatura, spalatura della neve, potatura degli alberi e diserbo;
- 2) di messa in opera, manutenzione, riparazione, modificazione, rimozione degli impianti all'interno o all'esterno di edifici, di smontaggio, montaggio, manutenzione, riparazione, collaudo delle macchine, degli apparecchi, degli impianti di cui al primo comma;
- 3) di esecuzione, manutenzione o esercizio di opere o impianti per la bonifica o il miglioramento fondiario, per la sistemazione delle frane e dei bacini montani, per la regolazione e la derivazione di sorgenti, corsi e deflussi d'acqua, compresi, nei lavori di manutenzione, il diserbo dei canali e il drenaggio in galleria;
- 4) di scavo a cielo aperto o in sotterraneo; a lavori di qualsiasi genere eseguiti con uso di mine;
- 5) di costruzione, manutenzione, riparazioni di ferrovie, tramvie, filovie, teleferiche e funivie o al loro esercizio;
- 6) di produzione o estrazione, di trasformazione, di approvvigionamento, di distribuzione del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, compresi quelli relativi alle aziende telegrafiche e radiotelegrafiche, telefoniche e radiotelefoniche e di televisione; di costruzione, riparazione, manutenzione e rimozione di linee e condotte; di collocamento, riparazione e rimozione di parafulmini;
- 7) di trasporto per via terrestre, quando si faccia uso di mezzi meccanici o animali;
- 8) per l'esercizio di magazzini di deposito di merci o materiali;
- 9) per l'esercizio di rimesse per la custodia di veicoli terrestri, nautici o aerei, nonché di posteggio anche all'aperto di mezzi meccanici;
- 10) di carico o scarico;
- 11) della navigazione marittima, lagunare, lacuale, fluviale ed aerea, eccettuato il personale di cui all'art. 34 del regio decreto-legge 20 agosto 1923, n. 2207, concernente norme per la navigazione aerea, convertito nella legge 31 gennaio 1926, n. 753;
- 12) della pesca esercitata con navi o con galleggianti, compresa la pesca comunque esercitata delle spugne, dei coralli, delle perle e del tonno; della vallicoltura, della mitilicoltura, della ostricoltura;
- 13) di produzione, trattamento, impiego o trasporto di sostanze o di prodotti esplosivi, esplodenti, infiammabili, tossici, corrosivi, caustici, radioattivi, nonché ai lavori relativi all'esercizio di aziende destinate a deposito e vendita di dette sostanze o prodotti; sono considerate materie

- infiammabili quelle sostanze che hanno un punto di infiammabilità inferiore a 125°C e, in ogni caso, i petroli greggi, gli olii minerali bianchi e gli olii minerali lubrificanti;
- 14) di taglio, riduzione di piante, di trasporto o getto di esse;
 - 15) degli stabilimenti metallurgici e meccanici, comprese le fonderie;
 - 16) delle concerie;
 - 17) delle vetrerie e delle fabbriche di ceramiche;
 - 18) delle miniere, cave e torbiere e saline, compresi il trattamento e la lavorazione delle materie estratte, anche se effettuati in luogo di deposito;
 - 19) di produzione del cemento, della calce, del gesso e dei laterizi;
 - 20) di costruzione, demolizione, riparazione di navi o natanti, nonché ad operazioni di recupero di essi o del loro carico;
 - 21) dei pubblici macelli o delle macellerie;
 - 22) per l'estinzione di incendi, eccettuato il personale dei Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
 - 23) per il servizio di salvataggio;
 - 24) per il servizio di vigilanza privata, comprese le guardie giurate addette alla sorveglianza delle riserve di caccia e pesca;
 - 25) per il servizio di nettezza urbana;
 - 26) per l'allevamento, riproduzione e custodia degli animali, compresi i lavori nei giardini zoologici negli acquari;
 - 27) per l'allestimento, la prova o l'esecuzione di pubblici spettacoli, per l'allestimento o l'esercizio dei parchi di divertimento, escluse le persone addette ai servizi di sala dei locali cinematografici o teatrali;
 - 28) per lo svolgimento di esperienze ed esercitazioni pratiche nei casi di cui al n.5 dell'art. 4.

Sono considerati come addetti a macchine, apparecchi o impianti tutti coloro che compiono funzioni in dipendenza e per effetto delle quali sono esposti al pericolo di infortunio direttamente prodotto dalle macchine, apparecchi o impianti suddetti.

Sono pure considerate addette ai lavori di cui al primo comma del presente articolo le persone le quali, nelle condizioni previste dal presente titolo, sono comunque occupate dal datore di lavoro in lavori complementari o sussidiari, anche quando lavorino in locali diversi e separati da quelli in cui si svolge la lavorazione principale.

Sono altresì considerate addette ai lavori di cui ai numeri da 1 a 28 del presente articolo le persone le quali, nelle condizioni previste dall'art.4, sono comunque occupate dal datore di lavoro anche in lavori complementari o sussidiari.

L'obbligo dell'assicurazione di cui al presente articolo non sussiste soltanto nel caso di attività lavorativa diretta unicamente a scopo domestico, salvo per i lavoratori appositamente assunti per la conduzione di automezzi ad uso familiare o privato.

Non rientrano nell'assicurazione del presente titolo le attività di cui al presente articolo quando siano svolte dall'imprenditore agricolo per conto e nell'interesse di aziende agricole o forestali, anche se i lavori siano eseguiti con l'impiego di macchine mosse da agente inanimato, ovvero non direttamente dalla persona che ne usa, le quali ricadono in quelle tutelate dal titolo secondo del presente decreto.

Capo III

PERSONE ASSICURATE

Art. 4

Sono compresi nell'assicurazione:

- 1) coloro che in modo permanente o avventizio prestano alle dipendenze e sotto la direzione altrui opera manuale retribuita, qualunque sia la forma di retribuzione;
- 2) coloro che, trovandosi nelle condizioni di cui al precedente n.1, anche senza partecipare materialmente al lavoro, sovrintendono al lavoro di altri;
- 3) gli artigiani, che prestano abitualmente opera manuale nelle rispettive imprese;
- 4) gli apprendisti, quali sono considerati dalla legge;
- 5) gli insegnanti e gli alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro; gli istruttori e gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori, gli inservienti e gli addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro;
- 6) il coniuge, i figli, anche naturali o adottivi, gli altri parenti, gli affini, gli affiliati e gli affidati del datore di lavoro che prestano con o senza retribuzione alle di lui dipendenze opera manuale, ed anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n.2;

- 7) i soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino per lavoro manuale, oppure non manuale alle condizioni di cui al precedente n. 2;
- 8) i ricoverati in case di cura, in ospizi, in ospedali, in istituti di assistenza e beneficenza quando, per il servizio interno degli istituti o per attività occupazionale, siano addetti ad uno dei lavori indicati nell'art. 1, nonché i loro istruttori o sovrintendenti nelle attività stesse;
- 9) i detenuti in istituti o in stabilimenti di prevenzione o di pena, quando, per il servizio interno degli istituti o stabilimenti, o per attività occupazionale, siano addetti ad uno dei lavori indicati nell'art. 1, nonché i loro istruttori o sovrintendenti nelle attività stesse.

Per i lavoratori a domicilio si applicano le disposizioni della legge 13 marzo 1958, n.264, e del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1959, n.1289.

Tra le persone assicurate sono compresi i commessi viaggiatori, i piazzisti e gli agenti delle imposte di consumo che, pur vincolati da rapporto impiegatizio, per l'esercizio delle proprie mansioni si avvalgono non in via occasionale di veicoli a motore da essi personalmente condotti.

Sono anche compresi i sacerdoti, i religiosi e le religiose che prestino opera retribuita manuale, o anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n.2, alle dipendenze di terzi diversi dagli enti ecclesiastici e dalle associazioni e case religiose di cui all'art.29, lettera a) e b), del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, anche se le modalità delle prestazioni di lavoro siano pattuite direttamente tra il datore di lavoro e l'ente cui appartengono le religiose o i religiosi o i sacerdoti occupati e se la remunerazione delle prestazioni stesse sia versata dal datore di lavoro all'ente predetto.

Per quanto riguarda la navigazione e la pesca, sono compresi nell'assicurazione i componenti dell'equipaggio, comunque retribuiti, delle navi o galleggianti anche se eserciti a scopo di diporto

b) la polizza fideiussoria

OBBLIGHI INERENTI LA FIDEIUSSIONE

A garanzia dell'anticipo eventualmente richiesto (sino ad un massimo del 70% del finanziamento ministeriale complessivamente concesso e decretato per la realizzazione del progetto), le Associazioni beneficiarie dovranno stipulare apposita fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa.

In caso di rilascio di fideiussione da parte di intermediari finanziari non bancari è richiesta la loro conformità alle previsioni legislative in materia.

In proposito si sottolinea che il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 14 Novembre 2003 n. 104700, sulla base del Testo Unico Bancario contenuto nel Decreto Legislativo n. 385/1993, regola l'attività degli intermediari finanziari autorizzati al rilascio di garanzie, prevedendo la rispondenza ai requisiti di seguito elencati:

- 1) Forma giuridica: S.p.A. ; S.A.p.A. ; S.R.L. ; Soc. Cooperative;
- 2) Oggetto sociale: deve espressamente prevedere l'esercizio di attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico nella forma del rilascio di garanzie;
- 3) Capitale Sociale: non inferiore a 1.000.000,00 Euro versato ed investito in attività liquide o in titoli di pronta liquidabilità, depositati presso banche;
- 4) Mezzi patrimoniali: non inferiori a 2.500.000,00 Euro.

Tale disposto è stabilito dall'art. 106 del citato Testo Unico Bancario (D.Lgs. n. 385/1993) che prevede l'iscrizione ad un elenco generale tenuto dall'U.I.C. (Ufficio Italiano Cambi), pubblicato periodicamente da parte del medesimo Istituto, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ed, in via informatica, consultabile sul sito internet www.isvap.it.

A detta previsione si unisce quella **dell'art. 107 del medesimo Testo Unico**, che disciplina l'istituzione di un elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia (consultabile sul sito www.bancaditalia.it) in cui sono inseriti gli intermediari finanziari che vengono regolarmente monitorati nella propria attività dalla stessa Banca d'Italia, la quale vigila sulla loro adeguatezza patrimoniale e sul contenimento del rischio.

Infine un ultimo elenco delle imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzione, viene controllato dall' I.S.V.A.P. per verificarne sempre la sussistenza dei requisiti di adeguatezza patrimoniale e di contenimento del rischio.

Le fideiussioni dovranno quindi essere rilasciate da uno dei soggetti in tal senso abilitati dalle norme succitate a garantire pubblici finanziamenti

La fideiussione, che costituisce costo imputabile al progetto, deve essere perfezionata prima della sottoscrizione della convenzione ed allegata ai documenti di cui al punto 7 della Direttiva e comunque prodotta non oltre la richiesta dell'anticipazione costituendo elemento essenziale per il perfezionamento della convenzione e **condizione necessaria** al fine della erogazione dell'anticipazione sul finanziamento ministeriale. Ai predetti fini dovrà, contestualmente, essere prodotta ricevuta del versamento della prima rata del premio.

La fideiussione bancaria o la polizza fideiussoria assicurativa devono necessariamente contenere:

- a) la clausola di formale rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, di cui all' art.1944, secondo comma, del codice civile;
- b) la previsione che, nel caso in cui l' Amministrazione rilevi a carico delle associazioni beneficiarie delle inadempienze legate alla realizzazione del progetto, il fideiussore si impegni, rinunciando ad opporre eccezioni, a pagare irrevocabilmente e senza indugio a fronte di una semplice richiesta scritta da parte dell' Amministrazione;
- c) l' esplicita dichiarazione della permanenza della loro validità, in deroga all' art. 1957 del codice civile, fino all' ultimazione di tutte le prestazioni contenute nel progetto e, comunque, fino al rilascio di apposita dichiarazione di svincolo da parte dell' Amministrazione.

MODELLO DI FIDEIUSSIONE BANCARIA O POLIZZA FIDEIUSSORIA ASSICURATIVA (come da Allegato 6 alla Direttiva 2004)

Fideiussione (o polizza fideiussoria assicurativa) a garanzia dell' anticipo versato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁷⁴ all' Associazione di volontariato (indicare esatta denominazione), sul contributo finanziario concesso ex art.12 della legge 266/1991

PREMESSO CHE

l'Associazione _____, con sede legale in _____ codice fiscale _____, ha presentato per l'anno 2004 all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione Socialista e le Politiche Giovanili¹⁷⁵ - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁷⁶, domanda di finanziamento per la realizzazione di un progetto sperimentale, dal titolo " _____", ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera d), della legge 11 agosto 1991, n. 266, finanziato con il Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266, per l'anno finanziario 2004;

il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁷⁷ - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione Socialista e le Politiche Giovanili ¹⁷⁸- Osservatorio Nazionale per il Volontariato, ha concesso, con Decreto Direttoriale del _____, registrato dalla Corte dei Conti il _____, al Reg. n. ____, Foglio _____, alla (**nome dell'Associazione beneficiaria del finanziamento**), un finanziamento di Euro _____ per l'esecuzione del progetto sperimentale di volontariato (**nome del progetto finanziato**) presentato ed ammesso al finanziamento da detta Associazione;

la (**nome dell'Associazione beneficiaria del finanziamento**) può stipulare la convenzione che regola i rapporti con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁷⁹ - Direzione Generale per il

174 Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n.233 del 17 luglio 2006;

175 Attualmente Direzione Generale per il Volontariato, l' Associazione Socialista e le Formazioni Sociali

176 Come sopra

177 Come sopra

178 Come sopra

179 Come sopra

Volontariato, l'Associazionismo Sociale e le Politiche Giovanili¹⁸⁰ ottenendo l'anticipo del pagamento del 70% del suddetto finanziamento, previa presentazione di garanzia fideiussoria pari all'importo dell'anticipo stesso.

TUTTO CIÒ PREMESSO

La sottoscritta (nome della banca o della compagnia assicuratrice), con sede in _____, iscritta nel registro delle imprese di _____ al n. _____, C.F./P. IVA _____, di seguito denominata Banca/Compagnia, a mezzo del suo legale rappresentante _____, nato a _____ il _____ nella sua qualità di _____, come da atto n. _____, registrato presso _____, con la presente dichiara irrevocabilmente di costituirsi fideiussore nell'interesse di **(nome dell'Associazione beneficiaria del contributo)** ed in favore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸¹ - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo Sociale e le Politiche Giovanili¹⁸², di seguito denominato "Amministrazione", fino alla concorrenza di Euro _____ (specificare l'importo da anticipare in lettere).

Ove ricorra la circostanza di dover provvedere al totale o parziale incameramento delle somme garantite dalla fideiussione in favore dell'Amministrazione, questa Banca/Agenzia sarà tenuta, a semplice richiesta scritta dell'Amministrazione medesima cui non può essere opposta alcuna eccezione da parte di questo Banca/Compagnia anche nell'eventualità di opposizione proposta dal contraente o da altri soggetti comunque interessati, a versare l'importo che da esso verrà indicato, fino alla concorrenza della costituita fideiussione di Euro _____, entro il termine massimo di 30 giorni dal ricevimento della richiesta stessa.

Al completo svincolo sarà provveduto su domanda di (nome della Associazione beneficiaria del contributo) mediante l'invio di apposita lettera declaratoria dell'Amministrazione a questa Banca/Compagnia, e per conoscenza a (nome della Associazione beneficiaria del contributo), attestante l'esatta esecuzione della prestazione oggetto del finanziamento ministeriale pari a Euro _____ (ammontare complessivo del contributo).

La sottoscritta Banca/Agenzia, rappresentata come sopra, dichiara di voler prestare e costituire, come costituisce, la presente fideiussione con formale rinuncia al beneficio della preventiva escussione di cui all'art. 1944 del C.C., volendo ed intendendo restare obbligata in solido con la summenzionata (nome della Associazione beneficiaria del contributo) fino al momento in cui l'Amministrazione provvederà a svincolare la presente fideiussione.

La sottoscritta Banca/Compagnia dichiara inoltre di rinunciare espressamente ad eccepire il decorso del termine di cui all'art. 1957 del C.C..

La presente garanzia fideiussoria ha efficacia dalla data di rilascio che decorre dalla Comunicazione da parte dell'Associazione all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸³ – Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo Sociale e le Politiche Giovanili¹⁸⁴ dell'inizio delle attività progettuali fino alla data di presentazione della relazione finale e del consuntivo delle spese, attestanti la conformità tecnica e amministrativa delle attività svolte in relazione all'atto di concessione del finanziamento, salvo l'eventuale svincolo anticipato in forma scritta dall'Amministrazione.

Tali limiti di durata non potranno in alcun modo incidere sulla garanzia prestata dalla Banca/Società nei confronti dell'Amministrazione e continuerà comunque ad operare fino al predetto svincolo.

Il mancato pagamento dei premi di proroga da parte del contraente non potrà essere opposto all'Ente garantito.

Per ogni controversia che dovesse insorgere in dipendenza della presente fideiussione sarà competente il Foro di Roma.

Il fideiussore _____

Il beneficiario _____

¹⁸⁰ Come sopra

¹⁸¹ Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

¹⁸² Come sopra;

¹⁸³ Come sopra;

¹⁸⁴ Attualmente Direzione Generale per il Volontariato, l' Associazionismo e le Formazioni Sociali.

PARTE II
RENDICONTAZIONE AMMINISTRATIVO – CONTABILE
INDIRIZZI SULLA RENDICONTAZIONE DEI PROGETTI
FINANZIATI EX ART. 12 L. 266/91
VOLONTARIATO – DIRETTIVA 2004

L'attività di verifica della rendicontazione consiste nella valutazione di ammissibilità della spesa basata su un esame di carattere formale della documentazione prodotta nonché nella verifica della coerenza tra le indicazioni fornite a preventivo, cioè nel progetto approvato, e l'effettiva realizzazione dell'attività in termini qualitativi e quantitativi.

Nello specifico, i progetti del Volontariato vengono realizzati con l'utilizzazione di fondi pubblici rendendo, quindi, obbligatorio per ogni soggetto beneficiario dare dimostrazione della corretta gestione di dette provviste il cui impiego deve obbedire ad una esigenza logica di corretta trasparenza mediante la redazione di un documento di spesa, nel quale, in una logica di servizio, si dia conto dell'operato finanziato, rendendo trasparenti e comprensibili i programmi, le attività, i risultati raggiunti e le modalità di utilizzo delle risorse.

Intuitivamente, le attività di rendicontazione poste in essere dal beneficiario del finanziamento, non escludendo diverse metodologie e forme di resoconto eventualmente più aderenti ai diversi assetti organizzativi-strutturali degli organismi, devono risultare, all'interno di un unico schema informato ai principi della contabilità di Stato ed al rispetto delle norme fiscali e contributive, conformi agli obblighi di legge e rispettose del piano economico che costituisce il preventivo del progetto e delle eventuali, successive, rimodulazioni, purché formalmente approvate dalla Direzione Generale e costituenti un vincolo per l'Associazione che è tenuta ad uniformarsi alle indicazioni fornite dall'Amministrazione.

L'attività di rendicontazione di un progetto finanziato ai sensi dell'art. 12 della legge 266/1991 procede in parallelo con lo sviluppo temporale delle iniziative progettuali e si realizza con tutta la documentazione utilizzata per le attività poste in essere nella loro realizzazione.

Così, ad esempio, per l'affidamento ad un professionista esterno o ad un dipendente interno delle attività di "promozione" del progetto è necessaria una specifica "lettera di incarico" o una "disposizione di servizio" o una "assegnazione di competenze" o quant'altro. Tale documento costituisce un "giustificativo documentale" e comprova gli atti posti in essere nella realizzazione del progetto, mentre il relativo documento contabile è rappresentato dalla fattura o da altro giustificativo di spesa redatto secondo la posizione lavorativa del soggetto che fornisce la prestazione.

N.B. ➤ Attesa la natura pubblica del finanziamento, la cessione a terzi della realizzazione delle attività oggetto dell'iniziativa non è, di norma, consentita; qualora l'Associazione di Volontariato proponente, in presenza di prestazioni di significativa specialità ovvero non realizzabili con le proprie risorse, intenda affidarne l'esecuzione, in tutto o in parte, a soggetti esterni, deve richiedere la preventiva ed esplicita autorizzazione all'Amministrazione responsabile, specificandone le ragioni in modo dettagliato ed avendo cura di acquisire, mediante oculata ricerca di mercato, almeno 3 offerte, tra le quali scegliere la più vantaggiosa economicamente.

Nella specifica materia, non può essere invocato in alcun modo l'istituto del silenzio-assenso, dovendosi, piuttosto interpretare il silenzio dell'Amministrazione come rifiuto rispetto alla autorizzazione richiesta.

La Direttiva annuale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸⁵ prevede il monitoraggio dello sviluppo progettuale che, attuato durante lo svolgimento delle attività da

¹⁸⁵ Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

parte della Direzione Generale del Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali con un periodico riscontro dell'attività programmata e dell'andamento delle spese ad esse connesse, consente di perseguire almeno due scopi fondamentali:

- ✓ la verifica dell'efficienza delle azioni svolte che permette di intervenire quando il non adeguato andamento di realizzazione delle attività programmate (accentuata accelerazione ovvero un rallentamento nelle azioni da realizzare) va a detrimento dell'intero sviluppo progettuale e di un valido riscontro documentale;
- ✓ il "monitoraggio" del progetto nella sua realizzazione (ad esempio in occasione della presentazione della relazione intermedia, e/o al momento della presentazione di integrazioni documentali, ecc.) consente di intervenire tempestivamente in presenza di eventuali criticità che possano inficiare il raggiungimento degli obiettivi progettuali individuati.

È quindi particolarmente importante effettuare un periodico riscontro dell'attività programmata strettamente connessa al raggiungimento degli obiettivi progettuali e sull'andamento delle spese ad esse connesse con l'avvertenza che ogni eventuale modifica del progetto, inerente sia gli obiettivi da raggiungere, le metodologie, i tempi, le fasi, la durata, sia le eventuali variazioni nonché compensazioni tra le voci di spesa previste nel piano economico, dovrà essere argomentata e formulata in maniera tale da non stravolgere o alterare l'architettura e le finalità del progetto come approvato e comunque dovrà essere presentata entro e non oltre l'inizio dell'ultimo trimestre precedente la chiusura dell'attività progettuale. Di tali modifiche dovrà essere richiesta formale autorizzazione alla Divisione III Volontariato della Direzione Generale.

In fase di **monitoraggio intermedio**, ove necessario, può essere chiesto all'Associazione di fornire l'elenco delle spese distinte tra quelle impegnate e quelle già pagate.

A tale riguardo appare utile evidenziare che ogni operazione costituente fase dello sviluppo progettuale con conseguente insorgenza della spesa può essere attestata da almeno tre tipologie di documentazione comprovanti rispettivamente:

- 1) **l'origine dell'azione** (es.: lettera d'incarico, ordinativo, disposizione di servizio, ecc...);
- 2) **l'effettiva realizzazione dell'azione** (es.: registri di presenza, relazione di ricerca, programma di attività, locandine, depliant, pubblicazioni varie, fatture e bolle di consegna di materiale, notule di professionisti, scontrini fiscali, ecc...)
- 3) **l'effettiva uscita dei costi finanziari dichiarati** (quietanze legali, estratti-conto bancari, dichiarazioni di incasso, ecc...)

Tutti i registri utilizzati devono essere vidimati dagli Organi competenti *laddove previsto dalla normativa di riferimento applicabile; nei casi in cui nei progetti siano previsti moduli formativi*, i registri di presenza, numerati in ogni pagina, devono essere preventivamente vidimati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸⁶ (Direz. Gen. Volontariato o dalle Direzioni Prov.li del Lavoro territorialmente competenti) o da qualunque altro ente pubblico o pubblico ufficiale abilitato a tale adempimento e riportare l'oggetto dell'intervento e i nominativi dei soggetti realizzatori dell'attività formativa (propri dipendenti o personale esterno) individuati da parte dell'associazione e la relativa firma. Il registro di presenza dovrà essere firmato in ogni pagina dal responsabile del progetto per attestarne la veridicità.

I documenti contabili originali (fatture, notule professionali, ricevute fiscali) giustificativi delle spese sostenute, devono riportare il riferimento al progetto (titolo, legge 266/1991, Direttiva di riferimento).

In fase di verifica amministrativo-contabile finale, tutti i giustificativi di spesa, devono essere esibiti ai funzionari incaricati dalla Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali in originale, ovvero in copia dichiarata conforme, per consentirne l'annullamento.

¹⁸⁶ Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

Per copia conforme all'originale si intende: l'attestazione di conformità con l'originale scritta alla fine della copia, a cura di un pubblico ufficiale autorizzato, il quale deve altresì indicare la data e il luogo del rilascio, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio, il numero dei fogli impiegati apponendo la propria firma a margine di ciascun foglio intermedio. In alternativa il rappresentante legale dell'organismo associativo può esibire l'originale del documento all'Ufficio competente producendo contestualmente copia al funzionario preposto che ne attesta la conformità all'originale ovvero può dichiarare la conformità all'originale di una copia di un atto o di un documento o di un'attestazione (modelli di versamento, ecc) mediante *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà anche apponendo tale dichiarazione in calce alla copia stessa.*

In entrambi i casi, sugli originali, a cura delle Associazioni devono essere evidenziate le spese relative al progetto (titolo, legge 266/1991, Direttiva di riferimento), distinguendole da quelle effettuate per altre attività straordinarie o per le funzioni statutarie dell'Associazione.

Sul titolo di spesa originale l'importo totale o parziale imputato al progetto deve essere annullato a cura dell'organo di controllo mediante annotazione di imputazione alla Direttiva di riferimento.

L'annullamento dei titoli di spesa può essere attuato con l'apposizione di un timbro ad inchiostro indelebile, realizzato in modo tale da prevedere, in uno spazio riferito al costo imputato alla Direttiva, l'inserimento della dicitura "INTERO", nel caso in cui il documento di spesa vada imputato per l'importo totale, oppure dell'importo in cifre nel caso in cui il predetto documento vada imputato per un'ammontare diverso dal totale.

Ad esempio:

Fac simile per l'Amministrazione

<p style="text-align: center;">ANNULLAMENTO SPESE</p> <p style="text-align: center;">Organo di controllo Amministrazione Centrale – Divisione III Volontariato</p> <p>Spesa imputata al Fondo per il Volontariato – Direttiva 2004 per il totale [] o per € _____ [}</p>
--

Fac simile per l'Associazione

<p style="text-align: center;">ANNULLAMENTO SPESE SOSTENUTE</p> <p style="text-align: center;">Associazione di Volontariato</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Spesa imputata al Fondo per il Volontariato – Direttiva 2004 per il totale [] o per € _____ []</p>

Tale indicazione costituisce adempimento necessario ed atto a dimostrare l'entità delle risorse pubbliche destinate al progetto i cui importi non possono essere inseriti in altre procedure contabili, né, tanto meno costituire giustificativi di spese chieste a rimborso ad altre amministrazioni pubbliche mediante distinte rendicontazioni.

Si precisa altresì che, come indicato all'art. 3 della Convenzione, entro un mese dal termine delle attività progettuali, il responsabile del progetto e/o il rappresentante legale dovranno presentare, unitamente alla rendicontazione e utilizzando i modelli predisposti dalla Divisione III Volontariato, un dettagliato rapporto conclusivo sull'attività svolta e sugli obiettivi raggiunti oltre alla compilazione di due questionari, di cui uno deve essere sottoscritto dal responsabile del progetto e/o dal presidente dell'Associazione e l'altro da ogni singolo volontario che ha preso parte al progetto finanziato.

Si precisa che la documentazione deve essere presentata su supporto cartaceo; si richiede altresì il formato elettronico per la relazione finale (comprensiva delle parti VI e VII) e per i questionari.

INDICAZIONI IN MERITO ALLA COMPILAZIONE DEL RENDICONTO A CONSUNTIVO

La predisposizione del rendiconto a consuntivo riflette essenzialmente il “piano economico” che l’Associazione ha allegato al progetto presentato, del quale costituisce a tutti gli effetti parte integrante e sostanziale, e che è stato approvato in sede di valutazione da parte dell’Osservatorio per il Volontariato.

Il piano economico è articolato su otto macrovoci, ripartite in più voci di spesa.

PIANO ECONOMICO E RELATIVE SPESE COME DA DIRETTIVA 2004

(allegato 3)

SPESE PROGETTAZIONE

(massimo 4% del costo complessivo del progetto)

Argomento

L’attività prevista dal progetto può comprendere:

- studi e/o ricerche (sociologiche, economiche, statistiche, ecc.);
- indagini di mercato purché strettamente connesse con i contenuti e gli specifici obiettivi dell’intervento stesso;
- ideazione e progettazione esecutiva dell’intervento;
- eventuali momenti di incontro, di scambio di esperienze fra organizzatori, di messa a punto del progetto o di alcune sue parti per ***esigenze non aprioristicamente valutabili***.

L’attività di progettazione e la relativa documentazione, ai fini del riconoscimento delle spese deve rendersi visibile e verificabile.

Documentazione Contabile

I costi di progettazione possono essere relativi ad incarichi di progettazione riferibili espressamente all’attività progettuale, affidati a:

- a) studi professionali: in questo caso la documentazione contabile sarà costituita da fatture;
- b) personale esterno: professionisti o lavoratori autonomi occasionali; in tal caso saranno acquisite fatture, ricevute o notule, nel caso in cui il lavoratore esterno non sia titolare di partita IVA, nonché versamenti contributivi e fiscali;
- c) personale interno, direttamente subordinati od occupati con tipologie contrattuali previste dalla “legge Biagi” (L. 30/2003 e D.Lgs. n. 276/03); la documentazione necessaria sarà costituita dai cedolini paga oltre che dai versamenti contributivi INPS, INAIL e fiscali,
- d) responsabili e volontari dell’Associazione, qualora direttamente impiegati nella realizzazione del progetto. I costi ammissibili saranno costituiti dai soli rimborsi per le spese sostenute.

Documentazione amministrativa da produrre in sede di verifica:

Si rimanda a quanto previsto ed indicato alla macrovoce “Spese risorse umane”, integrata con:

- testi e dispense predisposti e dichiarazione di originalità a firma degli autori;
- elaborati di progettazione firmati da tutti coloro che vi hanno partecipato ricevendone un compenso;
- verbali delle riunioni di lavoro sottoscritti da tutti i partecipanti con le rispettive funzioni.

Particolarità e limiti

La spesa massima complessiva ammissibile per questa macrovoce è pari al 4% del costo complessivo del progetto, come previsto dalla Direttiva 2004.

SPESE RISORSE UMANE
(massimo 40% del costo complessivo del progetto)

Argomento

Sono ammissibili e rendicontabili le retribuzioni corrisposte, a qualsiasi titolo, ai soggetti che effettivamente operano nell'ambito del progetto. Con la sola esclusione dei volontari, rientrano quindi in tale macrovoce i costi sostenuti per il personale esterno, per il personale interno e per i destinatari dell'intervento progettuale, ove previsti nel piano economico approvato.

Il personale interno può essere utilizzato con compiti amministrativi, di docenza in percorsi formativi, nelle ricerche, nella progettazione, nel coordinamento delle attività e nelle varie attività indicate nel progetto.

Il personale esterno deve possedere idonea qualificazione e titolo professionale (documentata attraverso il curriculum) e potrà essere impiegato in tutte le attività nelle quali il personale interno non è qualificato o insufficiente rispetto all'impegno progettuale.

Può trattarsi di:

Personale a progetto: (art. 61 del Dlgs. n. 276/03) oltre a tale tipologia, può trattarsi anche di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Le prestazioni lavorative connesse ai predetti rapporti devono essere prevalentemente personali e senza vincolo di subordinazione, di cui all'art. 409, n. 3, del codice di procedura civile. Per tali rapporti di lavoro, in relazione alle diverse configurazioni contrattuali, si dovrà tenere conto dei principi stabiliti nella delega conferita in materia di occupazione al Governo dall'art. 4, comma 1, lettera c) della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 e negli artt. 61 e seguenti del Dlgs. 10.09.2003, n. 276. In particolare, per i contratti di cui all'art. 61, 1° comma del Dlgs. n. 276/03, le attività dovranno essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa (per ulteriori informazioni può essere utile consultare il sito www.welfare.gov.it).

Prestatori d'opera non soggetti a regime IVA: si tratta di prestazioni effettuate occasionalmente da personale esterno non soggetto a regime IVA. In tal caso la parcella deve riportare l'indicazione dei motivi di esclusione e i relativi riferimenti legislativi (combinato disposto artt. 3 e 5 D.P.R. 633/1972- Legge Iva). Nella conclusione dei singoli contratti dovranno essere, comunque, considerati i principi stabiliti nella delega conferita in materia di occupazione al Governo dall'art. 4, comma 1, lettera c), numero 2 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003.

Professionisti soggetti a regime IVA: l'art. 5 del D.P.R. 633/72 prevede che siano soggette ad Iva le prestazioni di lavoro autonomo che rispettino i caratteri dell'abitudine e/o professionalità. In termini generali, le attività di lavoro autonomo si determinano per differenza rispetto a quelle previste in materia di redditi d'impresa dall'art. 2195 c.c. e dall'art. 51 del D.P.R. 917/86.

Questo regime di tassabilità viene meno nei casi di esenzione espressamente previsti da specifiche norme. In tal caso la parcella deve riportare le indicazioni dei motivi di esenzione e i relativi riferimenti legislativi.

Documentazione amministrativa da produrre in sede di verifica:

Le somme corrisposte devono essere documentate con prospetti/busta/cedolini di paga, per il personale interno; ricevute, notule o fatture, per i collaboratori esterni; ricevute quietanzate, per i destinatari delle attività progettuali.

Unitamente a detta documentazione deve essere esibita la dimostrazione di avvenuto, effettivo, pagamento dei relativi contributi previdenziali e fiscali.

1. Formatore

La presente voce di spesa comprende i costi sostenuti relativamente all'attività del personale interno/esterno finalizzata alla formazione di personale eventualmente prevista

dal progetto. La collaborazione o la prestazione deve risultare da specifica lettera d'incarico o contratto di collaborazione professionale sottoscritto dalle parti interessate. Per quanto riguarda la documentazione amministrativo-contabile da esibire, si rimanda a quanto previsto per il personale non volontario interno/esterno.

2. Spese personale non volontario esterno

Questa voce comprende la spesa relativa all'attività del personale esterno finalizzata alla gestione delle attività progettuali.

La collaborazione o la prestazione deve risultare da specifica lettera d'incarico o contratto di collaborazione professionale sottoscritto dalle parti interessate.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- specifiche lettere di incarico/contratti sottoscritti dalle parti interessate con le seguenti indicazioni: a) durata della prestazione di lavoro; b) contenuti, obiettivi ed eventualmente l'indicazione dei risultati della prestazione; c) le caratteristiche del corrispettivo e i criteri per la sua determinazione, nonché i tempi e le modalità di pagamento e la disciplina dei rimborsi spese; d) per i lavoratori a progetto, le forme di coordinamento dello stesso al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione e le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore a progetto;
- curricula vitae individuali;
- nominativi per i quali sono state sottoscritte polizze INAIL;
- fatture, parcelle, ricevute con prospetto riepilogativo nel quale dovranno essere riportati: il compenso erogato, le eventuali quote previdenziali obbligatorie, l'eventuale IVA e l'IRPEF;
- attestati di pagamento IRPEF (mod. F24) con prospetto riepilogativo relativo ai compensi erogati, contenente tutti i nominativi di riferimento con gli imponibili e le relative ritenute obbligatorie;
- modelli e attestati di pagamento INPS con prospetto riepilogativo, contenente tutti i nominativi di riferimento e i relativi contributi versati.

Le spese di **viaggio, vitto e alloggio** del personale non volontario esterno, devono essere suffragate da previsione progettuale e da incarichi scritti dal rappresentante legale dell'Associazione.

Tali spese devono essere definite e liquidate secondo criteri di rimborso a piè di lista (vedi allegato ex lege 836/73), comunque in misura non superiore al trattamento del dirigente pubblico di II ^ fascia.

Le spese per il trasporto sono riconoscibili per l'uso dei mezzi pubblici. Le spese per i mezzi privati, motivatamente autorizzate dal rappresentante legale, sono ammissibili nei casi in cui il ricorso ai mezzi pubblici non risulti compatibile con le esigenze e l'articolazione delle attività.

Le spese sostenute per azioni collettive previste dal progetto (es: noleggio autobus, servizio di catering) devono essere direttamente intestate all'Associazione, e devono riportare comunque gli estremi del progetto ed indicare espressamente – anche attraverso dichiarazione a parte del responsabile dell'Associazione – i nominativi dei beneficiari delle prestazioni e la natura della partecipazione degli stessi al progetto.

Il rimborso del mezzo proprio – se espressamente autorizzato e motivato dal responsabile del progetto - è effettuato osservando uno dei due possibili seguenti criteri:

- a) rimborso di 1/5 del costo medio della benzina nel periodo del viaggio per il totale dei chilometri percorsi (procedura prevista per i pubblici dipendenti);
- b) adottando le tariffe minime esposte nelle tabelle ACI (procedura prevista per i dipendenti privati).

Per tali spese, la documentazione amministrativo-contabile da produrre è la seguente:

- prospetto delle missioni con l'indicazione della data, del nominativo, della destinazione, della diaria e dell'importo saldato;

- lettera di incarico nella quale deve essere esplicitata l'azione progettuale di riferimento ed il ruolo svolto;
- prospetto relativo ai versamenti IRPEF, ove previsti;
- fatture intestate al fruitore del servizio di vitto e alloggio e le giornate di permanenza;
- ricevute e scontrini intestati al fruitore del servizio o del committente di vitto e alloggio, con indicazione degli elementi e nel rispetto delle regole previste dall'art. 3 del D.P.R. 21.12.1996 n. 696;
- biglietti di viaggio, anche sotto forma di ricevute nel caso in cui il titolo di viaggio sia acquisito per via elettronica.

3. Spese personale non volontario interno all'Associazione che prende parte al progetto

Ai fini della contabilizzazione della spesa relativa al personale non volontario interno all'Associazione (personale dipendente) che prende parte al progetto - nell'ottica di considerare quale costo ammissibile il costo "interno" sostenuto dal datore di lavoro per il personale che ha fornito prestazioni lavorative nell'attività sovvenzionata - deve essere fatto riferimento al costo lordo annuo della retribuzione rapportato all'effettivo numero di ore d'impiego del lavoratore nell'ambito del progetto.

Il predetto costo interno deve essere determinato tenendo conto del costo giornaliero del dipendente ottenuto suddividendo la somma degli emolumenti lordi annui fissi corrisposti al dipendente in base alla posizione contrattuale vigente nel periodo di realizzazione progettuale, dei contributi previdenziali annuali, della quota di indennità di fine rapporto per il numero dei giorni lavorativi previsti dal contratto e dalla relativa quota IRAP.

Qualora il computo annuale non consenta la determinazione del costo orario in ragione del sistema di contabilizzazione delle spese adottato dall'ente e/o di necessità dettate dal sistema di rilevazione dei costi, si può, eventualmente, fare riferimento al trattamento economico mensile di cui al CCNL, escludendo ogni emolumento ad personam (indennità di trasferta, lavoro straordinario, assegni familiari, emolumenti arretrati, premi, ecc.).

La documentazione amministrativo-contabile da produrre per il personale interno:

- nominativi per i quali sono state sottoscritte polizze INAIL;
- report di attività controfirmato dal legale rappresentante o dal responsabile di progetto;
- delibera dell'assemblea relativa al conferimento dell'incarico o successivo ordine di servizio per il conferimento dell'incarico (con l'indicazione delle ore dedicate all'esecuzione del progetto);
- cedolini stipendi quietanzati;
- modelli DM10 ed altri documenti per i versamenti contributivi;
- ricevute per le ritenute fiscali.

Per le spese viaggio vitto e alloggio del personale non volontario interno valgono le stesse regole previste per il personale esterno.

4. Spese personale volontario, in aderenza a quanto previsto dall'art. 2 legge 266/1991

Per quanto riguarda le spese del **personale volontario** in aderenza a quanto previsto dall'art. 4, legge 266/1991 i volontari devono essere assicurati sia contro gli infortuni e le malattie connesse all'attività svolta, sia per la relativa responsabilità civile verso terzi.

L'attività del volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal soggetto beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le **spese** effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse (art. 2, comma 2, legge 266/1991), ovvero, qualora impegnato in attività progettuali, le spese devono essere strettamente correlate al progetto descrittivo approvato ed autorizzate dal rappresentante legale.

L'organizzazione deve formalizzare un regolamento interno (deliberato dall'organo preposto) che disciplini l'iter di autorizzazione, presentazione e liquidazione dei rimborsi spese, relativi al progetto approvato, in conformità con il disposto dell'art. 2 della L.

266/1991.

Le spese effettivamente sostenute dal volontario, quindi, sono da intendersi quelle documentate o documentabili. Si tratta cioè del rimborso a piè di lista, riconosciuto dietro presentazioni di documenti giustificativi (fatture, ricevute fiscali, scontrini fiscali, biglietti di viaggio, pedaggi autostradali, ecc...) comprovanti la spesa sostenuta dal volontario nell'espletamento dell'azione progettuale di riferimento.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre per il personale volontario:

- registro degli aderenti che prestano attività di volontariato (ai sensi dell'art. 3, comma 1 della su indicata legge) come previsto dal decreto del 16 novembre 1992 n. 2016, concernente le modalità relative all'obbligo assicurativo delle associazioni di volontariato, del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato);
- registro dei volontari che prendono parte alle attività progettuali e che non sono ricompresi nel registro sopra indicato;
- nominativi dei volontari per i quali sono state sottoscritte le polizze (ovvero dei volontari che hanno preso parte alle attività progettuali);
- regolamento interno, con relativa delibera dell'organo preposto;
- copia della polizza assicurativa e relativa quietanza;
- prospetto delle missioni con l'indicazione del nominativo, della destinazione, della diaria e dell'importo saldato;
- lettera di incarico nella quale dovrà essere esplicitata l'azione progettuale di riferimento ed il ruolo svolto;
- fatture, ricevute fiscali, scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696) , biglietti di viaggio, pedaggi autostradali.

Si precisa che, per quanto concerne l'assicurazione per il personale volontario e per i destinatari del progetto, qualora la detta assicurazione scada nel corso della realizzazione del progetto, è fatto obbligo all'associazione di inviare alla Divisione III del Volontariato la rinnovazione della medesima assicurazione, prima del decorrere della scadenza stessa.

Destinatari dell'intervento

La documentazione giustificativa di spese sostenute per azioni destinate a collettività di soggetti, in quanto espressamente previste dal progetto (es: noleggio autobus, servizio di catering, forniture di vitto per persone in accoglienza), deve essere direttamente intestata all'Associazione, deve riportare comunque gli estremi del progetto ed indicare espressamente – anche attraverso dichiarazione a parte del responsabile dell'Associazione – i nominativi dei partecipanti/fruitori e la loro funzione.

Possono essere inoltre riconosciute le spese assicurative, in quanto derivanti da obblighi di legge.

Le spese relative ai destinatari possono essere riconosciute eventualmente anche attraverso gli opportuni storni finanziari preventivamente autorizzati, laddove non contemplate nella fase di pianificazione finanziaria del progetto.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre per i destinatari in sede di verifica:

- fatture descrittive del servizio/fornitura collettiva intestate all'Associazione;
 - dichiarazione del legale rappresentante dell'Associazione indicante i nominativi dei destinatari del servizio/fornitura collettiva;
- nominativi dei destinatari per i quali sono state sottoscritte le polizze;
- copia della polizza assicurativa e relativa quietanza.

Particolarità e limiti

La spesa massima complessiva ammissibile per questa macrovoce è pari al 40% del costo complessivo del progetto, come previsto dalla Direttiva 2004.

SPESE DI FUNZIONAMENTO E GESTIONE

(per la durata del progetto e non per il funzionamento dell'Associazione)

Argomento

La macrovoce comprende le cosiddette spese "indirette", che sono ricollegabili alla funzionalità della struttura in quanto impegnata nell'attività progettuale, o "dirette", qualora siano riconducibili allo specifico progetto.

Le spese indirette devono essere determinate secondo un metodo equo e corretto debitamente giustificato e riconducibili al progetto in modo proporzionale.

Esse possono essere così gestite:

- 1- Fruizione "mista", cioè finalizzata sia alla realizzazione del progetto che all'ordinaria gestione dell'Ente; in tal caso, le spese possono essere valutate ed ammesse in quota-parte considerando l'incidenza percentuale dei costi riferiti al progetto rispetto alle quantità di materiale complessivamente consumato, alle aree/locali occupati, ai tempi di utilizzo.
- 2- Qualora vengano utilizzati beni di proprietà (sia mobili che immobili) si riconosce la quota di utilizzo del bene rapportandola al periodo di effettivo utilizzo mediante un computo pro-quota. A tale riguardo l'indicazione dell'Amministrazione è di fare riferimento ai coefficienti previsti dal D.M. 31/12/88 del Ministero delle Finanze. La relativa quota riconoscibile viene calcolata secondo la seguente formula:

$$= \frac{(\text{valore d'acquisto} \times \text{tasso d'ammortamento} \times \text{ore d'utilizzo nel progetto})}{\text{quota ammessa ore annue complessive convenzionali}}$$

Possono essere ricondotte a tale macrovoce le seguenti spese:

Locazione, quote utilizzo beni e manutenzione immobili, spese condominiali e pulizie

Questa voce comprende le spese relative alle sedi delle Associazioni utilizzate nella realizzazione del progetto. I relativi costi e canoni possono essere riconosciuti limitatamente al diretto utilizzo del bene in relazione alle effettive necessità progettuali e, comunque, nei limiti della durata progettuale, per la quota d'uso e di superficie effettivamente utilizzate. Con i medesimi riferimenti temporali e spaziali sono riconoscibili i costi relativi alla manutenzione ordinaria.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- contratto di locazione registrato con l'indicazione del canone iniziale e successivi aggiornamenti;
- contratto di comodato d'uso;
- eventuale contratto del servizio di pulizia, di vigilanza locali e relativi aggiornamenti;
- prospetto riepilogativo delle fatture suddivise in sottovoci (locazione, spese condominiali, pulizia, ecc.), sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- prospetto dettagliato delle fatture sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- prospetto dettagliato delle giornate/periodi di effettivo utilizzo dell'immobile (o quote di esso) destinato alle attività progettuali, sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- criterio di ripartizione adottato per l'imputazione delle spese indirette;
- singole fatture.

Illuminazione, riscaldamento e condizionamento

I costi di illuminazione, riscaldamento e/o condizionamento devono essere determinati, in modo proporzionale in relazione alla durata del progetto, alla superficie dei locali utilizzati, al numero degli utilizzatori e dei destinatari delle attività progettuali.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto delle fatture di pagamento;
- criterio di ripartizione adottato per l'imputazione delle spese indirette;
- singole fatture.

Posta, telefono e collegamenti telematici

Per quanto concerne le spese postali, sono riconoscibili, per il periodo ed in relazione alle attività progettuali, spese per raccomandate, assicurate, telegrammi, vaglia telegrafici, pacchi, servizi di corriere espresso, nonché il costo di uso e manutenzione della macchina affrancatrice purché risulti comprovata l'effettiva connessione con le iniziative progettuali. Analogo criterio vale per le spese telefoniche e di collegamento telematico. In caso di contemporaneo svolgimento di più attività si deve ripartire la spesa in modo proporzionale

secondo un metodo equo e corretto debitamente giustificato (a titolo d'esempio: per le spese telefoniche si potrà fare riferimento ai tabulati telefonici o all'uso di numeri telefonici dedicati).

Si precisa invece che non vengono di norma riconosciute le spese per l'acquisto di cellulari e ricariche telefoniche. In via eccezionale sono imputabili al progetto tali voci di spesa solo qualora:

1. il cellulare è intestato all'associazione e la ricarica si riferisce all'utilizzo del medesimo;
2. sia presente una dichiarazione del rappresentante legale dalla quale si evince che l'utilizzo del cellulare sia stato funzionale ai fini dell'attività progettuale
3. sia corredato dal tabulato rilasciato dal gestore relativo alle telefonate effettuate.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto riepilogativo analitico delle ricevute imputate suddiviso in sottovoci (posta, valori bollati, telefono);
- criterio di ripartizione adottato per l'imputazione delle spese indirette;
- contratto per la macchina affrancatrice;
- contratto relativo all'utenza telefonica intestato all'Associazione;
- singole fatture.

Spese amministrative

Questa voce comprende le spese concernenti le attività progettuali (tra cui, a titolo esemplificativo: il materiale di cancelleria, gli stampati ecc).

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto riepilogativo delle fatture d'acquisto del materiale di consumo, possibilmente suddiviso in sottovoci (cancelleria, stampati, fotocopie, ecc.), sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- singole fatture.

ATTIVITA' PROMOZIONALI CONNESSE AL PROGETTO

(es. seminari e convegni – specificare la tipologia dei costi e delle attività)

Argomento

Comprendono le iniziative intraprese per promuovere il progetto e le attività in questo espressamente previste, quali l'organizzazione di seminari ed incontri, la partecipazione a convegni, la produzione e diffusione di pubblicazioni, stampe, manifesti, brochure, pieghevoli, ecc....

I costi possono quindi riferirsi ad ordinativi ad aziende specializzate (per viaggi, convegni, catering, stampe) le quali rilasceranno fatture con la descrizione del servizio reso e l'indicazione dei nominativi dei fruitori.

Possono anche riferirsi a costi direttamente sostenuti dall'Associazione, purché comprovati da fatture o scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696) con la descrizione della natura degli acquisti ed intestati agli acquirenti.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- elenco riepilogativo del materiale prodotto e/o utilizzato, specificando le attività di riferimento;
- materiale prodotto;
- fatture/scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696).

SPESE BENI STRUMENTALI E MATERIALE DIDATTICO, E QUINDI MAI FINANZIATI DA NESSUN ENTE PUBBLICO E/O PRIVATO ESCLUSIVAMENTE PER LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO
(specificare la tipologia del bene)

Argomento

I beni strumentali sono quei beni utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di utilità sociale e, quindi, strettamente correlati al raggiungimento degli obiettivi indicati nella “mission” statutaria dell’Associazione.

Nella fattispecie, sono quei beni “utilizzati” dall’Associazione esclusivamente per le attività e per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel progetto approvato.

Le spese relative a pubblicazioni, attrezzature didattiche, materiale informatico, mobilio, e qualunque altro bene strumentale necessario per la realizzazione del progetto, entrano a far parte di questa macrovoce.

I beni non possono essere oggetto di ulteriori finanziamenti pubblici. Nel caso in cui tali beni siano stati finanziati con risorse pubbliche solo in parte, si può riconoscere la spesa se non già imputata su tale finanziamento pubblico.

Il materiale utilizzato può essere acquisito:

- *a noleggio*, nel qual caso deve esibirsi fattura o ricevuta di pagamento delle quote relative ai periodi di effettivo utilizzo riferibili al progetto;
- *in proprietà*, in tale ipotesi deve essere dimostrato l’acquisto tramite fattura o ricevuta fiscale o scontrino fiscale per le piccole somme (<516,46 €). In tal caso può essere riconosciuta la quota parte sulla base delle mensilità imputabili al progetto. Per importi superiori si rimanda alla macrovoce “Spese di funzionamento e gestione”.

E’ ammissibile il costo della manutenzione ordinaria effettuata durante il periodo di svolgimento delle attività progettuali.

Per il materiale didattico consegnato ai destinatari del progetto l’Associazione deve acquisire ricevuta sottoscritta dal destinatario.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto del materiale consegnato ai partecipanti all’attività progettuale, con ricevute di consegna sottoscritte dagli stessi;
- dichiarazione del legale rappresentante relativa al fatto che le attrezzature utilizzate nel progetto non abbiano già usufruito di contributi pubblici;
- dichiarazione di impegno del legale rappresentante relativa al fatto che le attrezzature acquisite in proprietà rimarranno destinate, conformemente al loro uso, per almeno cinque anni dal momento dell’acquisizione.
- fatture/scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall’art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696);
- per il materiale a noleggio, fattura o ricevuta di pagamento delle quote relative ai periodi di effettivo riferibili al progetto

SPESE PER FIDEIUSSIONE (obbligatoria pena l’esclusione)

Possono essere riconosciuti i costi delle polizze fideiussorie relative alle somme anticipate dall’Amministrazione secondo quanto previsto in Direttiva in favore dei soggetti privati coinvolti nelle attività progettuali, da redigersi conformemente alla normativa vigente all’allegato 6 della Direttiva 2004.

Sono accettate esclusivamente garanzie presentate da banche, imprese di assicurazione autorizzate all’esercizio del ramo cauzionale, costituite nelle forme e nei modi stabiliti come previsto alla pagina 7 , parte prima, del presente documento tra gli obblighi inerenti la fideiussione.

La mancata esibizione della quietanza della prima quota del premio relativo a detta fideiussione comporta l’impossibilità per la pubblica amministrazione di erogare il finanziamento , la conseguente esclusione del progetto dalla graduatoria approvata e la revoca degli eventuali anticipi erogati .

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- contratti di fideiussione;
- quietanza pagamento premi.

SPESE PER CERTIFICAZIONE ESTERNA
(obbligatoria pena l'esclusione)

Argomento

Le associazioni beneficiarie devono produrre, in sede di rendicontazione finale, una relazione effettuata da un certificatore esterno, iscritto all'albo dei revisori dei conti da almeno tre anni, che attesti la conformità (o meno) dei giustificativi prodotti alle regole di rendicontazione previste per i progetti e le iniziative (come indicato al punto 9 della Direttiva 2004).

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- lettera di incarico al certificatore;
- certificazione attestante l'iscrizione al registro dei revisori contabili;
- fattura relativa alla prestazione.

ALTRE VOCI DI SPESA
(specificare)

Argomento

Fanno parte di questa macrovoce tutte le spese, **non precedentemente previste e/o non di pertinenza delle macrovoci presenti nel piano economico**, comunque connesse allo sviluppo del progetto ed espressamente previste dal piano economico o dalle rimodulazioni intervenute ed approvate dall'Amministrazione.

PROGETTI SPERIMENTALI DI VOLONTARIATO EX ART. 12 L.266/91 – DIRETTIVA 2005

PREMESSA

In fase di controllo della documentazione di spesa presentata dalle organizzazioni di volontariato gestori dei progetti realizzati secondo i criteri e le modalità fissate con la Direttiva del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸⁷, sono emerse difformità interpretative e difficoltà operative riferite, significativamente, all'assetto organizzativo-gestionale proprio di tali specifici organismi.

In particolare, gli Enti coinvolti nella gestione delle iniziative progettuali, in relazione ai ritardi nella produzione documentale ed alle reiterate richieste di proroga avanzate, hanno ripetutamente e diffusamente osservato che l'anticipazione del 70% del finanziamento assegnato, prevista dall'art. 6 della Direttiva, viene materialmente erogata "in ritardo" determinando il consequenziale slittamento nell'inizio delle attività e di tutti gli adempimenti ad essa connessi.

Si rende, pertanto, necessario procedere ad un sintetico inquadramento generale dei diversi aspetti di carattere interpretativo ed applicativo della normativa *de quo* e fornire, per i profili di maggior interesse, alcune utili indicazioni operative.

Osservato che la gestione dei finanziamenti pubblici è sottoposta a modalità e criteri informati al rispetto delle normative vigenti nelle specifiche materie ed ai principi della contabilità di stato che, anche con le presenti indicazioni, vengono tracciati all'interno di uno schema omogeneo in grado di rappresentare quanto gli organismi hanno concretamente realizzato, le modalità d'impiego dei finanziamenti assegnati e i risultati delle attività svolte con l'utilizzo delle risorse pubbliche, si ripercorre di seguito, preliminarmente, l'iter istruttorio previsto per la determinazione e l'assegnazione dei finanziamenti individuati dalla Direttiva:

tra la fine del mese di settembre e la fine del mese di ottobre, a chiusura dell'anno finanziario, viene determinato l'importo complessivo disponibile per la concessione **dei finanziamenti da parte del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali**.

Solo ad avvenuta determinazione delle risorse destinate ai finanziamenti in questione può essere redatta la Direttiva annuale e si può procedere all'invito rivolto agli organismi del settore volontariato a presentare i progetti con la domanda di finanziamento. Ciò nell'ambito di una procedura concorsuale di diritto pubblico che trae fondamento e principio sostanziale nella legge n. 241/1990 (in particolare nell'art. 12) e successive modifiche ed integrazioni.

I progetti pervenuti nei tempi e nei modi stabiliti dalla Direttiva vengono, quindi, sottoposti **all'esame ed alla valutazione** dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, composto dai rappresentanti nazionali delle Associazioni di Volontariato, che predispone la relativa graduatoria, sulla base della quale vengono assegnate le risorse sino ad esaurimento dei fondi disponibili.

A seguito del provvedimento di impegno delle risorse vengono sottoscritte singole convenzioni che regolano i reciproci rapporti tra Amministrazione ed Associazioni, e vengono emanati i relativi decreti di approvazione delle convenzioni, entrambi sottoposti a ratifica ed a registrazione della Corte dei Conti, **per il tramite dell'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero**. Tale scansione procedimentale, per la quale sono allo studio soluzioni semplificative, comporta che la disponibilità dei fondi si perfezioni solo nel corso dell'esercizio finanziario successivo a quello di riferimento.

In relazione a tale specifico aspetto sembra, tuttavia, utile evidenziare che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finanzia i progetti approvati in una percentuale stabilita nella Direttiva annuale, o che può essere fissata con successivi atti amministrativi secondo motivazioni prevalenti di pubblico interesse, nel presupposto

¹⁸⁷ Attualmente Ministero della solidarietà sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

che l'Associazione proponente disponga della capacità organizzativa ed operativa che le consente di far fronte al residuo impegno di spesa soprattutto nella fase iniziale delle attività progettuali.

I progetti ammessi a finanziamento ministeriale sono stati presentati da organizzazioni di volontariato legalmente costituite alla data del 25 ottobre 2003, come previsto nella Direttiva 2005 – punto 1 e che risultino, a pena di decadenza per tutta la durata del progetto finanziato, regolarmente iscritte nei registri regionali del volontariato, di cui all'art. 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e alle leggi e delibere regionali e provinciali attuative della legge quadro.

PARTE I
INDIRIZZI DI GESTIONE DEI PROGETTI
FINANZIATI EX ART. 12 L. 266/91

VOLONTARIATO – DIRETTIVA 2005

Evidenziato, preliminarmente, che le risorse destinate ai finanziamenti in questione non possono costituire in alcun modo oggetto di cessione di credito da parte degli enti beneficiari in capo ai quali non sussiste alcun diritto di credito certo, liquido ed esigibile rispetto alle stesse risorse, se non ad esito della verifica e dei controlli da parte dell'Amministrazione circa l'effettiva realizzazione del progetto e la rendicontazione finale delle spese sostenute, si riportano di seguito, ad uso delle Associazioni i cui progetti sono ammessi a finanziamento, alcune indicazioni operative ed i modelli di carattere specifico inerenti **l'assicurazione del personale impegnato nella realizzazione del progetto e la polizza fideiussoria prevista dalla Direttiva:**

c) L'assicurazione del personale impegnato nella realizzazione del progetto

d)

Per i progetti ammessi al finanziamento ministeriale la Direttiva prevede che:

“Alle organizzazioni di volontariato il cui progetto sia stato dichiarato ammissibile al finanziamento, verrà data apposita comunicazione.

Le organizzazioni di volontariato ammesse al finanziamento dovranno, entro e non oltre 15 giorni dalla data di ricevimento della suddetta comunicazione da parte del Ministero, inviare:

...omissis

- documentazione inerente l'assicurazione degli aderenti all'associazione contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento delle attività, nonché per la responsabilità civile verso terzi.”

Relativamente agli aderenti, l'obbligatoria copertura assicurativa scaturisce dal combinato disposto del sotto indicato art. 4 della legge Quadro n.266/1991 e dell'art. 3, comma 1, del Decreto n. 2016 del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 16 novembre 1992, che, introducendo modifiche concernenti le modalità tecniche relative all'obbligo assicurativo previsto dal Decreto in data 14 febbraio 1992 del medesimo Ministero, testualmente enuncia:

“1. Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.”

(C) Per il personale volontario che risulti effettivamente impegnato nel progetto, si rileva pertanto l'obbligo assicurativo contro i seguenti rischi:

- infortuni
- malattie connesse con l'attività svolta
- responsabilità civile verso terzi (RC c/terzi).

Precisato che i relativi costi possono essere imputati al progetto nella misura prevista nel piano finanziario o nelle successive rimodulazioni approvate. Il Decreto Ministeriale 14 Febbraio 1992 del Ministro dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato prevede, in

particolare, la stipula di polizze di tipo privatistico ed affida all'ISVAP (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private) il controllo sugli Istituti assicurativi.

(D) Contro i rischi di infortunio e malattie connesse con l'attività svolta, è possibile il ricorso alla tutela dell'Istituto Nazionale di Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) in presenza delle condizioni generali di assicurazione previste dagli articoli 1 (requisito oggettivo) e 4 (requisito soggettivo) del Testo Unico n.1124/65.

Si fa presente, in proposito, che gli ultimi orientamenti giurisprudenziali e le recenti modifiche legislative hanno introdotto elementi innovativi rispetto al requisito soggettivo della presenza dei vincoli della subordinazione e della retribuzione (vedasi: obbligo assicurativo INAIL per il lavoro delle casalinghe, per gli allievi partecipanti quali destinatari finali a percorsi di formazione professionale, per i collaboratori familiari).

Alla luce delle predette innovazioni normative si rende, quindi necessario affermare la sussistenza dell'obbligo assicurativo di cui al D.P.R. n.1124/1965, i cui costi assicurativi potranno essere imputati al progetto, anche nel caso in cui l'azione progettuale preveda come destinatari soggetti estranei all'Associazione o personale non volontario, nell'ipotesi in cui, in occasione dell'impegno del progetto, non viga, per essi, altra copertura assicurativa.

Per comodità espositiva, si riporta, di seguito, il testo degli articoli di legge di riferimento.

Decreto 30 giugno 1965, n.1124 (G.U. n. 257 del 13 ottobre 1965 – Suppl. Ord.)
Testo Unico delle riposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali

Titolo I

L'ASSICURAZIONE INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI NELL'INDUSTRIA

Capo I

ATTIVITA' PROTETTE

Art. 1

E' obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro delle persone le quali, nelle condizioni previsto dal presente titolo, siano addette a macchine mosse non direttamente dalla persona che ne usa, ad apparecchi a pressione, ad apparecchi e impianti elettrici o termici, nonché delle persone comunque occupate in opifici, laboratori o in ambienti organizzati per lavori, opere o servizi, i quali comportino l'impiego di tali macchine, apparecchi o impianti.

L'obbligo dell'assicurazione ricorre altresì quanto le macchine, gli apparecchi o gli impianti di cui al precedente comma siano adoperati anche in via transitoria o non servano direttamente ad operazioni attinenti all'esercizio dell'industria che forma oggetto di detti opifici o ambienti, ovvero siano adoperati dal personale comunque addetto alla vendita, per prova, presentazione pratica o esperimento.

L'assicurazione è inoltre obbligatoria anche quanto non ricorrano le ipotesi di cui ai commi precedenti per le persone che, nelle condizioni previste dal presente titolo, siano addetti ai lavori:

29) di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione di opere edili, comprese le stradali, le idrauliche e le opere pubbliche in genere; di rifinitura, pulitura, ornamento, riassetto delle opere stesse, di formazione di elementi prefabbricati per la realizzazione di opere edili, nonché ai lavori, sul le strade, di innaffiatura, spalatura della neve, potatura degli alberi e diserbo;

30) di messa in opera, manutenzione, riparazione, modificazione, rimozione degli impianti all'interno o all'esterno di edifici, di smontaggio, montaggio, manutenzione, riparazione, collaudo delle macchine, degli apparecchi, degli impianti di cui al primo comma;

31) di esecuzione, manutenzione o esercizio di opere o impianti per la bonifica o il miglioramento fondiario, per la sistemazione delle frane e dei bacini montani, per la regolazione e la derivazione di sorgenti, corsi e deflussi d'acqua, compresi, nei lavori di manutenzione, il diserbo dei canali e il drenaggio in galleria;

32) di scavo a cielo aperto o in sotterraneo; a lavori di qualsiasi genere eseguiti con uso di mine;

33) di costruzione, manutenzione, riparazioni di ferrovie, tramvie, filovie, teleferiche e funivie o al loro esercizio;

34) di produzione o estrazione, di trasformazione, di approvvigionamento, di distribuzione del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, compresi quelli relativi alle aziende telegrafiche e radiotelegrafiche, telefoniche e radiotelefoniche e di televisione; di costruzione, riparazione, manutenzione e rimozione di linee e condotte; di collocamento, riparazione e rimozione di parafulmini;

35) di trasporto per via terrestre, quando si faccia uso di mezzi meccanici o animali;

36) per l'esercizio di magazzini di deposito di merci o materiali;

- 37) per l'esercizio di rimesse per la custodia di veicoli terrestri, nautici o aerei, nonché di posteggio anche all'aperto di mezzi meccanici;
- 38) di carico o scarico;
- 39) della navigazione marittima, lagunare, lacuale, fluviale ed aerea, eccettuato il personale di cui all'art. 34 del regio decreto-legge 20 agosto 1923, n. 2207, concernente norme per la navigazione aerea, convertito nella legge 31 gennaio 1926, n. 753;
- 40) della pesca esercitata con navi o con galleggianti, compresa la pesca comunque esercitata delle spugne, dei coralli, delle perle e del tonno; della vallicoltura, della mitilicoltura, della ostricoltura;
- 41) di produzione, trattamento, impiego o trasporto di sostanze o di prodotti esplosivi, esplodenti, infiammabili, tossici, corrosivi, caustici, radioattivi, nonché ai lavori relativi all'esercizio di aziende destinate a deposito e vendita di dette sostanze o prodotti; sono considerate materie infiammabili quelle sostanze che hanno un punto di infiammabilità inferiore a 125°C e, in ogni caso, i petroli greggi, gli olii minerali bianchi e gli olii minerali lubrificanti;
- 42) di taglio, riduzione di piante, di trasporto o getto di esse;
- 43) degli stabilimenti metallurgici e meccanici, comprese le fonderie;
- 44) delle concerie;
- 45) delle vetrerie e delle fabbriche di ceramiche;
- 46) delle miniere, cave e torbiere e saline, compresi il trattamento e la lavorazione delle materie estratte, anche se effettuati in luogo di deposito;
- 47) di produzione del cemento, della calce, del gesso e dei laterizi;
- 48) di costruzione, demolizione, riparazione di navi o natanti, nonché ad operazioni di recupero di essi o del loro carico;
- 49) dei pubblici macelli o delle macellerie;
- 50) per l'estinzione di incendi, eccettuato il personale dei Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- 51) per il servizio di salvataggio;
- 52) per il servizio di vigilanza privata, comprese le guardie giurate addette alla sorveglianza delle riserve di caccia e pesca;
- 53) per il servizio di nettezza urbana;
- 54) per l'allevamento, riproduzione e custodia degli animali, compresi i lavori nei giardini zoologici negli acquari;
- 55) per l'allestimento, la prova o l'esecuzione di pubblici spettacoli, per l'allestimento o l'esercizio dei parchi di divertimento, escluse le persone addette ai servizi di sala dei locali cinematografici o teatrali;
- 56) per lo svolgimento di esperienze ed esercitazioni pratiche nei casi di cui al n.5 dell'art. 4.

Sono considerati come addetti a macchine, apparecchi o impianti tutti coloro che compiono funzioni in dipendenza e per effetto delle quali sono esposti al pericolo di infortunio direttamente prodotto dalle macchine, apparecchi o impianti suddetti.

Sono pure considerate addette ai lavori di cui al primo comma del presente articolo le persone le quali, nelle condizioni previste dal presente titolo, sono comunque occupate dal datore di lavoro in lavori complementari o sussidiari, anche quando lavorino in locali diversi e separati da quelli in cui si svolge la lavorazione principale. Sono altresì considerate addette ai lavori di cui ai numeri da 1 a 28 del presente articolo le persone le quali, nelle condizioni previste dall'art.4, sono comunque occupate dal datore di lavoro anche in lavori complementari o sussidiari.

L'obbligo dell'assicurazione di cui al presente articolo non sussiste soltanto nel caso di attività lavorativa diretta unicamente a scopo domestico, salvo per i lavoratori appositamente assunti per la conduzione di automezzi ad uso familiare o privato.

Non rientrano nell'assicurazione del presente titolo le attività di cui al presente articolo quando siano svolte dall'imprenditore agricolo per conto e nell'interesse di aziende agricole o forestali, anche se i lavori siano eseguiti con l'impiego di macchine mosse da agente inanimato, ovvero non direttamente dalla persona che ne usa, le quali ricadono in quelle tutelate dal titolo secondo del presente decreto.

Capo III

PERSONE ASSICURATE

Art. 4

Sono compresi nell'assicurazione:

- 57) coloro che in modo permanente o avventizio prestano alle dipendenze e sotto la direzione altrui opera manuale retribuita, qualunque sia la forma di retribuzione;
- 58) coloro che, trovandosi nelle condizioni di cui al precedente n.1, anche senza partecipare materialmente al lavoro, sovrintendono al lavoro di altri;
- 59) gli artigiani, che prestano abitualmente opera manuale nelle rispettive imprese;

- 60) gli apprendisti, quali sono considerati dalla legge;
- 61) gli insegnanti e gli alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro; gli istruttori e gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori, gli inservienti e gli addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro;
- 62) il coniuge, i figli, anche naturali o adottivi, gli altri parenti, gli affini, gli affiliati e gli affidati del datore di lavoro che prestano con o senza retribuzione alle di lui dipendenze opera manuale, ed anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n.2;
- 63) i soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino opera manuale, oppure non manuale alle condizioni di cui al precedente n. 2;
- 64) i ricoverati in case di cura, in ospizi, in ospedali, in istituti di assistenza e beneficenza quando, per il servizio interno degli istituti o per attività occupazionale, siano addetti ad uno dei lavori indicati nell'art. 1, nonché i loro istruttori o sovrintendenti nelle attività stesse;
- 65) i detenuti in istituti o in stabilimenti di prevenzione o di pena, quando, per il servizio interno degli istituti o stabilimenti, o per attività occupazionale, siano addetti ad uno dei lavori indicati nell'art. 1, nonché i loro istruttori o sovrintendenti nelle attività stesse.

Per i lavoratori a domicilio si applicano le disposizioni della legge 13 marzo 1958, n.264, e del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1959, n.1289.

Tra le persone assicurate sono compresi i commessi viaggiatori, i piazzisti e gli agenti delle imposte di consumo che, pur vincolati da rapporto impiegatizio, per l'esercizio delle proprie mansioni si avvalgono non in via occasionale di veicoli a motore da essi personalmente condotti.

Sono anche compresi i sacerdoti, i religiosi e le religiose che prestino opera retribuita manuale, o anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n.2, alle dipendenze di terzi diversi dagli enti ecclesiastici e dalle associazioni e case religiose di cui all'art.29, lettera a) e b), del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, anche se le modalità delle prestazioni di lavoro siano pattuite direttamente tra il datore di lavoro e l'ente cui appartengono le religiose o i religiosi o i sacerdoti occupati e se la remunerazione delle prestazioni stesse sia versata dal datore di lavoro all'ente predetto.

Per quanto riguarda la navigazione e la pesca, sono compresi nell'assicurazione i componenti dell'equipaggio, comunque retribuiti, delle navi o galleggianti anche se eserciti a scopo di diporto.

la polizza fideiussoria

OBBLIGHI INERENTI LA FIDEIUSSIONE

A garanzia dell'anticipo eventualmente richiesto (sino ad un massimo del 70% del finanziamento ministeriale complessivamente concesso e decretato per la realizzazione del progetto), le Associazioni beneficiarie dovranno stipulare apposita fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa.

In caso di rilascio di fideiussione da parte di intermediari finanziari non bancari è richiesta la loro conformità alle previsioni legislative in materia.

In proposito si sottolinea che il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 14 Novembre 2003 n. 104700, sulla base del Testo Unico Bancario contenuto nel Decreto Legislativo n. 385/1993, regola l'attività degli intermediari finanziari autorizzati al rilascio di garanzie, prevedendo la rispondenza ai requisiti di seguito elencati:

- 5) Forma giuridica: S.p.A. ; S.A.p.A. ; S.R.L. ; Soc. Cooperative;
- 6) Oggetto sociale: deve espressamente prevedere l'esercizio di attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico nella forma del rilascio di garanzie;
- 7) Capitale Sociale: non inferiore a 1.000.000,00 Euro versato ed investito in attività liquide o in titoli di pronta liquidabilità, depositati presso banche;
- 8) Mezzi patrimoniali: non inferiori a 2.500.000,00 Euro.

Tale disposto è stabilito **dall'art. 106 del citato Testo Unico Bancario** (D.Lgs. n. 385/1993) che prevede l'iscrizione ad un elenco generale tenuto dall'U.I.C. (Ufficio Italiano Cambi), pubblicato periodicamente da parte del medesimo Istituto, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ed, in via informatica, consultabile sul sito internet www.isvap.it.

A detta previsione si unisce quella **dell'art. 107 del medesimo Testo Unico**, che disciplina l'istituzione di un elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia (consultabile sul sito www.bancaditalia.it) in cui sono inseriti gli intermediari finanziari che vengono regolarmente monitorati nella propria attività dalla stessa Banca d'Italia, la quale vigila sulla loro adeguatezza patrimoniale e sul contenimento del rischio.

Infine un ultimo elenco delle imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzione, viene controllato dall' I.S.V.A.P. per verificarne sempre la sussistenza dei requisiti di adeguatezza patrimoniale e di contenimento del rischio.

Le fideiussioni dovranno quindi essere rilasciate da uno dei soggetti in tal senso abilitati dalle norme succitate a garantire pubblici finanziamenti .

La fideiussione, che costituisce costo imputabile al progetto, deve essere perfezionata all'inizio delle attività progettuali o contestualmente alla richiesta di anticipo da parte delle Associazioni di volontariato e costituisce condizione necessaria al fine dell'erogazione del dell'anticipazione sul finanziamento ministeriale. Ai predetti fini di garanzia dovrà, contestualmente, essere prodotta la ricevuta del versamento della prima rata del premio.

La fideiussione bancaria o la polizza fideiussoria assicurativa devono necessariamente contenere:

- d) la clausola della formale rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, di cui all' art.1944, secondo comma, del codice civile;
- e) la previsione che, nel caso in cui l' Amministrazione rilevi a carico delle associazioni beneficiarie delle inadempienze legate alla realizzazione del progetto, il fideiussore si impegni, rinunciando ad opporre eccezioni, a pagare irrevocabilmente e senza indugio a fronte di una semplice richiesta scritta da parte dell' Amministrazione;
- f) l' esplicita dichiarazione della permanenza della loro validità, in deroga all' art. 1957 del codice civile, fino al ventiquattresimo mese successivo alla data di rendicontazione finale , e comunque, fino al rilascio di apposita dichiarazione di svincolo da parte dell' Amministrazione.

MODELLO DI FIDEIUSSIONE

BANCARIA O POLIZZA FIDEIUSSORIA ASSICURATIVA

Fideiussione (o polizza fideiussoria assicurativa) a garanzia dell' anticipo versato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Attualmente Ministero della Solidarietà Sociale) all' Associazione di volontariato (indicare esatta denominazione), sul finanziamento concesso ex art.12 della legge 266/1991

PREMESSO CHE

l'Associazione _____, con sede legale in _____ codice fiscale _____, ha presentato per l'anno 2005 all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸⁸, domanda di finanziamento per la realizzazione di un progetto sperimentale, dal titolo " _____", ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera d), della legge 11 agosto 1991, n. 266, finanziato con il Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266, per l'anno finanziario 2005;

il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸⁹ - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali - Osservatorio Nazionale per il Volontariato, ha concesso, con Decreto Direttoriale n. 282/III/2005 del 22/12/2005, registrato dalla Corte dei Conti il 6/03/2006, al Reg. n.1, Foglio 142, alla **(nome dell'Associazione beneficiaria del finanziamento)**, un finanziamento di Euro _____ (in cifre e in lettere) per l'esecuzione del progetto sperimentale di volontariato **(nome del progetto finanziato)** presentato ed ammesso al finanziamento da detta Associazione;

¹⁸⁸ Attualmente Ministero della Solidarietà Sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

¹⁸⁹ Come sopra;

la (**nome dell'Associazione beneficiaria del finanziamento**) può stipulare la convenzione che regola i rapporti con il Ministero della Solidarietà Sociale¹⁹⁰ - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali ottenendo un anticipo pari ad un massimo del 70% del suddetto finanziamento, previa presentazione di garanzia fideiussoria pari all'importo dell'anticipo stesso.

**TUTTO CIO' PREMESSO DA CONSIDERARSI PARTE
INTEGRANTE E SOSTANZIALE DEL PRESENTE ATTO**

La Banca (o Società...) (*indicare esatta denominazione ed estremi identificativi*), qui di seguito denominata fideiussore, in persona del suo legale rappresentante sig./ra..., nato/a il... a..., giusti i poteri conferiti con..., con la presente dichiara irrevocabilmente di costituirsi fideiussore nell'interesse dell' Associazione di Volontariato (*indicare esatta denominazione*), in persona del legale rappresentante sig./ra ...nato/a il... a..., ed in favore del Ministero della Solidarietà Sociale¹⁹¹ – Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali, in seguito denominata Amministrazione, fino alla concorrenza di Euro (*in cifre e lettere*), pari ad... % del finanziamento ministeriale complessivamente concesso e secondo i termini e le condizioni qui di seguito indicati:

1. Il Fideiussore non potrà recedere durante il periodo di efficacia della presente garanzia che si estinguerà con l'esatto adempimento della prestazione oggetto del finanziamento ministeriale e prende atto del fatto che il finanziamento non potrà in alcun modo essere oggetto di cessione a terzi da parte dell'Associazione beneficiaria;
2. Il Fideiussore dichiara espressamente di rinunciare al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, di cui all' art.1944, secondo comma, del codice civile, volendo ed intendendo restare obbligato in solido con la summenzionata Associazione di Volontariato fino al momento in cui l'Amministrazione provvederà a svincolare la presente fideiussione, con apposita dichiarazione da parte dell'Amministrazione;
3. Ove ricorra la circostanza di dover provvedere al totale o parziale incameramento delle somme garantite dalla fideiussione in favore dell'Amministrazione, il Fideiussore si impegna irrevocabilmente a pagare immediatamente all'Amministrazione, dietro semplice richiesta scritta e senza necessità alcuna di prova o motivazione, ogni eccezione rimossa, e senza necessità di alcuna previa comunicazione, intimazione, messa in mora o richiesta nei confronti dell'Associazione di Volontariato, tutte le somme che l'Amministrazione stessa richiederà al titolo sopra indicato fino alla concorrenza dell' importo di Euro...(in cifre e in lettere), entro il termine massimo di 30 giorni dal ricevimento della richiesta stessa;
4. Il Fideiussore dichiara che alla presente garanzia non sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 1955 e 1957 del codice civile, delle quali, comunque rinuncia ad avvalersi.
5. La presente garanzia fideiussoria, rilasciata nei tempi previsti dal punto 7 della Direttiva, dovrà comunque coprire l'intero periodo di attuazione delle attività progettuali ed avrà efficacia dalla data di richiesta dell'anticipo al Ministero della Solidarietà Sociale¹⁹² - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali - Divisione III - da parte dell' Associazione;
6. Tale efficacia durerà fino alla data dello svincolo in forma scritta della stessa Amministrazione, svincolo che non potrà intervenire se non a seguito di tutti i provvedimenti conseguenti gli esiti delle prescritte attività di verifica amministrativo-contabile della stessa Amministrazione. Il mancato pagamento dei premi di proroga da parte del contraente non potrà essere opposto all'Ente garantito;
7. Al completo svincolo si provvederà su domanda dell'Associazione di Volontariato (*indicare esatta denominazione*) mediante l'invio di apposita lettera dell'Amministrazione al Fideiussore e per conoscenza all'Associazione di Volontariato.... attestante il regolare svolgimento delle attività progettuali oggetto del finanziamento ministeriale pari a Euro...(in cifre e in lettere);
8. Per ogni controversia riguardante l'interpretazione, la validità, l'efficacia e l'escussione della presente garanzia è competente esclusivamente il Foro di Roma.

Data e luogo

¹⁹⁰ Precedentemente Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fino all'emanazione del citato decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006;

¹⁹¹ Precedentemente Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fino all'emanazione del citato decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006;

¹⁹² Come sopra;

Firma del rappresentante legale della **Banca** (o Società Assicurativa)

Firma e timbro del rappresentante legale dell' **Associazione** di Volontariato

PARTE II
RENDICONTAZIONE AMMINISTRATIVO – CONTABILE
INDIRIZZI SULLA RENDICONTAZIONE DEI PROGETTI
FINANZIATI EX ART. 12 L. 266/91
VOLONTARIATO – DIRETTIVA 2005

L'attività di verifica della rendicontazione consiste nella valutazione di ammissibilità della spesa basata su un esame di carattere formale della documentazione prodotta nonché nella verifica della coerenza tra le indicazioni fornite a preventivo, cioè nel progetto approvato, e l'effettiva realizzazione dell'attività in termini qualitativi e quantitativi.

Nello specifico, i progetti del Volontariato vengono realizzati con l'utilizzazione di fondi pubblici rendendo, quindi, obbligatorio per ogni soggetto beneficiario dare dimostrazione della corretta gestione di dette provviste il cui impiego deve obbedire ad una esigenza logica di corretta trasparenza mediante la redazione di un documento di spesa, nel quale, in una logica di servizio, si dia conto dell'operato finanziato, rendendo trasparenti e comprensibili i programmi, le attività, i risultati raggiunti e le modalità di utilizzo delle risorse.

Intuibilmente, le attività di rendicontazione poste in essere dal beneficiario del finanziamento, non escludendo diverse metodologie e forme di resoconto eventualmente più aderenti ai diversi assetti organizzativi-strutturali degli organismi, devono risultare, all'interno di un unico schema informato ai principi della contabilità di Stato ed al rispetto delle norme fiscali e contributive, conformi agli obblighi di legge e rispettose del piano economico che costituisce il preventivo del progetto e delle eventuali, successive, rimodulazioni, purché formalmente approvate dalla Direzione Generale e costituenti un vincolo per l'Associazione che è tenuta ad uniformarsi alle indicazioni fornite dall'Amministrazione.

L'attività di rendicontazione di un progetto finanziato ai sensi dell'art. 12 della legge 266/1991 procede in parallelo con lo sviluppo temporale delle iniziative progettuali e si realizza con tutta la documentazione utilizzata per le attività poste in essere nella loro realizzazione.

Così, ad esempio, per l'affidamento ad un professionista esterno o ad un dipendente interno delle attività di "promozione" del progetto è necessaria una specifica "lettera di incarico" o una "disposizione di servizio" o una "assegnazione di competenze" o quant'altro. Tale documento costituisce un "giustificativo documentale" e comprova gli atti posti in essere nella realizzazione del progetto, mentre il relativo documento contabile è rappresentato dalla fattura o da altro giustificativo di spesa redatto secondo la posizione lavorativa del soggetto che fornisce la prestazione.

N.B. ➡ Attesa la natura pubblica del finanziamento, la cessione a terzi della realizzazione delle attività oggetto dell'iniziativa non è, di norma, consentita; qualora l'Associazione di Volontariato proponente, in presenza di prestazioni di significativa specialità ovvero non realizzabili con le proprie risorse, intenda affidarne l'esecuzione, in tutto o in parte, a soggetti esterni, deve richiedere la preventiva ed esplicita autorizzazione all'Amministrazione responsabile, specificandone le ragioni in modo dettagliato ed avendo cura di acquisire, mediante oculata ricerca di mercato, almeno tre offerte, tra le quali scegliere la più vantaggiosa economicamente.

Nella specifica materia, non può essere invocato in alcun modo l'istituto del silenzio-assenso, dovendosi, piuttosto interpretare il silenzio dell'Amministrazione come rifiuto rispetto alla autorizzazione richiesta.

La Direttiva annuale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁹³ prevede il monitoraggio dello sviluppo progettuale che, attuato durante lo svolgimento delle attività da parte della Direzione Generale del Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali con un periodico riscontro dell'attività programmata e dell'andamento delle spese ad esse connesse, consente di perseguire almeno due scopi fondamentali:

- ✓ la verifica dell'efficienza delle azioni svolte che permette di intervenire quando il non adeguato andamento di realizzazione delle attività programmate (accentuata accelerazione ovvero un rallentamento nelle azioni da realizzare) va a detrimento dell'intero sviluppo progettuale e di un valido riscontro documentale;
- ✓ il "monitoraggio" del progetto nella sua realizzazione (ad esempio in occasione della presentazione della relazione intermedia, e/o al momento della presentazione di integrazioni documentali, ecc.) consente di intervenire tempestivamente in presenza di eventuali criticità che possano inficiare il raggiungimento degli obiettivi progettuali individuati.

È quindi particolarmente importante effettuare un periodico riscontro dell'attività programmata strettamente connessa al raggiungimento degli obiettivi progettuali e sull'andamento delle spese ad esse connesse.

Si precisa inoltre che ogni eventuale modifica del progetto, inerente sia gli obiettivi da raggiungere, le metodologie, i tempi, le fasi, la durata, sia le eventuali variazioni nonché compensazioni tra le voci di spesa previste nel piano economico, dovrà essere argomentata e formulata in maniera tale da non stravolgere o alterare l'architettura e le finalità del progetto come approvato e comunque dovrà essere presentata entro e non oltre l'inizio dell'ultimo trimestre precedente la chiusura dell'attività progettuale. Di tali modifiche dovrà essere richiesta formale autorizzazione alla Divisione III Volontariato della Direzione Generale.

In fase di **monitoraggio intermedio**, ove necessario, può essere chiesto all'Associazione di fornire l'elenco delle spese distinte tra quelle impegnate e quelle già pagate.

A tale riguardo appare utile evidenziare che ogni operazione costituente fase dello sviluppo progettuale con conseguente insorgenza della spesa può essere attestata da almeno tre tipologie di documentazione comprovanti rispettivamente:

- 4) **l'origine dell'azione** (es.: lettera d'incarico, ordinativo, disposizione di servizio, ecc...);
- 5) **l'effettiva realizzazione dell'azione** (es.: registri di presenza, relazione di ricerca, programma di attività, locandine, depliant, pubblicazioni varie, fatture e bolle di consegna di materiale, notule di professionisti, scontrini fiscali, ecc...)
- 6) **l'effettiva uscita dei costi finanziari dichiarati** (quietanze legali, estratti-conto bancari, dichiarazioni di incasso, ecc...)

Tutti i registri utilizzati devono essere vidimati dagli Organi competenti *laddove previsto dalla normativa di riferimento applicabile; nei casi in cui nei progetti siano previsti moduli formativi*, i registri di presenza, numerati in ogni pagina, devono essere preventivamente vidimati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁹⁴ (Direz. Gen. Volontariato o dalle Direzioni Prov.li del Lavoro territorialmente competenti) o da qualunque altro ente pubblico o pubblico ufficiale abilitato a tale adempimento e riportare l'oggetto dell'intervento e i nominativi dei soggetti realizzatori dell'attività formativa (propri dipendenti o personale esterno) individuati da parte dell'associazione e la relativa firma. Il registro di presenza dovrà essere firmato in ogni pagina dal responsabile del progetto per attestarne la veridicità.

¹⁹³ Attualmente Ministero della Solidarietà Sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

¹⁹⁴ Attualmente Ministero della Solidarietà Sociale a seguito del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito in Legge n. 233 del 17 luglio 2006;

I documenti contabili originali (fatture, notule professionali, ricevute fiscali) giustificativi delle spese sostenute, devono riportare il riferimento al progetto (titolo, legge 266/1991, Direttiva di riferimento).

In fase di verifica amministrativo-contabile finale, tutti i giustificativi di spesa, devono essere esibiti ai funzionari incaricati dalla Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali in originale, ovvero in copia dichiarata conforme, per consentirne l'annullamento.

Per copia conforme all'originale si intende: l'attestazione di conformità con l'originale scritta alla fine della copia, a cura di un pubblico ufficiale autorizzato, il quale deve altresì indicare la data e il luogo del rilascio, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio, il numero dei fogli impiegati apponendo la propria firma a margine di ciascun foglio intermedio. In alternativa il rappresentante legale dell'organismo associativo può esibire l'originale del documento all'Ufficio competente producendo contestualmente copia al funzionario preposto che ne attesta la conformità all'originale ovvero può dichiarare la conformità all'originale di una copia di un atto o di un documento o di un'attestazione (modelli di versamento, ecc) mediante *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà anche apponendo tale dichiarazione in calce alla copia stessa*.

In entrambi i casi, sugli originali, a cura delle Associazioni devono essere evidenziate le spese relative al progetto (titolo, legge 266/1991, Direttiva di riferimento), distinguendole da quelle effettuate per altre attività straordinarie o per le funzioni statutarie dell'Associazione.

Sul titolo di spesa originale l'importo totale o parziale imputato al progetto deve essere annullato a cura dell'organo di controllo mediante annotazione di imputazione alla Direttiva di riferimento.

L'annullamento dei titoli di spesa può essere attuato con l'apposizione di un timbro ad inchiostro indelebile, realizzato in modo tale da prevedere, in uno spazio riferito al costo imputato alla Direttiva, l'inserimento della dicitura "INTERO", nel caso in cui il documento di spesa vada imputato per l'importo totale, oppure dell'importo in cifre nel caso in cui il predetto documento vada imputato per un'ammontare diverso dal totale.

Ad esempio:

Fac simile per l'Amministrazione

ANNULLAMENTO SPESE	
Organo di controllo	
Amministrazione Centrale – Divisione	
III Volontariato	
Spesa imputata al Fondo per il	
Volontariato – Direttiva 2004	
per il totale []	o per €
_____ [}	

Fac simile per l'Associazione

ANNULLAMENTO SPESE SOSTENUTE	
Associazione di Volontariato	

Spesa imputata al Fondo per il	
Volontariato – Direttiva 2004	
per il totale []	o per €

Tale indicazione costituisce adempimento necessario ed atto a dimostrare l'entità delle risorse pubbliche destinate al progetto i cui importi non possono essere inseriti in altre procedure contabili, né, tanto meno costituire giustificativi di spese chieste a rimborso ad altre amministrazioni pubbliche mediante distinte rendicontazioni.

Si precisa altresì che, come indicato all'art. 3 della Convenzione, entro un mese dal termine delle attività progettuali, il responsabile del progetto e/o il rappresentante legale dovranno presentare, unitamente alla rendicontazione e utilizzando i modelli predisposti dalla Divisione III Volontariato, un dettagliato rapporto conclusivo sull'attività svolta e sugli obiettivi raggiunti oltre alla compilazione di due questionari, di cui uno deve essere

sottoscritto dal responsabile del progetto e/o dal presidente dell'Associazione e l'altro da ogni singolo volontario che ha preso parte al progetto finanziato.
Si precisa che la documentazione deve essere presentata su supporto cartaceo; si richiede altresì il formato elettronico per la relazione finale (comprensiva delle parti VI e VII) e per i questionari.

INDICAZIONI IN MERITO ALLA COMPILAZIONE DEL RENDICONTO A CONSUNTIVO

La predisposizione del rendiconto a consuntivo riflette essenzialmente il “piano economico” che l'Associazione ha allegato al progetto presentato, del quale costituisce a tutti gli effetti parte integrante e sostanziale, e che è stato approvato in sede di valutazione da parte dell'Osservatorio per il Volontariato.

Il piano economico è articolato su otto macrovoci, ripartite in più voci di spese.

PIANO ECONOMICO E RELATIVE SPESE COME DA DIRETTIVA 2005 (allegato 3)

A – PROGETTAZIONE (massimo 4% del costo complessivo del progetto)

Argomento

L'attività prevista dal progetto può comprendere:

- studi e/o ricerche (sociologiche, economiche, statistiche, ecc.);
- indagini di mercato purché strettamente connesse con i contenuti e gli specifici obiettivi dell'intervento stesso;
- ideazione e progettazione esecutiva dell'intervento;
- eventuali momenti di incontro, di scambio di esperienze fra organizzatori, di messa a punto del progetto o di alcune sue parti per **esigenze non aprioristicamente valutabili**.

L'attività di progettazione e la relativa documentazione, ai fini del riconoscimento delle spese deve rendersi visibile e verificabile.

Documentazione Contabile

I costi di progettazione possono essere relativi ad incarichi di progettazione riferibili espressamente all'attività progettuale, affidati a:

- e) studi professionali: in questo caso la documentazione contabile sarà costituita da fatture;
- f) personale esterno: professionisti o lavoratori autonomi occasionali; in tal caso saranno acquisite fatture, ricevute o notule, nel caso in cui il lavoratore esterno non sia titolare di partita IVA, nonché versamenti contributivi e fiscali;
- g) personale interno, direttamente subordinati od occupati con tipologie contrattuali previste dalla “Legge Biagi” (L. 30/2003 e D.Lgs. n. 276/03); la documentazione necessaria sarà costituita dai cedolini paga oltre che dai versamenti contributivi INPS, INAIL e fiscali,
- h) responsabili e volontari dell'Associazione, qualora direttamente impiegati nella realizzazione del progetto. I costi ammissibili saranno costituiti dai soli rimborsi per le spese sostenute.

Documentazione amministrativa da produrre in sede di verifica:

Si rimanda a quanto previsto ed indicato alla macrovoce “E-Risorse Umane”, integrata con:

- testi e dispense predisposti e dichiarazione di originalità a firma degli autori;
- elaborati di progettazione firmati da tutti coloro che vi hanno partecipato ricevendone un compenso;
- verbali delle riunioni di lavoro sottoscritti da tutti i partecipanti con le rispettive funzioni.

Particolarità e limiti

La spesa massima complessiva ammissibile per questa macrovoce è pari al 4% del costo complessivo del progetto, come previsto dalla Direttiva 2005.

B - ATTIVITA' PROMOZIONALI CONNESSE AL PROGETTO

(es. seminari e convegni – specificare la tipologia delle attività e dei costi)

Argomento

Comprendono le iniziative intraprese per promuovere il progetto e le attività in questo espressamente previste, quali l'organizzazione di seminari ed incontri, la partecipazione a convegni, la produzione e diffusione di pubblicazioni, stampe, manifesti, brochure, pieghevoli, ecc....

I costi possono quindi riferirsi ad ordinativi ad aziende specializzate (per viaggi, convegni, catering, stampe) le quali rilasceranno fatture con la descrizione del servizio reso e l'indicazione dei nominativi dei fruitori.

Possono anche riferirsi a costi direttamente sostenuti dall'Associazione, purché comprovati da fatture o scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696) con la descrizione della natura degli acquisti ed intestati agli acquirenti.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- elenco riepilogativo del materiale prodotto e/o utilizzato, specificando le attività di riferimento;
- materiale prodotto;
- fatture/scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696).

C - FUNZIONAMENTO E GESTIONE

(funzionali allo svolgimento del progetto e non per il funzionamento dell'Associazione)

Argomento

La macrovoce comprende le cosiddette spese "indirette", che sono ricollegabili alla funzionalità della struttura in quanto impegnata nell'attività progettuale, o "dirette", qualora siano riconducibili allo specifico progetto.

Le spese indirette devono essere determinate secondo un metodo equo e corretto debitamente giustificato e riconducibili al progetto in modo proporzionale.

Esse possono essere così gestite:

- 3- Fruizione "mista", cioè finalizzata sia alla realizzazione del progetto che all'ordinaria gestione dell'Ente; in tal caso, le spese possono essere valutate ed ammesse in quota-parte considerando l'incidenza percentuale dei costi riferiti al progetto rispetto alle quantità di materiale complessivamente consumato, alle aree/locali occupati, ai tempi di utilizzo.
- 4- Qualora vengano utilizzati beni di proprietà (sia mobili che immobili) si riconosce la quota di utilizzo del bene rapportandola al periodo di effettivo utilizzo mediante un computo pro-quota. A tale riguardo l'Amministrazione è di fare riferimento ai coefficienti previsti dal D.M. 31/12/88 del Ministero delle Finanze. La relativa quota riconoscibile viene calcolata secondo la seguente formula:

$$\frac{(\text{valore d'acquisto} \times \text{tasso d'ammortamento} \times \text{ore d'utilizzo nel progetto})}{\text{quota ammessa ore annue complessive convenzionali}}$$

=

quota ammessa ore annue complessive convenzionali

Possono essere ricondotte a tale macrovoce le seguenti spese:

Locazione, quote utilizzo beni e manutenzione immobili, spese condominiali e pulizie

Questa voce comprende le spese relative alle sedi delle Associazioni utilizzate nella realizzazione del progetto. I relativi costi e canoni possono essere riconosciuti limitatamente al diretto utilizzo del bene in relazione alle effettive necessità progettuali e, comunque, nei limiti della durata progettuale, per la quota d'uso e di superficie effettivamente utilizzate. Con i medesimi riferimenti temporali e spaziali sono riconoscibili i costi relativi alla manutenzione ordinaria.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- contratto di locazione registrato con l'indicazione del canone iniziale e successivi aggiornamenti;
- contratto di comodato d'uso;
- eventuale contratto del servizio di pulizia, di vigilanza locali e relativi aggiornamenti;
- prospetto riepilogativo delle fatture suddivise in sottovoci (locazione, spese condominiali, pulizia, ecc.), sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- prospetto dettagliato delle fatture sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- prospetto dettagliato delle giornate/periodi di effettivo utilizzo dell'immobile (o quote di esso) destinato alle attività progettuali, sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- criterio di ripartizione adottato per l'imputazione delle spese indirette;
- singole fatture.

Illuminazione, riscaldamento e condizionamento

I costi di illuminazione, riscaldamento e/o condizionamento devono essere determinati, in modo proporzionale in relazione alla durata del progetto, alla superficie dei locali utilizzati, al numero degli utilizzatori e dei destinatari delle attività progettuali.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto delle fatture di pagamento;
- criterio di ripartizione adottato per l'imputazione delle spese indirette;
- singole fatture.

Posta, telefono e collegamenti telematici

Per quanto concerne le spese postali, sono riconoscibili, per il periodo ed in relazione alle attività progettuali, spese per raccomandate, assicurate, telegrammi, vaglia telegrafici, pacchi, servizi di corriere espresso, nonché il costo di uso e manutenzione della macchina affrancatrice purché risulti comprovata l'effettiva connessione con le iniziative progettuali.

Analogo criterio vale per le spese telefoniche e di collegamento telematico. In caso di contemporaneo svolgimento di più attività si deve ripartire la spesa in modo proporzionale secondo un metodo equo e corretto debitamente giustificato (a titolo d'esempio: per le spese telefoniche si potrà fare riferimento ai tabulati telefonici o all'uso di numeri telefonici dedicati).

Si precisa invece che non vengono di norma riconosciute le spese per l'acquisto di cellulari e ricariche telefoniche. In via eccezionale sono imputabili al progetto tali voci di spesa solo qualora:

4. il cellulare è intestato all'associazione e la ricarica si riferisce all'utilizzo del medesimo;
5. sia presente una dichiarazione del rappresentante legale dalla quale si evince che l'utilizzo del cellulare sia stato funzionale ai fini dell'attività progettuale
6. sia corredato dal tabulato rilasciato dal gestore relativo alle telefonate effettuate.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto riepilogativo analitico delle ricevute imputate suddiviso in sottovoci (posta, valori bollati, telefono);
- criterio di ripartizione adottato per l'imputazione delle spese indirette;
- contratto per la macchina affrancatrice;
- contratto relativo all'utenza telefonica intestato all'Associazione;
- singole fatture.

Spese amministrative

Questa voce comprende le spese concernenti le attività progettuali (tra cui, a titolo esemplificativo: il materiale di cancelleria, gli stampati ecc).

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto riepilogativo delle fatture d'acquisto del materiale di consumo, possibilmente suddiviso in sottovoci (cancelleria, stampati, fotocopie, ecc.), sottoscritto dal legale rappresentante dell'Associazione;
- singole fatture.

D – ASSICURAZIONE VOLONTARI (*Obbligatoria*)

Argomento

Per quanto riguarda le spese del **personale volontario** in aderenza a quanto previsto dall'art. 4, legge 266/1991 i volontari devono essere assicurati sia contro gli infortuni e le malattie connesse all'attività svolta, sia per la relativa responsabilità civile verso terzi.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre :

- registro degli aderenti che prestano attività di volontariato (ai sensi dell'art. 3, comma 1 della su indicata legge) come previsto dal decreto del 16 novembre 1992 n. 2016, concernente le modalità relative all'obbligo assicurativo delle associazioni di volontariato, del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato);
- registro dei volontari che prendono parte alle attività progettuali e che non sono ricompresi nel registro sopra indicato;
- nominativi dei volontari per i quali sono state sottoscritte le polizze (ovvero dei volontari che hanno preso parte alle attività progettuali);
- copia della polizza assicurativa e relativa quietanza.

Si precisa che, per quanto concerne l'assicurazione per il personale volontario e per i destinatari del progetto, qualora la detta assicurazione scada nel corso della realizzazione del progetto, è fatto obbligo all'associazione di inviare alla Divisione III del Volontariato la rinnovazione della medesima assicurazione, prima del decorrere della scadenza stessa.

E - RISORSE UMANE (*massimo 40% del costo complessivo del progetto*)

Argomento

Sono ammissibili e rendicontabili le retribuzioni corrisposte, a qualsiasi titolo, ai soggetti che effettivamente operano nell'ambito del progetto. Con la sola esclusione dei volontari, rientrano quindi in tale macrovoce i costi sostenuti per il personale esterno, per il personale interno e per i destinatari dell'intervento progettuale, ove previsti nel piano economico approvato.

Il personale interno può essere utilizzato con compiti amministrativi, di docenza in percorsi formativi, nelle ricerche, nella progettazione, nel coordinamento delle attività e nelle varie attività indicate nel progetto.

Il personale esterno deve possedere idonea qualificazione e titolo professionale (documentata attraverso il curriculum) e potrà essere impiegato in tutte le attività nelle quali il personale interno non è qualificato o insufficiente rispetto all'impegno progettuale.

Può trattarsi di:

Personale a progetto: (art. 61 del Dlgs. n. 276/03) oltre a tale tipologia, può trattarsi anche di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Le prestazioni lavorative connesse ai predetti rapporti devono essere prevalentemente personali e senza vincolo di subordinazione, di cui all'art. 409, n. 3, del codice di procedura civile. Per tali rapporti di lavoro, in relazione alle diverse configurazioni contrattuali, si dovrà tenere conto dei principi stabiliti nella delega conferita in materia di occupazione al Governo dall'art. 4, comma 1, lettera c) della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 e negli artt. 61 e seguenti del Dlgs. 10.09.2003, n. 276. In particolare, per i contratti di cui all'art. 61, 1° comma del Dlgs. n. 276/03, le attività dovranno essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa. (per ulteriori informazioni può essere utile consultare il sito www.welfare.gov.it).

Prestatori d'opera non soggetti a regime IVA: si tratta di prestazioni effettuate occasionalmente da personale esterno non soggetto a regime IVA. In tal caso la parcella deve riportare l'indicazione dei motivi di esclusione e i relativi riferimenti legislativi (combinato disposto artt. 3 e 5 D.P.R. 633/1972- Legge Iva). Nella conclusione dei singoli contratti dovranno essere, comunque, considerati i principi stabiliti nella delega conferita in materia di occupazione al Governo dall'art. 4, comma 1, lettera c), numero 2 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003.

Professionisti soggetti a regime IVA: l'art. 5 del Dpr 633/72 prevede che siano soggette ad Iva le prestazioni di lavoro autonomo che rispettino i caratteri dell'abitudine e/o professionalità. In termini generali, le attività di lavoro autonomo si determinano per differenza rispetto a quelle previste in materia di redditi d'impresa dall'art. 2195 c.c. e dall'art. 51 del Dpr 917/86.

Questo regime di tassabilità viene meno nei casi di esenzione espressamente previsti da specifiche norme. In tal caso la parcella deve riportare le indicazioni dei motivi di esenzione e i relativi riferimenti legislativi.

Documentazione amministrativa da produrre in sede di verifica:

Le somme corrisposte devono essere documentate con prospetti/busta/cedolini di paga, per il personale interno; ricevute, notule o fatture, per i collaboratori esterni; ricevute quietanzate, per i destinatari delle attività progettuali.

Unitamente a detta documentazione deve essere esibita la dimostrazione di avvenuto, effettivo, pagamento dei relativi contributi previdenziali e fiscali.

1. Personale esterno

Questa voce comprende la spesa relativa all'attività del personale esterno finalizzata alla gestione delle attività progettuali.

a. Formatore

La presente voce comprende i costi sostenuti relativamente all'attività del personale esterno finalizzata alla formazione di personale eventualmente prevista dal progetto. La collaborazione o la prestazione deve risultare da specifica lettera d'incarico o contratto di collaborazione professionale sottoscritto dalle parti interessate.

b. Esperti

Questa voce comprende la spesa relativa all'attività del personale esterno attuata da esperti del settore la cui collaborazione risulta funzionale e necessaria alla realizzazione del progetto. La collaborazione o la prestazione deve risultare da specifica lettera d'incarico o contratto di collaborazione professionale sottoscritto dalle parti interessate.

c. Altro

Questa voce comprende la spesa relativa all'attività del personale esterno che non rientra nelle figure del formatore e dell'esperto ma la cui collaborazione risulta funzionale e necessaria alla realizzazione del progetto. La collaborazione o la prestazione deve risultare da specifica lettera d'incarico o contratto di collaborazione professionale sottoscritto dalle parti interessate.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- specifiche lettere di incarico/contratti sottoscritti dalle parti interessate con le seguenti indicazioni: a) durata della prestazione di lavoro; b) contenuti, obiettivi ed eventualmente l'indicazione dei risultati della prestazione; c) le caratteristiche del corrispettivo e i criteri per la sua determinazione, nonché i tempi e le modalità di pagamento e la disciplina dei rimborsi spese; d) per i lavoratori a progetto, le forme di coordinamento dello stesso al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione e le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore a progetto;
- curricula vitae individuali;
- nominativi per i quali sono state sottoscritte polizze Inail;
- fatture, parcelle, ricevute con prospetto riepilogativo nel quale dovranno essere riportati: il compenso erogato, le eventuali quote previdenziali obbligatorie, l'eventuale IVA e l'IRPEF;

- attestati di pagamento IRPEF (mod. F24) con prospetto riepilogativo relativo ai compensi erogati, contenente tutti i nominativi di riferimento con gli imponibili e le relative ritenute obbligatorie;
- modelli e attestati di pagamento INPS con prospetto riepilogativo, contenente tutti i nominativi di riferimento e i relativi contributi versati.

2. Personale interno

Ai fini della contabilizzazione della spesa relativa al personale non volontario interno all'Associazione (personale dipendente) che prende parte al progetto - nell'ottica di considerare quale costo ammissibile il costo "interno" sostenuto dal datore di lavoro per il personale che ha fornito prestazioni lavorative nell'attività sovvenzionata - deve essere fatto riferimento al costo lordo annuo della retribuzione rapportato all'effettivo numero di ore d'impiego del lavoratore nell'ambito del progetto.

Il predetto costo interno deve essere determinato tenendo conto del costo giornaliero del dipendente quale si ottiene suddividendo la somma degli emolumenti lordi annui fissi corrisposti al dipendente in base alla posizione organica nel periodo progettuale, dei contributi previdenziali annuali, della quota di indennità di fine rapporto per il numero dei giorni lavorativi previsti dal contratto e dalla quota IRAP ad esso riferita, in quanto dovuta. Qualora il computo annuale non consenta la determinazione del costo orario in ragione del sistema di contabilizzazione delle spese adottato dall'ente e/o di necessità dettate dal sistema di rilevazione dei costi, si può, eventualmente, fare riferimento al trattamento economico mensile di cui al CCNL, tenendo presente che nel computo del costo orario deve essere escluso ogni emolumento ad personam (indennità di trasferta, lavoro straordinario, assegni familiari, emolumenti arretrati, premi, ecc.).

b) - c) Formatori, Amministrativi ed altro

Le presenti voci comprendono le spese relative all'attività del personale interno finalizzata alla formazione eventualmente prevista dal progetto. Il conferimento dell'incarico deve risultare da delibera assembleare o successivo ordine di servizio e deve essere indicato esattamente in numero di ore dedicate al progetto.

La documentazione amministrativo-contabile da produrre per il personale interno:

- nominativi per i quali sono state sottoscritte polizze INAIL;
- report di attività controfirmato dal legale rappresentante o dal responsabile di progetto;
- delibera dell'assemblea relativa al conferimento dell'incarico o successivo ordine di servizio per il conferimento dell'incarico (con l'indicazione delle ore dedicate all'esecuzione del progetto);
- cedolini stipendi quietanzati;
- modelli DM10 ed altri documenti per i versamenti contributivi;
- ricevute per le ritenute fiscali.

3. Destinatari dell'intervento

La documentazione giustificativa di spese sostenute per azioni destinate a collettività di soggetti, in quanto espressamente previste dal progetto (es: noleggio autobus, servizio di catering, forniture di vitto per persone in accoglienza), deve essere intestata direttamente all'Associazione, deve riportare comunque gli estremi del progetto ed indicare espressamente – anche attraverso dichiarazione a parte del responsabile dell'Associazione – i nominativi dei partecipanti/fruitori e la loro funzione.

Possono essere inoltre riconosciute le spese assicurative, in quanto derivanti da obblighi di legge.

Le spese relative ai destinatari possono essere riconosciute eventualmente anche attraverso gli opportuni storni finanziari preventivamente autorizzati, laddove non contemplate nella fase di pianificazione finanziaria del progetto.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre per i destinatari in sede di verifica:

- fatture descrittive del servizio/fornitura collettiva intestate all'Associazione;
- dichiarazione del legale rappresentante dell'Associazione indicante i nominativi dei destinatari del servizio/fornitura collettiva;
- nominativi dei destinatari per i quali sono state sottoscritte le polizze;

- copia della polizza assicurativa e relativa quietanza.

Particolarità e limiti

La spesa massima complessiva ammissibile per la macrovoce E–Risorse Umane è pari al 40% del costo complessivo del progetto, come previsto dalla Direttiva 2005.

F – RIMBORSI SPESE

1. Spese personale non volontario esterno

Le spese di viaggio, vitto e alloggio del personale non volontario esterno, devono essere suffragate da previsione progettuale e da incarichi scritti dal rappresentante legale dell'Associazione.

Tali spese devono essere definite e liquidate secondo criteri di rimborso a piè di lista (vedi allegato ex lege 836/73), comunque in misura non superiore al trattamento del dirigente pubblico di II ^ fascia.

Le spese per il trasporto sono riconoscibili per l'uso dei mezzi pubblici. Le spese per i mezzi privati, motivatamente autorizzate dal rappresentante legale, sono ammissibili nei casi in cui il ricorso ai mezzi pubblici non risulti compatibile con le esigenze e l'articolazione delle attività.

Le spese sostenute per azioni collettive previste dal progetto (es: noleggio autobus, servizio di catering) devono essere direttamente intestate all'Associazione, e devono riportare comunque gli estremi del progetto ed indicare espressamente – anche attraverso dichiarazione a parte del responsabile dell'Associazione – i nominativi dei partecipanti e la loro funzione.

Il rimborso del mezzo proprio – se espressamente autorizzato e motivato dal responsabile del progetto - è effettuato osservando uno dei due possibili seguenti criteri:

- c) rimborso di 1/5 del costo medio della benzina nel periodo del viaggio per il totale dei chilometri percorsi (procedura prevista per i pubblici dipendenti);
- d) adottando le tariffe minime esposte nelle tabelle ACI (procedura prevista per i dipendenti privati).

Per tali spese, la documentazione amministrativo-contabile da produrre è la seguente:

- prospetto delle missioni con l'indicazione della data, del nominativo, della destinazione, della diaria e dell'importo saldato;
- lettera di incarico nella quale deve essere esplicitata l'azione progettuale di riferimento ed il ruolo svolto;
- prospetto relativo ai versamenti IRPEF, ove previsti;
- fatture intestate al fruitore del servizio di vitto e alloggio e le giornate di permanenza;
- ricevute e scontrini intestati al fruitore del servizio o del committente di vitto e alloggio, con indicazione degli elementi e nel rispetto delle regole previste dall'art. 3 del D.P.R. 21.12.1996 n. 696;
- biglietti di viaggio, anche sotto forma di ricevute nel caso in cui il titolo di viaggio sia acquisito per via elettronica.

2. Spese personale non volontario interno

Per le spese viaggio vitto e alloggio del personale non volontario interno valgono le stesse regole previste per il personale esterno.

3. Spese personale volontario, in aderenza a quanto previsto dall'art. 2 legge 266/1991

Fermo restando quanto previsto alla precedente Macrovoce D – Assicurazione Volontari, l'attività del volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le **spese** effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse (art. 2, comma 2, legge 266/1991), ovvero, qualora impegnato in attività progettuali, le spese devono essere strettamente correlate al progetto descrittivo approvato ed autorizzate dal rappresentante legale.

L'organizzazione deve formalizzare un regolamento interno (deliberato dall'organo preposto) che disciplini l'iter di autorizzazione, presentazione e liquidazione dei rimborsi

spese, relativi al progetto approvato, in conformità con il disposto dell' art. 2 della Legge 266/1991 succitata.

Le spese effettivamente sostenute dal volontario, quindi, sono da intendersi quelle documentate o documentabili. Si tratta cioè del rimborso a piè di lista, riconosciuto dietro presentazioni di documenti giustificativi (fatture, ricevute fiscali, scontrini fiscali, biglietti di viaggio, pedaggi autostradali, ecc...) comprovanti la spesa sostenuta dal volontario nell'espletamento dell'azione progettuale di riferimento.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre per il personale volontario:

- registro degli aderenti che prestano attività di volontariato (ai sensi dell'art. 3, comma 1 della su indicata legge) come previsto dal decreto del 16 novembre 1992 n. 2016, concernente le modalità relative all'obbligo assicurativo delle associazioni di volontariato, del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato);
- nominativi dei volontari per i quali sono state sottoscritte le polizze (ovvero dei volontari che hanno preso parte alle attività progettuali);
- regolamento interno, con relativa delibera dell'organo preposto;
- copia della polizza assicurativa e relativa quietanza;
- prospetto delle missioni con l'indicazione del nominativo, della destinazione, della diaria e dell'importo saldato;
- lettera di incarico nella quale dovrà essere esplicitata l'azione progettuale di riferimento ed il ruolo svolto;
- fatture, ricevute fiscali, scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696) , biglietti di viaggio, pedaggi autostradali.

G - ATTREZZATURE E MATERIALE DIDATTICO

(Beni strumentali acquistati – quindi non finanziati da nessun ente pubblico e/o privato – esclusivamente per la realizzazione del progetto. Specificare la tipologia del bene)

Argomento

I beni strumentali sono quei beni utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di utilità sociale e, quindi, strettamente correlati al raggiungimento degli obiettivi indicati nella "mission" statutaria dell'Associazione.

Nella fattispecie, sono quei beni "utilizzati" dall'Associazione esclusivamente per le attività e per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel progetto approvato.

Le spese relative a pubblicazioni, attrezzature didattiche, materiale informatico, mobilio, e qualunque altro bene strumentale necessario per la realizzazione del progetto, entrano a far parte di questa macrovoce.

I beni non possono essere oggetto di ulteriori finanziamenti pubblici. Nel caso in cui tali beni siano stati finanziati con risorse pubbliche solo in parte, si può riconoscere la spesa se non già imputata su tale finanziamento pubblico.

Il materiale utilizzato può essere acquisito:

- a *noleggio*, nel qual caso deve esibirsi fattura o ricevuta di pagamento delle quote relative ai periodi di effettivo utilizzo riferibili al progetto;
- *in proprietà*, in tale ipotesi deve essere dimostrato l'acquisto tramite fattura o ricevuta fiscale o scontrino fiscale per le piccole somme (<516,46 €). In tal caso può essere riconosciuta la quota parte sulla base delle mensilità imputabili al progetto. Per importi superiori si rimanda alla macrovoce "C - Funzionamento e gestione".

E' ammissibile il costo della manutenzione ordinaria effettuata durante il periodo di svolgimento delle attività progettuali.

Per il materiale didattico consegnato ai destinatari del progetto l'Associazione deve acquisire ricevuta sottoscritta dal destinatario.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- prospetto del materiale consegnato ai partecipanti all'attività progettuale, con ricevute di consegna sottoscritte dagli stessi;
- dichiarazione del legale rappresentante relativa al fatto che le attrezzature utilizzate nel progetto non abbiano già usufruito di contributi pubblici;

- dichiarazione di impegno del legale rappresentante relativa al fatto che le attrezzature acquisite in proprietà rimarranno destinate, conformemente al loro uso, per almeno cinque anni dal momento dell'acquisizione.
- fatture/scontrini fiscali (sulla base di quanto disposto dall'art. 3 del D.P.R. 21/12/1996 n. 696);
- per il materiale a noleggio, fattura o ricevuta di pagamento delle quote relative ai periodi di effettivo riferibili al progetto

Particolarità e limiti

La spesa massima complessiva ammissibile per la macrovoce G – Attrezzature e Materiale didattico è pari al 15% del costo complessivo del progetto, come previsto dalla Direttiva 2005.

H – ALTRE VOCI DI SPESA

(specificare)

a) Fideiussione (obbligatoria pena l'esclusione)

Possono essere riconosciuti i costi delle polizze fideiussorie relative alle somme anticipate dall'Amministrazione secondo quanto previsto in Direttiva in favore dei soggetti privati coinvolti nelle attività progettuali, da redigersi conformemente alla normativa vigente e a quanto sopra precisato nella parte relativa gli obblighi inerenti la fideiussione.

Sono accettate esclusivamente garanzie presentate da banche, imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzionale, costituite nelle forme e nei modi stabiliti come previsto alla pagina 7 , parte prima, del presente documento tra gli obblighi inerenti la fideiussione.

La mancata esibizione della quietanza della prima quota del premio relativo a detta fideiussione comporta l'impossibilità per la pubblica amministrazione di erogare il finanziamento, la conseguente esclusione del progetto dalla graduatoria approvata e la revoca degli eventuali anticipi corrisposti.

Documentazione amministrativo-contabile da produrre in sede di verifica:

- contratti di fideiussione;
- quietanza pagamento premi.

b) - c) Altre Voci

Fanno parte, inoltre, di questa macrovoce tutte le spese, **non precedentemente previste e/o non di pertinenza delle macrovoci presenti nel piano economico**, attinenti alla specificità del progetto ed espressamente previste dal piano economico o dalle rimodulazioni intervenute, purché espressamente approvate dall'amministrazione.

Il rapporto è stato curato dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato – Ministero della Solidarietà Sociale -Divisione III Volontariato - Direzione generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali

A cura del gruppo di lavoro dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato composto da:

Emanuele Alecci, Giancarlo Corsi, Renato Frisanco, Stefania Mancini, Gianfranco Gambelli, Marco Granelli, Giorgio Groppo, Sabina Polidori, Simona Rotondi, Andrea Tieghi

Coordinamento editoriale

Mariano Martone, Rita Graziano, Sabina Polidori

Coordinamento redazionale

Rita Graziano, Sabina Polidori

Supporto all'attività della Segreteria Tecnica dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato

Simona Rotondi

Realizzazione grafica

Curina /adv

Stampa

Tipografia A.G.M. Martelli, Roma

Finito di stampare nel mese di novembre 2006