

Italia

[REPUBBLICA ITALIANA]

CARTA D'IDENTITÀ

- **Popolazione** 57.888.200 abitanti
- **Superficie** 301.277 km²
- **Densità media** 189,7 abitanti/km²
- **Forma politica attuale:** Repubblica parlamentare

- **Ordinamento dello Stato**

Il territorio si divide, secondo la *Costituzione*, in regioni, province e comuni. Le regioni sono 20, distinte in 15 regioni a statuto ordinario e 5 regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna) e 110 province.

- **Elezioni europee**
10 -13 giugno 2004 78 europarlamentari

- **Sistema di protezione ed assistenza sociale**

Il modello più recente, basato sulla collaborazione tra pubblico, privato e *no profit*, coinvolge tutti i soggetti istituzionali in un rapporto verticale di sussidiarietà e affida allo Stato, non più unico produttore di servizi, il ruolo di arbitro e regolatore del mercato sociale grazie allo strumento del *Piano nazionale triennale*, in cui vengono indicati indirizzi e priorità di intervento. Sulla base delle linee elaborate a livello centrale, le regioni stendono il *Piano regionale delle politiche sociali*, mentre i comuni organizzano ed erogano i servizi, direttamente o affidandoli a soggetti privati.

- **Sistema sanitario**

Con la riforma della sanità (Legge 421/1992 e D. Lgs. 502/1992) si introduce una dose di concorrenzialità, al fine di perseguire una maggiore efficacia e qualità dei servizi e riconoscere al paziente una

libertà nella scelta della struttura alla quale rivolgersi. Ciò comporta il riconoscimento di soggetti privati, *profit* e *no profit*, in possesso di particolari requisiti professionali ed organizzativi nel novero degli erogatori finanziati dal sistema pubblico.

- **Livelli di istruzione**

Percentuale di ragazzi (20-24 anni) che hanno terminato la scuola secondaria (2004): 69,9%

Percentuale della popolazione adulta (25-64 anni) che ha terminato il livello più alto di scuola secondaria (2002): 44,3%

- **Tasso di immigrazione 2001** 3,4% immigrati su popolazione attiva

- **Tasso di crescita 2003**
(rapporto annuale nascite/morti per 100 abitanti): 1%

- **Tasso di occupazione (2003)**
Popolazione tra i 15 e i 64 anni: 56,1% di cui il 42,7% femminile e il 69,4% maschile
Popolazione tra i 55 e i 64 anni: 18,5% femminile e il 42,8% maschile

- **Tasso di disoccupazione**
Popolazione tra i 15 e i 64 anni: 8,4% di cui il 11,3% femminile e il 6,5% maschile

SPES - Associazione Promozione e Solidarietà

Centro di Servizio per il Volontariato del Lazio

Nato nel 1998, SPES sostiene e qualifica l'azione delle organizzazioni di volontariato che operano nel Lazio, iscritte e non iscritte al Registro regionale del volontariato, attraverso la **promozione di azioni innovative e con servizi e consulenze gratuiti**. SPES è presente sul territorio con una rete di sportelli e punti informativi, aggregati attorno alla sede centrale di Roma e quattro Case del Volontariato provinciali.

I servizi di SPES

La filosofia operativa di SPES è quella di aggiungere valore alle risorse esistenti sul territorio, attraverso un lavoro a rete che permetta alle esperienze e al patrimonio del volontariato di valorizzarsi e diffondersi fra i gruppi e le associazioni. Le associazioni di volontariato possiedono, infatti, specifiche competenze, relativamente ai propri ambiti di intervento, che possono contribuire ad un reciproco arricchimento delle esperienze in corso.

Promozione e orientamento

Azioni mirate a diffondere la conoscenza e la pratica del volontariato attivo, le buone prassi, la cultura della solidarietà attraverso:

- Attività di orientamento per individui e gruppi interessati ad impegnarsi nel volontariato.
- Promozione del volontariato tra i giovani.
- Realizzazione di sportelli "Scuola e Volontariato".
- Promozione di reti tematiche locali ed europee.
- Organizzazione di manifestazioni di piazza in tutte le province del Lazio e in collaborazione con altre associazioni e reti tematiche.
- Servizio Civile Nazionale.

Consulenza e assistenza

Servizi gratuiti di orientamento, consulenza e supporto su:

- Atto costitutivo, statuto, bilancio, iscrizione al Registro regionale.
- Assicurazioni, formulari e scadenze, convenzioni.
- Normativa di settore, obblighi di *privacy*, sicurezza sui luoghi di lavoro.
- Organizzazione e gestione dell'associazione, disciplina del lavoro.
- Assistenza amministrativa e contabile.
- Finanza e raccolta fondi.
- Bilancio sociale.
- Comunicazione e marketing sociale.
- Catalogazione e archiviazione dei documenti.

Formazione

Realizzazione dei percorsi e degli eventi formativi e l'affiancamento qualificato delle organizzazioni di volontariato attraverso:

- Corsi, seminari e incontri di approfondimento nelle Case del Volontariato provinciale e presso le sedi delle associazioni, sia su tematiche di settore che su aspetti tecnico-gestionali generali (contabilità, alfabetizzazione informatica, normativa ecc.).
- Consulenze e sostegno nella progettazione, promozione, organizzazione e gestione delle attività formative di associazioni, gruppi di associazioni o volontari e di reti tematiche.
- Formazione dei responsabili, degli operatori locali di progetto e dei giovani avviati ai progetti di Servizio Civile Nazionale.
- Pubblicazione del catalogo annuale "A scuola di solidarietà" con i corsi per i volontari delle associazioni del Lazio.

Comunicazione, informazione e documentazione

Informazioni, dati, stimoli e supporto attraverso una serie di strumenti e servizi:

- Trimestrale di approfondimento "Reti solidali".
- Notizie di settore, *newsletter*, approfondimenti monografici.
- *Strumenti*, collana di pubblicazioni sulla normativa ed altre tematiche di settore rivolte al mondo del volontariato.
- Portale del volontariato del Lazio www.volontariato.lazio.it.
- Ricerche, studi, approfondimenti e diffusione dati sui temi del volontariato.
- Banca dati associazioni.
- Mappe territoriali e settoriali delle organizzazioni.
- Centro documentazione e bibliotec@online.

Progettazione

Competenze e strumenti utili a:

- Individuazione delle fonti di finanziamento.
- Costruzione dei percorsi progettuali volti alla partecipazione a bandi (nazionali, locali, pubblici e privati).
- *Sportello Europa*, formazione, individuazione fonti di finanziamento, ricerca partner, gruppi di lavoro, tutoraggio ed assistenza tecnica nella progettazione, nella gestione e nella rendicontazione.
- Accompagnamento alla co-progettazione dei servizi socio-sanitari nell'ambito dei Piani di Zona (Legge n. 328/2000).
- Progetti innovativi e sperimentali.
- Reti tematiche regionali, luogo privilegiato di confronto e progettazione sociale.

Servizi base

Nella sede centrale e nelle Case del Volontariato provinciali è possibile utilizzare telefoni, fax, fotocopiatrice, computer, stampanti, sala riunioni, videoproiettore, registratore, lavagna luminosa, navigazione in Internet, forme di domiciliazione. Sono inoltre a disposizione delle organizzazioni strutture e strumenti per la realizzazione di eventi e manifestazioni all'aperto.

SEDE]

SPES - CENTRO DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO DEL LAZIO

Via dei Mille 6, 00185 Roma

e-mail: infospes@spes.lazio.it

www.volontariato.lazio.it

INDICE - Italia

PANORAMICA DEL SETTORE	p. 246	5.2 Le rilevazioni sulla solidarietà organizzata	264
1. Cenni storici	246	6. Quadro fenomenologico e processi in atto	264
1.1 Le ragioni di una crescita	246	6.1 La dinamica incrementale del fenomeno	264
1.2 L'evoluzione storica del volontariato	247	6.2 Una diffusione più equilibrata	265
1.3 Regolazione del Terzo settore: componenti e caratteristiche	248	6.3 Sempre più fenomeno di cittadinanza attiva	265
1.4 Le funzioni emergenti delle organizzazioni di Terzo settore	250	6.4 L'identità è nel servizio	265
2. I numeri del Terzo settore e del volontariato (al 2001)	251	6.5 Potenziamento dell'assetto organizzativo-gestionale	265
2.1 I dati sulle organizzazioni <i>no profit</i>	251	6.6 Più campi di intervento e specializzazioni	266
3. Le principali figure giuridiche ed organizzative del Terzo settore	254	6.7 Più associati e più professionisti nei gruppi	266
3.1 Il volontariato e le organizzazioni di volontariato	254	6.8 Nuclei di volontari più piccoli	266
3.2 Associazioni di promozione sociale	256	6.9 Il difficile ricambio	266
3.3 Cooperative sociali	256	6.10 L'ampliamento del tessuto connettivo delle organizzazioni	267
3.4 Fondazioni di diritto civile e di origine bancaria	257	6.11 Un fenomeno composito per settori e vocazioni: i volontariati	267
3.5 Organizzazioni non governative per la cooperazione allo sviluppo	258	7. Gli organismi di controllo, di rappresentanza e di sostegno del Terzo settore e del volontariato	268
4. Il volontariato nel nuovo sistema di <i>welfare</i>	258	ENTI DI SOSTEGNO	270
4.1 Il rapporto tra le Amministrazioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato	260	1. Centri di servizio per il volontariato	270
4.2 I risultati di una ricerca: dal riconoscimento del volontariato alla partecipazione alle politiche sociali	260	2. Natura, composizione interna e rapporti con il territorio	270
5. Approfondimento sul volontariato dei singoli e delle organizzazioni	262	2.1. Il personale e le attività	271
5.1 La partecipazione sociale dei cittadini	262	3. I servizi	272
		4. Bilancio sociale e sistema qualità	274
		<i>Bibliografia</i>	275

Panoramica del settore

IL VOLONTARIATO IN EUROPA

1. CENNI STORICI

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

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

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

Il Terzo settore - denominato anche "terzo sistema", "economia civile", "terza dimensione", "privato sociale" o genericamente *no profit* - costituisce una galassia quantitativamente rilevante e piuttosto differenziata al suo interno per tipi e forme giuridiche diverse. Esse hanno in comune il fatto di essere organizzazioni private che operano senza scopo di lucro per realizzare una finalità di utilità sociale o prettamente solidaristica, in vari settori di intervento. Tutte concorrono a promuovere la partecipazione diretta dei cittadini, ad ampliarne le specifiche attività, a produrre servizi e a redistribuire risorse.

1.1. LE RAGIONI DI UNA CRESCITA

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

Crisi dello "stato sociale" (*Welfare State*) largamente inattuato per le seguenti cause:

- La crisi fiscale dovuta ad un modello gravemente sbilanciato sui trasferimenti monetari, compresi quelli previ-

denziali, rispetto ai servizi¹. L'aumento della pressione fiscale, se ha allungato l'agonia del modello italiano di *welfare*, ha soprattutto accentuato l'insoddisfazione per le carenze quantitative e qualitative dei servizi sociosanitari.

- Crisi di carattere organizzativo: bassa efficienza e qualità dei servizi, anche perché, dovendo contenere la spesa, il primo tipo di tagli è stato quello sul personale e quindi sui servizi.
- Crisi di legittimazione del modello per il prevalere del particolarismo sull'universalità delle risposte e l'incapacità di sostenere la crescente domanda di servizi.

Grandi riforme del *welfare* (dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 alla Legge n. 833/1978 *Istituzione del servizio sanitario nazionale*, la quale peraltro riconosce all'art. 45 il ruolo del volontariato) che aprono varchi importanti ad un volontariato in dialogo con il servizio pubblico o in sostituzione ad esso, laddove questo non riesce ad arginare problemi emergenti come il disagio giovanile, il degrado delle periferie urbane, la perdita di funzioni della famiglia coniugale e le nuove povertà:

- nel decentramento amministrativo-istituzionale delle competenze sociali per cui il territorio è diventato l'ambito di esercizio dei servizi socio-sanitari e il Comune il soggetto titolare elettivo dell'elaborazione e della gestione delle politiche sociali. Il decentramento si è via via più esteso riguardando anche le decisioni di spesa e dei servizi da realizzare (emblematico l'esperimento della Legge n. 285/1997 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*);
- nella crescita della partecipazione sociale e il ridimensionamento di quella politico-partitica. La partecipazione nella dimensione della comunità come luogo elettivo per individuare i problemi e per affrontarli (è la comunità il luogo della autorealizzazione come cittadini). Il volontariato, in particolare, come fenomeno di partecipazione si è particolarmente sviluppato negli anni '80, epoca di crisi delle agenzie di rappresentanza politica e ideologica come i partiti. Vi era

allora larga consapevolezza che si fa politica non solo nei partiti, ma anche al di fuori di essi contribuendo ad uno sviluppo globale della democrazia con l'assunzione di responsabilità di controllo, di stimolo, di proposta e di attuazione di una reale e non solo declamata partecipazione.

1.2. L'EVOLUZIONE STORICA DEL VOLONTARIATO

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

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

Successivamente il volontariato ha conosciuto una transizione dalla tradizionale funzione assistenziale e riparativa al perseguimento di pratiche di prevenzione e di promozione sociale nell'intento di contribuire a rimuovere le cause che producono emarginazione e disagio sociale, degrado ambientale, bassa qualità della vita. A ciò hanno contribuito vari fattori.

Oltre a quelli già menzionati, e validi per tutto il Terzo settore, vanno ricordati:

¹ Fino al Decreto Dini del 1993 il 90% delle risorse andavano in trasferimenti e il rimanente 10% era destinato ai servizi.

- Il rinnovamento della Chiesa post-conciliare² e l'istituzione della *Caritas* (1973) che ha tra le sue finalità la promozione del volontariato e a cui si deve il primo convegno che ha chiamato a raccolta le organizzazioni di volontariato (Napoli 1975, *"Volontariato e promozione umana"*).
- La crescita organizzativa e di coordinamento nel mondo del volontariato con la nascita del *Movimento del Volontariato Italiano (Mo.V.I.)* (1978) e l'autoconvocazione biennale del volontariato nei convegni toscani, di cui storico è stato quello di Viareggio 1980 per aver sancito la consapevolezza del volontariato quale soggetto politico³.
- L'attenzione crescente delle istituzioni per il mondo del volontariato che si è concretizzata negli anni '80 con il passaggio dal riconoscimento formale, per un utilizzo complementare di tale risorsa, alla valorizzazione del fenomeno per il suo contributo ideale e di proposta autonoma alle politiche pubbliche.

1.3. REGOLAZIONE DEL TERZO SETTORE: COMPONENTI E CARATTERISTICHE

L'universo delle componenti del Terzo settore non è stato ancora inquadrato da un punto di vista giuridico se non nelle sue specifiche componenti. La nostra legislazione, a "canne d'organo", ha fin qui disciplinato cinque componenti, in ordine temporale:

- ONG (Legge n. 49/1987 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*).
- Organizzazioni di volontariato (Legge n. 266/1991 *Legge quadro sul volontariato*).
- Cooperative sociali (Legge n. 381/1991 *Disciplina delle cooperative sociali*).

- Fondazioni ex-bancarie (Legge n. 461/1998 *Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria*).
- Associazioni di promozione sociale (Legge n. 383/2000 *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*).

La Legge n. 328/00 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* ha altresì riesaminato le IPAB (Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza), prima istituzione dell'assistenza codificata in Italia (Legge n. 6972/1890 *Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*), riducendo significativamente il numero di unità che mantengono la natura giuridica privata. Anche i patronati, che possono essere in parte assimilabili al Terzo settore, sono stati recentemente rivisitati dalla Legge n.152/2001 *Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*. Infine, due forme giuridiche convenzionalmente appartenenti al Terzo settore, come i Comitati e le Fondazioni di origine non bancaria sono regolate dal Codice Civile.

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

Non è un caso che a fronte di una normativa di riferimento frammentata, alcuni osservatori propendano per un testo unico del *no profit* che definisca il settore in questione e le condizioni di appartenenza. Per ora il settore dispone di una disciplina fiscale di favore (Decreto Legislativo n. 460/1997 *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di uti-*

² Importanti al riguardo le encicliche *"Apostolicam Actuositatem"* (1965) e *"Sollicitudo Rei Socialis"* (1987). La prima esplicita che la condizione affinché l'esercizio di carità "possa essere al di sopra di ogni critica e appaia come tale" è che "siano anzitutto adempiuti gli obblighi di giustizia, perché non avvenga che si offra come dono di carità ciò che è già dovuto a titolo di giustizia; si eliminino non soltanto gli effetti ma anche le cause dei mali...". La seconda afferma che la solidarietà "non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intendimento per i mali di tante persone vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune, ossia per il bene di tutti e di ciascuno, perché tutti siano veramente responsabili di tutti" (n. 38).

³ Il Convegno Nazionale del Volontariato di Viareggio ha riguardato il tema: *"Volontariato, società e pubblici poteri"* indicando la "necessità di orientarsi verso una regolamentazione giuridica del rapporto fra pubblico e privato".

lità sociale) che può indurre fenomeni di opportunismo di sedicenti realtà *no profit*, agevolate anche dal mancato controllo sui requisiti che un soggetto di questo tipo deve possedere per fruire delle agevolazioni stesse. A giustificare elementi di confusione concorrono diverse interpretazioni anche di tipo giuridico sul mondo *no profit*, con disomogenee attribuzioni ad esso delle diverse realtà⁴.

Nel 1997 era stata istituita una Commissione parlamentare finalizzata all'indagine conoscitiva sul Terzo settore, senza tuttavia riuscire a fare chiarezza su una definizione, come si evince dall'esame dei lavori resi ufficiali nel febbraio 2001, ovvero tre mesi dopo l'emanazione della L. 328/00 che dedica tutto un articolo, il numero 5, al ruolo del Terzo settore, senza tuttavia definirlo compiutamente.

La stessa comunità scientifica, oltre a presentare differenti interpretazioni sulle ragioni dell'importante sviluppo - a livello internazionale - del Terzo settore, appare divisa in riferimento a quadri concettuali e disciplinari diversi⁵. D'altra parte, la conoscenza empirica del fenomeno, così come delle sue caratteristiche, del suo modo di operare è ancora insufficiente e piuttosto frammentata. Tuttavia studi recenti hanno trovato un accordo nel definire le caratteristiche di una organizzazione di Terzo settore. Ciò dipende dalla compresenza di questi **cinque elementi accreditanti**⁶:

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

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

In ambito statistico si ha una definizione di tipo inclusivo il cui denominatore comune è rappresentato da due requisiti - la natura privata e la garanzia della non distribuzione degli utili - come attestano le due recenti rilevazioni dell'ISTAT: il *1° censimento delle istituzioni no profit del 1999* e il *8° Censimento dell'industria e delle imprese del 2001*. E' evidente allora che il *no profit* spazia dai grandi ospedali convenzionati al gruppo parrocchiale di volontariato. Se si considera, ad esempio, il requisito del lavoro volontario l'universo censito dall'ISTAT nel 1999 si ridimensiona del 20%.

Un tentativo di articolare il mondo del *no profit* è quello di operare delle classificazioni che diano conto di ulteriori attribuzioni:

- Settori di attività prevalenti (sanità, socio-assistenziale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, ecc).
- Entrate prevalenti: pubbliche o private.
- Orientamento al mercato/non mercato (*market/non market*), in quanto l'attività svolta può essere diretta o meno alla vendita dei beni o servizi prodotti.
- Orientamento mutualistico o di pubblica utilità.

Nel complesso, comunque, il Terzo settore è un insieme necessariamente composito, fatto di organizzazioni con ruoli, caratteristiche e grado di complessità, nonché relazioni interne e forme giuridiche diverse. Le ragioni del suo successo non sono solo contingenti e legate alla necessità di far fronte alle carenze del sistema pubblico, ma sono anche strutturali e culturali e rispondono ad un'assunzione di responsabilità delle comunità locali in ordine alla creazione di beni e

⁴ Cfr. l'ipotesi di Poli A., *Alla ricerca del Terzo settore*, Larino (CB), Centro di Servizio per il Volontariato, I Quaderni del Melograno n. 5, 2004.

⁵ I primi ad occuparsi in modo sistematico di organizzazioni *no profit* sono stati gli economisti, Weisbrod con il primo contributo del 1975.

⁶ Cfr. al riguardo, Barbetta G.P., *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, che presenta i dati ricavati da una ricerca internazionale della *Johns Hopkins University* di Baltimora (comparazione tra 12 paesi).

⁷ Per orientamento mutualistico si intende che gli organismi o le istituzioni svolgono le loro attività nell'interesse dei soli soci e/o iscritti; gli organismi o le istituzioni di pubblica utilità sono quelle che orientano la propria azione alla cura di interessi di soggetti terzi o esterni alla cerchia degli associati.

servizi di utilità sociale. Oggi si può affermare che il *no profit* si configura un settore “altro”, soprattutto perché è un modo di organizzare relazioni fiduciarie, tra cui anche relazioni economicamente rilevanti con la produzione di servizi⁸.

1.4. LE FUNZIONI EMERGENTI DELLE ORGANIZZAZIONI DI TERZO SETTORE

Alle più tipiche funzioni del Terzo settore:

- tutela dei diritti e promozione sociale;
- sperimentazione ed anticipazione di nuovi servizi;
- gestione di servizi;
- redistribuzione delle risorse, a cui sono diversamente chiamate le diverse componenti, si affiancano oggi quelle moderne.

La rifondazione del *welfare*

a seguito della consapevolezza delle varie componenti del *no profit* di contribuire ad espandere il sistema di protezione sociale con una specifica progettualità. Significa per esse giocare un ruolo fondamentale nella realizzazione di un *welfare mix* radicato nella comunità e solidaristico. Ciò permette di passare dalla separatezza delle risposte fornite dai vari attori ad un unico sistema di protezione sociale con la collaborazione di tutti (concertazione e sinergia di tutte le forze)⁹. Nell’ottica del *welfare mix* l’ente pubblico svolge una funzione eminentemente programmatica, propulsiva dell’iniziativa e della responsabilità dei cittadini, delle forze sociali ed economiche, nonché di verifica dei risultati. Si tratta di un processo di “depubblicizzazione” (e non solo di esternalizzazione dei servizi) che è irreversibile, sia per i limiti dell’intervento pubblico che per i meriti del pri-

vato sociale il cui principale contributo è stato finora quello di aver fatto emergere i bisogni diffusi (soprattutto delle categorie più svantaggiate), cioè di aver reso visibile la domanda latente di servizi e di aver dimostrato che a questa domanda si può far fronte attraverso servizi piuttosto che con incrementi di trasferimenti, e che in questa produzione possono essere coinvolte anche risorse umane e finanziarie private.

L’allargamento della base produttiva

per l’accresciuto ruolo gestionale del Terzo settore. Si guarda oggi con grandi aspettative alle sue potenzialità occupazionali soprattutto in riferimento alle cooperative sociali. La consistenza occupazionale raggiunta dal settore è cospicua, sfiorando nel 2001 (dati ISTAT) i 600 mila lavoratori impegnati “in modo crescente nella produzione stabile e continuativa di servizi di utilità sociale. Di conseguenza, è cresciuto il contributo di queste organizzazioni al prodotto interno lordo e all’occupazione”¹⁰. E con essa la necessità di definire ruolo e importanza di una nuova figura giuridica quale è l’impresa sociale, attualmente in discussione in Parlamento.

La diffusione della cultura della solidarietà, della partecipazione, della cittadinanza attiva

nonché dalla diffusione di una cultura della cittadinanza attiva a partire dalla valorizzazione del capitale sociale e del valore della solidarietà. Il Terzo settore in generale, e il volontariato e l’associazionismo di promozione sociale in particolare, non possono esimersi da un impegno di carattere educativo, vale a dire alla costruzione non tanto di un soggetto volontario, o cooperatore, o membro dell’associazione, ma anzitutto dell’uomo solidale che viva una cittadinanza attiva nell’arco delle 24 ore.

⁸ Cfr., al riguardo, Donati P. 1996 (vedi bibliografia) che individua la specificità del Terzo settore nella produzione di “beni relazionali” e nella capacità di promuovere un orientamento culturale volto al miglioramento delle relazioni umane e della convivenza sociale improntata alla solidarietà.

⁹ Nessun soggetto o servizio può esaurire da solo le risposte ai bisogni dei cittadini, poiché queste non sono solo tecniche ma anche di senso, relazionali, a valore aggiunto di integrazione.

¹⁰ Cfr. di Borzaga C. e Musella M., *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni no profit (Introduzione)*, Lavis (TN), Edizioni 31, 2003.

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

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

Vi è infine l'attribuzione di ONLUS (D. Lgs. 460/97) per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale distinte dagli enti commerciali. Ad esse viene riconosciuta la possibilità di svolgere attività com-

merciali con la deducibilità delle erogazioni liberali e varie altre agevolazioni di natura fiscale.

2.1. I DATI SULLE ORGANIZZAZIONI NO PROFIT

Il più recente *Censimento generale dell'industria e dei servizi* (ISTAT 2001) rivela l'esistenza di 235.232 organizzazioni *no profit* e conferma il trend ascendente del fenomeno che nel periodo (1991-

1. ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO (fonti: FIVOL e ISTAT) ¹¹	26.400 mila organizzazioni; 18.293 iscritte ai registri regionali 950.000 volontari attivi 1.855.000 di donatori attivi (stima) 2.480.000 di soci, iscritti, sostenitori (stima) 1.199.000 Euro di entrate (ISTAT) 35.000 addetti remunerati (stima)	4. FONDAZIONI DI DIRITTO CIVILE ('Patrimonio per uno scopo') (fonte: Fondazione 'G. Agnelli') ¹⁵	3.000 circa oltre il 50% sorte negli ultimi 15 anni 500.000 euro: patrimonio medio
2. ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	170.000 sedi, sezioni e circoli, società ¹² 3,5 milioni di attivi/aderenti (stima) ¹³	5. FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA (fonte: ACRI Italiane) ¹⁶	89 36 miliardi di Euro: patrimonio 1.018.000 di Euro erogati (2001)
3. COOPERATIVE SOCIALE (DI TIPO A E B) (fonti: ISTAT e Consorzio 'G. Mattarelli') ¹⁴	5.515 attive con bilancio nel 2001 7.000 circa formalmente costituite 60% di tipo A e 197 consorzi 211.800 soci 173.348 lavoratori remunerati 24.451 volontari 2.112.153 utenti, di cui 18.692 svantaggiati 3.919.000 di Euro (fatturato 2001)	6. ONG (Organizzazioni per la cooperazione allo sviluppo)	160 (le più note, aderenti all'Associazione ONG Italiane)
		7. COMITATI	3.200 (ISTAT '99)
		8. IPAB (Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza)	1.000 privatizzate (4.200 assoggettate e ad una disciplina pubblicistica) 80.000 lavoratori
		9. PATRONATI	23 centrali nazionali (qualche migliaio di sedi locali)
		10. ENTI ECCLESIASTICI (es. Caritas, congregazioni religiose)	universo non rilevato 8.000 unità ¹⁷ (stima)

¹¹ L'ISTAT svolge una indagine biennale sulle Organizzazioni di Volontariato iscritte ai registri regionali del volontariato. Cfr. ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, anno 2001, in 'Statistiche in breve', Roma, 30.1.2004.

¹² Stima ragionata sulla base del primo censimento ISTAT 1999; il dato comprende anche le associazioni sportive dilettantistiche.

¹³ Tale stima è stata ricavata lavorando sui dati ISTAT (*no profit*) 1999 e sui dati FIVOL (volontariato) 2001.

¹⁴ Il Consorzio 'G. Mattarelli' svolge un'indagine periodica sulle cooperative sociali; cfr. a cura del Centro Studi CGM, *Comunità Cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni Fondazione G. Agnelli, 2002.

¹⁵ Cfr., *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1997.

¹⁶ L'ACRI realizza un rapporto annuale sulle fondazioni di origine bancaria, di cui l'ultimo, *Ottavo rapporto sulle fondazioni bancarie*, è stato pubblicato nel Supplemento al numero 3 - 2003 de "Il Risparmio".

¹⁷ Un'apposita indagine della Consulta Ecclesiale Nazionale degli organismi Socio-Assistenziali rileva periodicamente le opere, ovvero i servizi socio-assistenziali collegati con la Chiesa cattolica in Italia, ma non le organizzazioni. Cfr. a cura di Sarpellon G., *Chiesa e solidarietà sociale*, Torino, Ellenici, 2002.

2001) si è quasi triplicato in termini numerici (+283,3%)¹⁸. Sono cresciute anche le unità locali e quindi si è infittita la mappa dei punti di intervento (+131,2%) e, sia pure in proporzione minore, si è espanso il numero degli addetti (+75,8%) (vedi sotto, Tavola "Le istituzioni *no profit* del *welfare* per periodo di costituzione").

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

Due processi appaiono nello scenario nazionale degli ultimi anni:

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

Il ritiro del pubblico da alcuni comparti di tradizionale impegno è marcatamente evidente in ambito sanitario (-53,7% degli enti sanitari tra il 1991 e il 2001 e -53,3% le unità locali) a cui fa da contrap-

punto la crescita pressoché analoga di imprese private che operano nella sanità e nei servizi sociali (+51,8%) e di imprese che forniscono servizi sociali e personali (+16,5%). Un analogo spostamento di impegno gestionale si registra anche dal Pubblico verso le organizzazioni *no profit*, come attesta il significativo contributo che viene dai comparti del socio-sanitario.

Dopo il '90 infatti, si costituisce il 50,8% delle organizzazioni che fanno assistenza sociale e il 38,2% di quelle che operano nella sanità. Insieme i settori del *welfare* annoverano la maggioranza degli addetti delle unità *no profit* (53,4%) pur rappresentando non più del 12,6% delle unità locali (vedi sotto, Tavole "Le istituzioni *no profit* del *welfare* per periodo di costituzione" e "Unità locali delle istituzioni *no profit*, addetti e volontari per divisione di attività economica").

All'incremento del *no profit* contribuiscono in misura varia tutte le principali forme giuridiche del Terzo settore. La variazione più importante ha riguardato sia nel periodo intercensuario che tra il 1999 e il 2001 le cooperative sociali - delle quali 6 su 10 attive nel *welfare* - aumentate significativamente sia per numero che per addetti. In seconda istanza spiccano le associazioni riconosciute, ovvero quelle maggiormente strutturate per operare e con patrimonio più ingente di risorse (vedi sotto, Tavola "Istituzioni *no profit* e addetti ai censimenti 1991 e 2001").

Le istituzioni *no profit* del *welfare* per periodo di costituzione; confronto con il totale delle istituzioni (composizione percentuale)

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

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

Unità locali delle istituzioni <i>no profit</i> , addetti e volontari per divisione di attività economica - Censimento 2001						
ATTIVITÀ ECONOMICHE	UNITÀ LOCALI		ADDETTI		VOLONTARI	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Ricerca e sviluppo	2.313	0,9	4.591	0,9	13.477	0,4
Istruzione	11.154	4,4	100.158	20,5	56.574	1,7
Sanità	7.093	2,8	76.985	15,8	288.336	8,7
Assistenza sociale	24.731	9,8	183.625	37,6	342.882	10,3
Attività delle organizzazioni associative	107.833	42,6	78.889	16,1	1.378.506	41,6
Cultura, sport e ricreazione	97.926	38,6	30.187	6,2	1.223.604	36,9
Altre attività	2.294	0,9	14.088	2,9	11.948	0,4
Totale	253.344	100,0	488.523	100,0	3.315.327	100,0

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

Istituzioni <i>no profit</i> e addetti ai censimenti 1991 e 2001, in totale, per forma giuridica; tipologia di figure presenti nei settori del <i>welfare</i> (valori assoluti e %; variazione % ai censimenti)					
NON PROFIT	CENSIMENTO '99	CENSIMENTO 2001			VARIAZIONE % 2001-1999
		v.a	%	%	
ISTITUZIONI	221.412	235.232	100,0		+6,2
• Associazione riconosciuta	61.309	62.23	26,5		+1,5
• Ass. non riconosciuta	140.752	156.133	66,4		+10,9
• Cooperativa sociale	4.651	5.674	2,4		+22,0
• Fondazione	3.008	3.077	1,3		+2,3
• Altra forma	11.692	8.117	3,4	+1,5	-30,6
ADDETTI	531.926	488.523	100,0	82,9	- 8,2
• Associazione riconosciuta	116.553	84.074	17,2		-27,9
• Ass. non riconosciuta	102.423	105.318	21,6		+2,8
• Cooperativa sociale	121.894	149.147	30,5		+22,4
• Fondazione	50.674	41.332	8,5		-18,4
• Altra forma	140.382	108.652	22,2		-22,6
LAV. A COLLABORAZIONE	79.949	100.525		17,1	+25,7
LAVORATORI IN TOTALE	611.875	589.048		100,0	-3,7
VOLONTARI	3.221.185	3.315.327			+2,9

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001; e 1° censimento delle istituzioni e imprese *no profit* 1999).

3. LE PRINCIPALI FIGURE GIURIDICHE ED ORGANIZZATIVE DEL TERZO SETTORE

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

3.1. IL VOLONTARIATO E LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO (OdV)

Quando si parla di volontariato è necessario distinguere tra l'azione volontaria di una persona fisica - che si può esplicare singolarmente o all'interno di organismi pubblici e privati - o all'interno di un'organizzazione di volontariato. Il *volontario* è la persona che in modo spontaneo e gratuito svolge un'attività a vantaggio di terzi o della comunità. La definizione di volontario maggiormente esaustiva è quella fatta propria dal movimento solidaristico nell'Anno internazionale dei volontari e riportata nella "Carta dei Valori del Volontariato" (2001)¹⁹.

Il volontariato ha due caratteristiche peculiari e distintive:

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

L'Organizzazione di volontariato (OdV) è un gruppo organizzato,

dotato di propria autonomia e identità, minimamente strutturato e in grado di operare con continuità per fini esclusivi di solidarietà. In esso i volontari sono presenti in modo esclusivo o prevalente e sono coloro che assumono le decisioni e che determinano le finalità da conseguire.

Il volontariato moderno è un fenomeno essenzialmente organizzato con uno sviluppo massiccio a partire dalla metà degli anni '70 a seguito dei processi di ammodernamento e di decentramento del sistema di *welfare*. Da allora il fenomeno ha conosciuto una transizione dalla tradizionale valenza assistenziale e riparativa al perseguimento di pratiche di prevenzione e di promozione sociale nell'intento di contribuire a rimuovere le cause che producono emarginazione, degrado, bassa qualità della vita. Nel 1991 con la legge-quadro (L. 266/91) sono stati definiti i requisiti di appartenenza al volontariato e gli aspetti regolativi del rapporto delle OdV con le Amministrazioni pubbliche insieme al riconoscimento giuridico di partner degli Enti pubblici. Più recentemente, una definitiva legittimazione con la modifica del titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 3/2001 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, art. 118 ultimo comma).

I criteri definitivi assunti dalla L. 266/91 per definire una organizzazione di volontariato - e quindi dirimenti rispetto all'iscrizione ai Registri del volontariato - sono evidenziati nello schema che segue.

La natura dell'organizzazione di volontariato è quindi:

- Esplicitamente **solidaristica** (a vantaggio di terzi) per la realizzazione di una maggiore giustizia sociale (allargamento e attuazione dei diritti) o della protezione civile.

¹⁹ "Volontario è la persona che, adempiuti i doveri di ogni cittadino, mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per gli altri, per la comunità di appartenenza o per l'umanità intera. Egli opera in modo libero e gratuito promuovendo risposte creative ed efficaci ai bisogni dei destinatari della propria azione o contribuendo alla realizzazione dei beni comuni."

²⁰ L'azione **solidaristica** si esplica direttamente a vantaggio di terzi (sostegno alle fasce deboli della popolazione, allargamento e attuazione dei diritti, protezione civile) o è finalizzata a promuovere e a mettere a disposizione di tutti, nei vari settori della vita sociale (cultura, sport, educazione) "beni" altrimenti non reperibili o da acquistare.

Criteria per l'iscrizione delle organizzazioni di volontariato ai registri del volontariato secondo la L. 266/91

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

- **Promozionale** nei vari settori della vita sociale (cultura, sport, educazione): è finalizzata a produrre beni pubblici, a valorizzarli o ad ampliarne la fruizione nella comunità, ovvero a mettere a disposizione di tutti - più che degli eventuali soci - "beni" altrimenti non reperibili o da acquistare. Si tratta di interventi che migliorano la qualità della vita di tutti i cittadini²¹.

Il volontariato ha assunto storicamente il ruolo di generatore di non poche organizzazioni del Terzo settore (ad esempio, le prime cooperative sociali così come parte delle attuali associazioni di promozione sociale).

Nel DNA di molte di esse vi è la filosofia, l'ispirazione e la ten-

sione del volontariato, soprattutto se si avvalgono del contributo valoriale e fattivo di una quota di volontari. Vi è però oggi la necessità per il volontariato di riconoscersi e di distinguersi nella ricchezza, articolazione ed eterogeneità del Terzo settore di cui è oggi solo una delle componenti. Contrastando un duplice rischio che è, da una parte, quello della sua banalizzazione e generalizzazione ("tutto è volontariato"), in quanto confuso con qualsiasi soggetto che produce utilità sociale o filantropia e, dall'altra, quello di una visione minimalista della sua attuale funzione e presenza, considerato il massimo risalto attribuito all'economia civile e all'impresa sociale²² nel mercato sociale dei beni e servizi.

²¹ Ciò significa, ad esempio, che un circolo sociale per anziani esclusivamente dedicato all'intrattenimento e animazione dei soci anziani non è una organizzazione di volontariato ma una associazione di promozione sociale.

²² E' al riguardo all'esame parlamentare la legge sull'impresa sociale.

3.2. ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE (APS)

L'associazione di promozione sociale consiste in un gruppo di persone che si uniscono per perseguire uno scopo ed una finalità comuni, ma non di natura commerciale²³. Oggi ha acquisito una rinnovata identità dato che è definita 'sociale' proprio in quanto non sovrapponibile - come avveniva un tempo - con quella sindacale, di partito o con le associazioni professionali o di categoria. L'associazionismo sociale si caratterizza per essere in una fase espansiva, per numero di unità operative, di iscritti e di attività. Tale crescita di volume e di consenso si deve anche alla sua parabola evolutiva. Negli ultimi 20 anni tale componente ha manifestato un interesse crescente verso le tematiche sociali e l'impegno solidale promuovendo anche gruppi o iniziative/progetti di volontariato.

Due sembrano essere le fasi temporali che marcano la valenza pro-sociale rispetto a quella della mera soddisfazione degli interessi e dei bisogni degli associati e tale parabola evolutiva è emblematicamente rappresentata dalle due più grandi associazioni sociali italiane: le *ACLI* e l'*ARCI* che da sole aggregano 1,8 milioni di persone distribuite in quasi 13 mila circoli o strutture di base.

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

Le caratteristiche e il ruolo dell'associazionismo sociale sono molto vicine a quelle che connotano le organizzazioni di volontariato

- che non a caso nelle grandi matrici associazionistiche coabitano²⁴ - e da cui si distanziano per la possibilità di remunerazione dei soci e per la prevalente valenza mutualistica delle attività che pertanto vanno a beneficio dei soci o soddisfano interessi condivisi nella cerchia degli associati.

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

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

3.3. COOPERATIVE SOCIALI (CS)

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

All'origine della forma organizzativa della CS vi è l'idea che l'at-

²³ Tale forma giuridica è regolata dal Libro I del Codice Civile che distingue tra associazioni riconosciute (con personalità giuridica) e non riconosciute. Con il riconoscimento l'associazione diventa persona giuridica a tutti gli effetti.

²⁴ E' il caso dell'*AUSER*, ad esempio, dove esistono le due componenti federate, ma distinte e tra loro autonome.

tività solidaristica si possa realizzare anche attraverso una impresa economica. In altri termini, coniuga l'interesse privato di alcuni (possibilità di lavoro e di reddito) con l'interesse generale e si basa su relazioni fiduciarie, caratterizzandosi come impresa con finalità sociale.

Le cooperative di solidarietà sociale hanno allargato la loro funzione agli interventi sociali e promosso l'inserimento di fasce deboli e marginali. Ne ha quindi tenuto conto anche la legislazione forzando il concetto di mutualità: i titolari dei benefici sono anche i non soci ("mutualità allargata"). Il riconoscimento giuridico definitivo della cooperazione sociale si è avuto con la L. 381/91 che ha avuto un impatto molto rilevante rendendo visibile il fenomeno e conferendo una buona reputazione a questa forma organizzativa. La legge cerca di mettere insieme le diverse istanze: scompare il nome di solidarietà e viene accentuato il valore dell'impresa, la base della cooperativa sociale può essere una base sociale mista (più portatori di interesse).

Vi sono due tipi di cooperative sociali: quelle di "tipo A" che producono servizi (sociali, socio-sanitari o educativi); quelle di "tipo B", ovvero di produzione e lavoro, che hanno come obiettivo l'integrazione lavorativa di svantaggiati (cooperative con almeno il 30% di lavoratori connotati da bisogni assistenziali). Le cooperative sociali hanno avuto una crescita esponenziale: alla fine degli anni '80 vi erano in Italia 500-600 cooperative, mentre al 2001 ne vengono censite oltre 5.515 attive. Esse coinvolgono più di 423 mila persone di cui circa la metà è rappresentata dai soci.

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

Lo sviluppo delle cooperative sociali è governato dagli stessi or-

ganismi di secondo grado, i consorzi, notevolmente cresciuti negli ultimi anni.

3.4. FONDAZIONI DI DIRITTO CIVILE (FDC) E DI ORIGINE BANCARIA (FOB)

La fondazione è un ente senza fine di lucro con una propria sorgente di reddito ("il patrimonio"), con una organizzazione di governo e che usa le risorse per scopi di utilità sociale, tipica conseguenza del connotato religioso quale forma genetica delle fondazioni in epoca pre-moderna. Oggi le Fondazioni - circa 3.000 - rappresentano di nuovo un soggetto di grande rilievo nel panorama del Terzo settore e sono in notevole crescita: oltre il 50% nate negli ultimi 10 anni. Si cristallizzano attorno ad alcune aree: istruzione, arte e cultura, sanitario, assistenza sociale, ricerca. A differenza delle associazioni, le fondazioni devono sempre essere riconosciute e non fanno leva sulle persone - i soci - bensì su un patrimonio. Esse hanno un rapporto di vicinanza con le imprese *for profit* anche perché spesso generate dall'impresa; gran parte del loro patrimonio è gestito nell'impresa che la fa elemento di cerniera tra economia civile, mercato e istituzioni.

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

Un caso particolare è quello delle fondazioni di origine bancaria (89 unità): hanno conosciuto una grande crescita nella consistenza patrimoniale in conseguenza della legge Amato-Carli (Legge n. 218/1990 *Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli Istituti di Credito di diritto pubblico* e conseguente Decreto Legislativo n. 356/1990) con moltiplicazione di 50 volte del patrimonio. Con i loro ingenti patrimoni possono diventare uno degli elementi di svolta rispetto allo sviluppo del settore *no profit* attraverso il finanziamento di progetti innovativi ed emulativi.

Prowedono soprattutto alla redistribuzione di risorse secondo una strategia che orienta le scelte degli interlocutori e ne valuta i progetti da finanziare mettendoci la loro capacità di gestione dei fondi e di valutazione. Possono svolgere anche una funzione attrattiva di nuove risorse, di lasciti e donazioni di privati e di imprese, assumendo un ruolo sempre più consapevole di 'intermediario filantropico', di infrastruttura connettiva in grado di orientare le risorse. La fluidità giuridica ha fatto emergere nuovi modelli di Fondazione, dal sostegno ad associazioni e istituzioni, a collettori di risorse e loro destinazione (*community foundation*)²⁵, all'organizzazione e gestione diretta di programmi e servizi (*operating*), a forme miste: combinano sostegni e forme organizzative.

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

3.5. ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (ONG-CS)

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

- *Volontari nel Mondo - FOCSIV (Federazione di Organismi Cristiani di Servizio Internazionale)* che riunisce 56 ONG-CS di ispirazione cristiana.
- *COCIS (Coordinamento delle Organizzazioni non governative*

per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo) che riunisce 35 ONG-CS di matrice laica.

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

Vi sono altre ONG-CS che non aderiscono ad alcuno di questi tre coordinamenti. Più recentemente si è costituita l'*Associazione ONG Italiane* a cui fanno riferimento quasi tutte le unità attive (circa 160 unità).

Le ONG-CS operano nei settori più svariati di intervento: dalla sanità, all'agricoltura, alla lotta alla povertà, all'assistenza ai rifugiati ed alle vittime delle guerre, sempre con l'obiettivo di aiutare i paesi del terzo e quarto mondo. Esse sono disciplinate dalla Legge n. 49/1987 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*, che regola tutta la materia della cooperazione allo sviluppo italiana ma che è ritenuta ormai insufficiente e obsoleta. In Italia non esiste un Ministero che si occupi espressamente di cooperazione internazionale, bensì una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) che rappresenta l'interlocutore istituzionale per i soggetti di cooperazione allo sviluppo italiani. Questi, infatti, per realizzare attività con i fondi messi a disposizione dal Ministero degli Esteri devono ottenere da quest'ultimo un riconoscimento di idoneità fornendo una serie di requisiti specifici.

4. IL VOLONTARIATO NEL NUOVO SISTEMA DI WELFARE

Lo sviluppo impetuoso del *no profit*, si accompagna gradualmente in Italia ad un orientamento che attribuisce al Terzo settore, nelle sue varie componenti, un ruolo decisivo nella realizzazione del sistema di *welfare*. La copiosa legislazione, precedentemente presentata, rappresenta un processo di regolazione istituzionale finalizzato a

conferire i riconoscimenti giuridici necessari alle organizzazioni *no profit* per svolgere attività di servizio, per attribuire loro alcuni benefici fiscali, per individuare con maggior precisione le forme e i canali del sostegno finanziario (dello Stato e non solo).

Gli anni '90 presentano grandi novità legislative per il volontariato, dalla *Legge-quadro* fino alla L. 383/00 sull'associazionismo di promozione sociale che, con l'introduzione degli appositi registri nazionale e regionali, fa ulteriore chiarezza e permette una collocazione più propria alle associazioni, evitando loro di dover forzare lo statuto per entrare nell'unico registro fino ad allora disponibile (quello previsto dalla L. 266/91). Importanti sono anche le leggi che determinano profondi cambiamenti nel rapporto tra Stato e autonomie locali e tra autonomie locali e cittadini con le loro organizzazioni²⁶. Si configura un nuovo sistema politico-organizzativo (dalla eleggibilità diretta dei sindaci alla riforma della Costituzione) e di *welfare*, del quale i principi cardine sono la dislocazione delle competenze e delle decisioni di spesa verso il territorio e la concezione di un sistema integrato di servizi e interventi a cui concorrono tutti gli attori di un territorio. Sono le leggi che riformano le competenze istituzionali sulla base del principio della sussidiarietà verticale e orizzontale.

Nella sanità l'orientamento a considerare il volontariato una risorsa - dopo la L. 833/78 - è stato ribadito e legittimato con il Decreto Legislativo n. 502/1992 *Riordino della disciplina in materia sanitaria*, che prevede forme di partecipazione delle organizzazioni dei cittadini impegnate nella tutela del diritto alla salute, alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale. Tale impostazione è stata ribadita dal Decreto Legislativo n. 229/1999 *Norme per la razionalizzazione del*

Servizio sanitario nazionale laddove promuove con l'integrazione socio-sanitaria, la qualificazione del sistema dei produttori, coinvolgendo anche i cittadini e le associazioni di utenti nei processi di valutazione. Quindi una piena legittimazione dei cittadini a intervenire, a definire le scelte e a verificare i risultati della sanità pubblica. Anche la L. 285/97²⁷ nel sociale ha aperto la possibilità al volontariato di partecipare alla progettazione integrata aprendo laboratori di concertazione e di coprogettazione con gli Enti Locali in modo diffuso nel Paese.

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

Infine, l'art. 118, ultimo comma della riforma del Titolo V della Costituzione²⁸, rinforza e ribadisce ulteriormente, dopo la L. 266/91, l'importanza dell'azione volontaria. Esso afferma sostanzialmente che il perseguimento dell'"interesse generale" non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche, ma riguarda anche l'azione dei cittadini. Lo Stato, nelle sue articolazioni, non solo riconosce questa sfera di autonomia e le realtà organizzative che nascono dall'iniziativa dei cittadini, ma le aiuta ad esprimersi, potendo così realizzare meglio le proprie finalità pubbliche. È questa la legittimazione assoluta e definitiva dell'apporto originale e autonomo dei cittadini alla costruzione di un *welfare mix*, a responsabilità diffusa e calato nel territorio comunitario, vicino alla vita e al destino delle persone.

Vi è poi la funzione di partecipazione alla programmazione, pro-

²⁶ Il processo di riforma avviato nel 1990 con la Legge n. 142/1990 *Ordinamento delle autonomie locali* e la Legge n. 241/90 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (meglio conosciuta come legge sulla trasparenza) ha trovato compimento, prima, con il "pacchetto" di leggi Bassanini (Legge n. 59/1997 *Legge delega per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti Locali*, Legge n. 127/1997 *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo* che traduce i principi della L. 59/97 e li articola nel comparto Regioni-EELL.; Decreto Legislativo n. 112/1998 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli Enti Locali* con il quale vengono trasferite le funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali) poi, con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. c. 3/01).

²⁷ L. 285/97.

²⁸ "Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà".

gettazione e valutazione delle politiche sociali sancite dalla L. 328/00. La rilevanza attuativa di questa legge risiede nell'importanza accordata alla programmazione configurando un sistema di *welfare* locale solidaristico basato sulla corresponsabilità di tutti gli attori sociali (*welfare mix* o "plurale"). Il Piano di Zona è lo strumento di programmazione che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato, in grado di coordinarsi e di essere rappresentato avendo una visione non particolare e frammentata dei problemi e dei bisogni.

4.1. IL RAPPORTO TRA LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Negli ultimi anni si è registrata una forte richiesta di pubblicizzazione da parte delle organizzazioni di volontariato (OdV): 75 su 100 risultano infatti iscritte nei Registri del volontariato, istituiti a livello regionale con la L. 266/91, mentre è in atto un loro decentramento a livello provinciale. Anche i dati ufficiali delle regioni attestano l'importante crescita che vi è stata dal 1997 ad oggi, pari ad un +56,2%. La tendenziale ricerca di riconoscimento pubblico è un dato che va considerato positivamente perché indica che le organizzazioni sono mature e capaci di essere operative, assumono una funzione pubblica. Cresce nel tempo anche il rapporto di convenzionamento con il pubblico per la gestione di specifici interventi o servizi: dalle 34 OdV su 100 convenzionate nel 1997 alle 42 su 100 del 2001. Tale assunzione di responsabilità nel rapporto con le Amministrazioni pubbliche richiede alle OdV di avere sempre presenti le proprie finalità di azione autonoma e di verificare costantemente se operano nel modello della delega di gestione o della partecipazione.

Tra le due ultime rilevazioni è cresciuta ancora la propensione delle OdV ad entrare in rapporto con Enti e servizi pubblici: infatti l'83,6% delle unità esaminate dichiara di avere avuto una collaborazione operativa con servizi e uffici pubblici oppure di operare in con-

venzione o di aver acquisito un finanziamento da Enti Locali. È incrementata soprattutto la propensione ad un rapporto di integrazione (convenzionamento e collaborazione) rilevata con un apposito indice che attesta come 6 OdV su 10 sono significativamente connesse con il Pubblico (livello medio-elevato di rapporto).

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

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

4.2. I RISULTATI DI UNA RICERCA: DAL RICONOSCIMENTO DEL VOLONTARIATO ALLA PARTECIPAZIONE ALLE POLITICHE SOCIALI

Al fine di sondare lo stato dei rapporti tra Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato la FIVOL ha promosso e realizzato nel 2004 un'indagine che ha riguardato 138 tra i Comuni maggiori (di cui 84 capoluogo) e 77 Aziende Sanitarie Locali²⁹.

Appare sostanzialmente e diffusamente riconosciuta la funzione e il valore del volontariato. Si tratta di una attestazione che diviene esplicita negli ultimi anni e segue l'intento di conoscere e regolare il fenomeno del volontariato singolo e organizzato con l'apertura di appositi Albi locali, in aggiunta a quello regionale, come previsto dalla L. 266/91. Tali Albi, oltre a permettere alle organizzazioni solidaristiche l'accesso a finanziamenti e a convenzioni, consentono la loro parteci-

²⁹ I risultati complessivi dell'indagine sono in corso di pubblicazione con gli atti del convegno in cui sono stati presentati (Roma, 25/02/2005).

pazione ai tavoli della programmazione generale o della specifica area. Meno incisiva appare invece la funzione promozionale nei confronti del volontariato da parte delle Amministrazioni pubbliche, più orientate nel caso, a reclutare direttamente la risorsa gratuita che a conoscere il fenomeno e a informare i cittadini sulle unità solidaristiche operanti nel territorio. Il sostegno pubblico al volontariato si rivela significativo sia in termini di eventi promozionali sostenuti o direttamente agiti, soprattutto in partenariato 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.

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

Anche l'applicazione discretamente diffusa del protocollo di intesa tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato segnala la ricerca di strategie e comportamenti comuni nell'operatività di ciascun soggetto. Infine si rileva un certo impegno delle A.P. a promuovere innovazione e sperimentazione di nuovi servizi avvalendosi delle realtà del Terzo settore e, tra queste, anche delle OdV, che hanno avuto modo negli ultimi anni di sperimentare forme di progettua-

lità concertata, utili oggi a garantire la loro presenza competente nei tavoli locali della programmazione, coprogettazione e valutazione delle politiche sociali.

Infatti, la partecipazione delle OdV ai processi decisionali si sta arricchendo di strumenti, dalle istituzioni consultive varie, ai tavoli di consultazione *ante* L. 328/00 fino ai tavoli di concertazione, coprogettazione e valutazione connessi con la elaborazione delle politiche sociali di Piano, dove le OdV possono fornire importanti *input* sulla base della loro specifica vicinanza ai bisogni e alle attese dei cittadini. E' rilevante la duplice constatazione: di un crescente contributo delle stesse organizzazioni *no profit* alla definizione dei criteri di rappresentanza e la prospettiva di andare verso l'obbligatorietà della consultazione in tali organismi sulla scorta dell'esperienza delle ASL, dove questo già avviene nella maggioranza dei casi. D'altra parte la L. 328/00 apre scenari di nuovo protagonismo dei soggetti del volontariato e del Terzo settore in generale che ha già superato per norma la fase consultiva.

Sei Comuni su dieci hanno già sperimentato meccanismi di elaborazione del Piano Sociale attraverso forme di concertazione e tavoli di lavoro con gli altri attori del territorio. In termini di valutazioni i referenti istituzionali ritraggono le organizzazioni di volontariato in modo reale per la loro connotazione di valore e di ruolo specifico. Oltre a riconoscere al volontariato un ruolo di primaria importanza nella tutela e nella promozione dei diritti dei cittadini, ne sottolineano l'attuale importanza in una funzione eminentemente politica in quanto attore locale che partecipa all'elaborazione della programmazione sociale e sanitaria pubblica. Alla visione del ruolo tradizionale del volontariato si associa quella moderna di *partner* effettivo delle Amministrazioni Pubbliche a cui può assicurare una visione puntuale sui bisogni e la tensione operativa solidale sostenuta dalla gratuità per obiettivi di giustizia sociale e di qualità della vita per tutti.

E' un fenomeno che deve evitare in proprio il rischio di perdere l'autonomia di proposta rigettando sia un atteggiamento questuante e di ricerca di un rapporto autoreferenziale nei confronti dell'Amministrazione pubblica, sia un atteggiamento strumentalizzante di questa per soddisfare bisogni di sola emergenza o per assecondare poli-

tiche di delega nella gestione di servizi o interventi. Qualora sia impegnato in attività programmate con il pubblico si chiede al volontariato quello che i referenti, istituzionali e non, si aspettano da qualunque altro gestore nel sociale: la qualità degli interventi e la flessibilità operativa per soddisfare i bisogni che cambiano, migliorando costantemente il servizio.

5. APPROFONDIMENTO SUL VOLONTARIATO DEI SINGOLI E DELLE ORGANIZZAZIONI

5.1. LA PARTECIPAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI

Il volontariato dei singoli e delle organizzazioni è ormai costantemente al vaglio di numerose ricerche nazionali ed altre indagini.

Sulla dimensione della partecipazione volontaria sono molte le stime che vengono fatte e le indagini che tentano di afferrare il fenomeno. Tutti gli istituti di ricerca e demoscopici se ne occupano, ma per lo più senza condividere un metodo, una delimitazione di campo e una definizione. Ciò non permette la confrontabilità dei dati prodotti dalle diverse équipe di ricercatori. Si varia pertanto dagli oltre 7 milioni di cittadini attivi nella solidarietà secondo ABACUS ed Eurisko-IREF agli oltre 4 milioni dell'ISTAT *Multiscopo*, con forti oscillazioni che risentono, più che del diverso anno di riferimento, di disomogenee impostazioni di ricerca.

Tuttavia i dati evidenziano un indubbio trend incrementale del fenomeno e, recentemente, anche nella propensione al volontariato individuale. Prendendo in considerazione il dato ISTAT *Multiscopo*, notevole per la entità del campione e la rappresentatività territoriale, il tasso di volontari riguarda oggi l'8,4% dei cittadini con più di 13 anni, vale a dire 4,1 milioni di persone. I dati disponibili dell'ultima *Multi-*

Le principali rilevazioni nazionali sulla partecipazione volontaria dal 1997 al 2002

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

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

Un osservatorio costante della cittadinanza attiva e solidale come l'IREF evidenzia nel suo ultimo rapporto (2002) come vi sia un orientamento verso un volontariato praticato su base individuale piuttosto che nell'ambito di organizzazioni formalizzate. Nel ripercorrere la tracciabilità delle forme e dei modi di partecipazione degli italiani degli ultimi venti anni rivela una fase nuova³⁰: quella del "volontariato personale" ovvero dell'impegno praticato su base individuale o nei luoghi della vita quotidiana e quindi, "dell'associazionismo sussidiario che affianca le persone come opportunità e strumento di impegno civico, accanto ad altri canali, ad altri luoghi. Un volontariato che si realizza all'ombra, a fianco di quello più organizzato, ampiamente riconosciuto e istituzionalizzato". È un fenomeno che si traduce in donazioni di tempo e di denaro nei gruppi informali senza troppi condizionamenti e troppi limiti, nello stile di vita sobrio e nell'uso etico del denaro, nel consumo critico e responsabile, nella sensibilità verso l'of-

ferta del mercato "equo e solidale", il turismo responsabile, l'impegno sui grandi temi della pace e dello sviluppo sostenibile. Un volontariato molto legato al contesto circoscritto di vita del soggetto (il volontario della "porta accanto", della parrocchia) "come forma di azione più che di organizzazione. Come forma di espressione più che di appartenenza [...] un anello che lega la duplice dimensione: dell'impegno civico e dell'autorealizzazione". Un volontariato speso "per sé" e "con" gli altri.

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

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

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

³⁰ Diamanti I., *Prefazione. Verso un "volontariato personale"?*, in (a cura di) Caltabiano C., *Il sottile filo della responsabilità civica. Gli italiani e la sfera pubblica: VIII Rapporto sull'associazionismo sociale*, Milano, Franco Angeli, 2003.

5.2. LE RILEVAZIONI SULLA SOLIDARIETÀ ORGANIZZATA

Le ricerche che monitorano il fenomeno del volontariato organizzato in Italia sono quelle realizzate dalla *FIVOL (Fondazione Italiana per il Volontariato)*, fin dal 1993 e dall'ISTAT, a partire dal 1995. Prima di esse vi è stata un'unica rilevazione nazionale, nel 1983, promossa dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e realizzata da G. Rossi e I. Colozzi³¹ a cui hanno fatto seguito alcune ricerche promosse dalla *Fondazione Agnelli* che hanno posto all'attenzione generale le dinamiche e le risorse della società civile. La rilevazione FIVOL viene realizzata ogni 4 anni a partire dal 1993, a seguito di un meticoloso lavoro di identificazione condotto regione per regione, in sinergia con i Centri di Servizio per il Volontariato. Utilizza al riguardo un'apposita definizione operativa con cui esamina l'universo delle organizzazioni attive di primo livello, ovvero operative e attive sul campo. Nell'ultima rilevazione del 2001 sono state censite 26.437 organizzazioni solidaristiche ed esaminate 13.089, con un apposito questionario.

La rilevazione ISTAT, condotta ogni due anni, ha operato nel 2001 su 18.293 organizzazioni di base e "capofila" (o di secondo livello) iscritte, con criteri di inclusione talvolta disomogenei, nei registri del volontariato delle diverse regioni e province autonome³². Le sette rilevazioni fin qui note rivelano un andamento crescente del fenomeno e una migliorata capacità di conoscerlo nei suoi dinamismi e nelle sue caratteristiche strutturali e di funzionamento, ma anche nelle sue dimensioni quantitative.

6. QUADRO FENOMENOLOGICO E PROCESSI IN ATTO

Questo contributo, riguarda essenzialmente lo stato delle conoscenze sul fenomeno rilevabili dalla ricerca *FIVOL 2001* con alcune in-

tegrazioni della biennale rilevazione ISTAT. Oltre ad evidenziare dati di struttura e di funzionamento delle organizzazioni di volontariato (OdV) proporrà anche una lettura sintetica della tipologia delle organizzazioni solidaristiche italiane (*cluster*) e alcuni confronti con la rilevazione del 1997.

6.1. LA DINAMICA INCREMENTALE DEL FENOMENO

Il volontariato rivela una dinamica vivace con un incremento sia in termini di organizzazioni che, complessivamente, di persone mobilitate, dai volontari alle altre figure. E' un fenomeno importante anche per il numero delle persone che coinvolge attivamente: oltre un milione. La stima dei volontari presenti nelle oltre 26 mila organizzazioni censite ammonta a circa 950.000 unità e la maggioranza di essi - il 58% - vi opera fornendo il proprio apporto con continuità.

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

Nel complesso aumentano anche le entrate economiche delle organizzazioni e il riscontro è ancora più evidente tra le stesse unità che hanno partecipato alle due rilevazioni: se nel 1997 il 45,5% di esse disponeva di un budget superiore ai 5 mila euro, tale soglia di entrata è stata oltrepassata dal 56,8% nel 2000. Secondo i dati ISTAT il totale delle entrate delle organizzazioni di volontariato registrate pas-

³¹ Tuttavia le organizzazioni considerate nella rilevazione risentivano dell'incertezza definitoria dell'epoca per cui tra le 7.500 unità circa allora censite vi erano anche cooperative di solidarietà sociale e associazioni di vario tipo.

³² Basti pensare che il numero delle iscritte varia significativamente anche in territori omogenei, come quelli delle due province autonome. Nella provincia di Trento le iscritte al registro del volontariato ammontavano nel 2001 a 332, in quella di Bolzano a 1.228.

sa da 675 milioni di Euro del 1997 ai 1.119 milioni di Euro del 2001 (+77,6%)³³.

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

6.2. UNA DIFFUSIONE PIÙ EQUILIBRATA SUL TERRITORIO NAZIONALE

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

6.3. SEMPRE PIÙ FENOMENO DI CITTADINANZA ATTIVA

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

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

6.4. L'IDENTITÀ È NEL SERVIZIO

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

6.5. POTENZIAMENTO DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO-GESTIONALE

E' un fenomeno sempre più strutturato per operare in modo organizzato e manageriale. Le OdV si rivelano nel tempo "realtà più visibili e affidabili", in quanto operano con continuità (92 su 100), per lo più con un orario di apertura settimanale prestabilito (63 su 100), sono sempre più formalizzate (96 su 100 hanno uno statuto), sono

³³ Cfr., ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2001*, in "Statistiche in breve", Roma, 30 gennaio 2004.

registrate con atto pubblico (6 su 100 sono gruppi informali), dispongono di almeno due organi di governo (9 su 100 ne hanno più di 1). La crescita più cospicua ha riguardato l'organo di controllo che dà conto della tendenza di adeguarsi alle norme di trasparenza e buona gestione richieste dall'iscrizione al registro del volontariato e dall'assunzione di convenzioni o di progetti. La maggioranza ha anche un regolamento interno con cui definisce procedure e linee-guida di azione per gli aderenti e nel 50% dei casi tale regolamento è stato realizzato o rinnovato negli ultimi 5 anni.

6.6. PIÙ CAMPI DI INTERVENTO E SPECIALIZZAZIONI

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

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

6.7. PIÙ ASSOCIATI E PIÙ PROFESSIONISTI NEI GRUPPI

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

do 1997-2001 (21,2%) e salgono al 25% se si considerano le consulenze occasionali pagate. La stima delle forze remunerate sull'intero fenomeno nazionale è di poco meno di 33 mila unità (esclusi i consulenti occasionali a pagamento) con 11.850 dipendenti e 10.800 collaboratori. Vi è poi anche la presenza di almeno 10.000 persone che ricevono rimborsi spese forfetari, vale a dire non documentati (il 7,1% delle unità esaminate), in relazione a fenomeni degenerativi circa il concetto di gratuità.

6.8. NUCLEI DI VOLONTARI PIÙ PICCOLI

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

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

6.9. IL DIFFICILE RICAMBIO

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

Le organizzazioni di volontariato assorbono meno di un tempo il

dinamismo delle nuove generazioni; eguale problema riguarda gli anziani che si orientano preferibilmente verso l'associazionismo di promozione sociale (in specie i centri sociali ricreativi autogestiti).

6.10. L'AMPLIAMENTO DEL TESSUTO CONNETTIVO DELLE ORGANIZZAZIONI

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

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

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

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

6.11. UN FENOMENO COMPOSITO PER SETTORI E VOCAZIONI: I VOLONTARIATI

Il volontariato è un fenomeno che inevitabilmente si stratifica nel

tempo risentendo fortemente della dinamica dei processi sociali che fanno emergere nuovi bisogni e che comportano un'estensione della sua sfera di intervento. Non a caso si parla di "volontariati" in riferimento alle specializzazioni e alle scelte di campo dei cittadini organizzati solidaristicamente. Lo attesta anche l'individuazione di cinque profili tipici del volontariato scaturiti dall'ultima rilevazione (vedi tavola "Tipologia dei profili del volontariato organizzato"). Possiamo quindi definire le seguenti tipologie:

Volontariato tradizionale di welfare (33%)

Opera interventi socio-assistenziali, di tipo "leggero", più in collaborazione con i servizi pubblici che in convenzione, mentre ricevono dagli Enti Locali per lo più dei contributi. Agisce a vantaggio di molteplici categorie di soggetti in stato di disagio, bisogno o rischio, con risorse complessivamente limitate e con grande impegno dei volontari. E' un volontariato storico, ma sempre attuale per presenza e insorgenza.

Volontariato specialistico (16,8%)

Dedicato al settore della promozione della donazione di organi e, soprattutto, della promozione e raccolta del sangue (mediamente il più longevo), capillarmente diffuso con le sue sigle nazionali in tutte le aree dell'Italia. 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.

Volontariato gestionale (21,3%)

Più sbilanciato nella gestione di servizi "pesanti", spesso in ambito sanitario (trasporto, soccorso ed emergenza) e di protezione civile, che richiedono risorse strutturali, economiche e umane più ingenti, e comprensive di personale professionalizzato e remunerato. Sono le organizzazioni dei grandi numeri, le più reticolari sul territorio e le più integrate operativamente con il settore pubblico dai quali dipendono maggiormente per i finanziamenti, pur accedendo mediamente a più fonti di entrata.

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

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

Fonte: Rilevazione FIVOL 2001.

Volontariato dei beni comuni (23,1%)

Opera nei settori della partecipazione civica (ambiente, cultura, istruzione ed educazione permanente, protezione civile, solidarietà internazionale), è oggi emergente, collaborativo a progetto con gli Enti pubblici, dotato di volontari mediamente più giovani e orientato ad un forte impegno di sensibilizzazione nei confronti dell'opinione pubblica.

Volontariato residuale (5,8%)

Denotato da scarsa efficienza ed operatività; rappresenta le organizzazioni meno attive, meno attrezzate per risorse e capacità progettuale, ai margini del fenomeno e a rischio di estinzione.

7. GLI ORGANISMI DI CONTROLLO, RAPPRESENTANZA E DI PROMOZIONE DEL TERZO SETTORE E DEL VOLONTARIATO

La crescita del peso quantitativo e qualitativo del Terzo settore, ha reso altresì necessaria l'istituzione di un'*Agenzia di controllo* isti-

tuita con la L. 662/1996³⁴. Di fatto questa Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, meglio nota come **Agenzia per le O.N.L.U.S.**, è un'agenzia governativa di diritto pubblico istituita nel 2000 e regolarmente insediata nel 2002 a seguito dell'emanazione dell'apposito regolamento. Essa ha sostanzialmente sia un ruolo di indirizzo e supporto alle organizzazioni di Terzo settore per la corretta applicazione delle normative vigenti, che di promozione e mediazione tra il settore *no profit* e gli altri attori politici, istituzionali, economici e sociali³⁵.

Gli intensi processi di espansione del Terzo settore hanno fatto maturare la necessità di costruire un *punto di riferimento politico-organizzativo* di tutto questo mondo e in grado di rappresentarne le diverse anime e componenti. Nasce così nel giugno del 1997 il **Forum Permanente del Terzo Settore** che raggruppa oggi 104 organizzazioni e rappresenta un movimento di circa 15 milioni di cittadini³⁶. Con esso l'insieme del Terzo settore vuole contare ed essere un interlocutore diretto ai massimi livelli di rappresentatività politico-istituzionale in quanto concorre alla crescita morale (apprendimento a essere cittadini e ad assumersi responsabilità), sociale (gestione di processi di

³⁴ L'Agenzia per le ONLUS è chiamata ad operare affinché sul territorio italiano sia perseguita una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare" concernente le ONLUS, il Terzo Settore e gli enti non commerciali.

³⁵ Essa ha sede a Milano ed è presieduta dal prof. Lorenzo Ornaghi. Tra i suoi compiti: promuovere iniziative di studio e ricerca, curare la raccolta e l'aggiornamento dei dati, formulare pareri e osservazioni sull'intera disciplina fiscale del terzo settore, vigilare sulle raccolte fondi e sulle campagne d'informazione e sollecitazione dei finanziamenti.

³⁶ E' la situazione registrata al 15.3.2005.

trasformazione del *welfare*) ed economica (è una realtà che pesa economicamente dal punto di vista dell'occupazione e per il suo dinamismo nello sviluppo).

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

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

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

In parallelo con lo sviluppo e con la crescita del mondo del *no profit* vi è stato un fiorire di luoghi di accumulazione della conoscen-

za e di sostegno alla cultura e alla progettualità del volontariato: di ricerca, di formazione e qualificazione, di promozione.

Tra i soggetti in grado di osservare e/o qualificare il fenomeno del volontariato vi sono: la **Fondazione "Emmanuela Zancan"** (1964, Padova), il **Centro Nazionale per il Volontariato** di Lucca (CNV, 1984), la **Fondazione Italiana per il Volontariato (FIVOL)**, Roma 1991).

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

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

Enti di sostegno

1. CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO

I Centri di Servizio per il Volontariato, strutture di supporto alle organizzazioni di volontariato e ai cittadini impegnati nel volontariato, sono stati istituiti in Italia a seguito dell'approvazione della Legge n. 266/1991 *Legge quadro sul volontariato*, in osservanza all'art. 15. Hanno lo scopo precipuo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato. A tal fine erogano prestazioni sotto forma di servizi a favore delle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte nei registri regionali. In particolare, fra l'altro:

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

come determinato dal Decreto del Ministero del Tesoro del 8 ottobre 1997 *Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni* che, oltre ai compiti, definisce anche le modalità per l'istituzione dei Centri.

Il carattere fortemente innovativo dei Centri di Servizio per il Volontariato nel panorama italiano, che prefigura *ante litteram* il principio di sussidiarietà sancito dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, ha generato difficoltà non indifferenti nella prima fase e spiega le incomprensioni e il tentativo, di una parte degli enti finanziatori e delle istituzioni pubbliche, di condizionarne o limitarne lo sviluppo. Contro l'art. 15 della L. 266/91 ricorsero infatti alcune regioni e province autonome, che ritennero lesi i loro poteri, ma la Corte costituzionale rispose che i diritti fondamentali dei cittadini, tra i quali ri-

entrava anche quello della cittadinanza attiva, andavano tutelati dallo Stato e non dalle regioni, perché non possono essi dipendere dal luogo in cui si risiede.

Il finanziamento dei Centri avviene attraverso un *Fondo speciale*, istituito in ogni regione, alimentato da un quindicesimo dei proventi, al netto delle spese di funzionamento, delle *Fondazioni di origine bancaria*. La somma annua complessivamente accantonata per i *Fondi speciali* in Italia ammonta a 54 milioni di Euro, distribuiti con notevoli squilibri sul territorio nazionale. Ogni *Fondo Speciale* regionale è amministrato da un *Comitato di Gestione*, così composto:

- Un membro in rappresentanza della Regione competente, designato secondo le previsioni delle disposizioni regionali in materia.
- Quattro rappresentanti delle organizzazioni di volontariato - iscritte nei registri regionali - maggiormente presenti nel territorio regionale, nominati secondo le previsioni delle disposizioni regionali in materia.
- Un membro nominato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Sette membri nominati dagli enti e dalle Casse di Risparmio.
- Un membro nominato dall'Associazione fra le Casse di Risparmio italiane.
- Un membro in rappresentanza degli Enti Locali della Regione, nominato secondo le previsioni delle disposizioni regionali in materia.

I Comitati di Gestione, che durano in carica due anni, approvano i programmi di attività predisposti dai Centri e ne verificano l'attuazione.

2. NATURA, COMPOSIZIONE INTERNA E RAPPORTI CON IL TERRITORIO

I Centri di Servizio sono strutture di natura privata che svolgono una funzione prevista dalla legge, con un'attività di interesse generale governata dal volontariato come "autonoma iniziativa dei cittadini sin-

Territorio di competenza		Punti di servizio operativi nel 2003								
Area geografica	Csv	Territorio di competenza del Csv				Sedi centrali	Sportelli		Delegazioni	
		Sub provinciale	Provinciale	Interprovinciale	Regionali		Csv	N.	Csv	N.
Nord Ovest ³⁷	25	-	24	-	1	25	20	65	7	1
Nord Est	18	-	17	-	1	18	13	58	9	3
Centro	6	-	2	-	4	6	6	61	3	21
Sud	19	21	16	-	1	19	6	11	1	2
Isole	4	-	1	2	1	4	3	49	1	3
Italia	72	2	60	2	8	72	48	244	21	30

goli e associati”, come cita l’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione italiana, e ad essi rivolta. Il 91,4% dei Centri sono gestiti da reti di volontariato (54,3%) o in prevalenza di volontariato (i soci non di volontariato sono l’8%, una presenza importante per incrociare rapporti, ma assolutamente minoritaria). L’indirizzo è dato dal volontariato. Le organizzazioni di volontariato socie dei Centri sono 4.565, di cui quasi 500 organizzazioni a rete: almeno il 25% del volontariato italiano.

A tutt’oggi i Centri istituiti in Italia sono 72, in tutte le regioni, escluse la Provincia autonoma di Bolzano e la Campania, dove il Comitato di Gestione ha deliberato l’istituzione dei Centri, che saranno attivi entro il 2005. Dei Centri istituiti 10 sono di carattere regionale, i rimanenti di carattere provinciale. Nelle regioni in cui sono presenti Centri di carattere provinciale, essi generalmente aderiscono ad un coordinamento di carattere regionale. A livello nazionale i Centri sono rappresentati da *Csv.net*, il *Coordinamento nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato*, che collabora e tutela i Centri nel rapporto con le autorità politiche e istituzionali nazionali. Inoltre, organizza attività di scambio di esperienze, di coordinamento e di crescita culturale e professionale, come anche gruppi di lavoro su tematiche specifiche.

Tutti i Centri gestiscono, con modalità autonome, strutture organizzative locali, a livello microterritoriale. Due sono i tipi di articola-

zioni più diffusamente utilizzate, sportelli e delegazioni. Lo “sportello” è un punto di erogazione dei servizi, attivo nel territorio di competenza del Centro. La “delegazione” è un punto di erogazione di servizi, presente nel territorio di competenza del Centro, governato in collaborazione con le organizzazioni di volontariato del luogo.

Sviluppo della rete di servizio dei Csv

Anni	1998	2000	2001	2002	2003
Punti di Servizio	100	218	241	299	346

2.1. IL PERSONALE E LE ATTIVITÀ

Mentre i rappresentanti delle associazioni aderenti ai Centri svolgono nelle assemblee e negli altri organi sociali (oltre 4.000 sono i volontari impegnati) le funzioni di indirizzo, orientamento, programmazione e controllo, lo svolgimento dei servizi si basa sulle risorse umane e professionali degli operatori, esterne agli organi sociali. Le figure professionali attive nei Centri provengono, in misura notevole, da un’esperienza precedente nell’ambito del volontariato e del Terzo settore. Gli operatori sono sostanzialmente di tre tipi: figure di carattere

³⁷ La suddivisione dell’Italia nelle aree qui riportate comprende le seguenti regioni: *Nord Ovest*, Piemonte, Valle d’Aosta, Lombardia, Liguria; *Nord Est*, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna; *Centro*, Toscana, Umbria, Marche, Lazio; *Sud*, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria; *Isole*, Sardegna e Sicilia.

direttivo (coordinamento generale, produzione di servizi); figure di carattere operativo (segreteria, amministrazione, sportelli, erogazione servizi); e infine figure di carattere consulenziale (per le funzioni di carattere più specialistico). I Centri si avvalgono anche di volontari, di volontari del Servizio Civile Nazione e di obiettori di coscienza, che costituiscono tuttavia una parte minoritaria a supporto degli operatori più professionalizzati.

I lavoratori con un contratto di lavoro di carattere continuativo sono al momento 519 (poiché una parte è a tempo parziale, complessivamente si può dire che equivalgono a 300 lavoratori a tempo pieno): il 57,6% sono femmine, 42,4% maschi; 57,0 % laureati e 41,6% con un diploma di scuola media superiore. I lavoratori con un contratto di lavoro a progetto (a tempo determinato) sono 169: il 58,0% sono femmine, 42,0% maschi; 71,9 % laureati e 28,1% con un diploma di scuola media superiore. Se teniamo conto dell'impegno dei volontari (basti pensare ai 700 membri dei consigli direttivi, ai responsabili di gruppi di lavoro e commissioni, oppure ai presi-

denti e ai vicepresidenti che spesso svolgono un lavoro quasi a tempo pieno non retribuito), ma anche del tipo e della qualità di impegno degli operatori, la dimensione del fenomeno salta agli occhi. Si opera riducendo al minimo gli apparati centrali, affidando una parte della realizzazione dei servizi a collaboratori o strutture esterne, in genere retribuiti.

Infine è da rilevare che i servizi erogati hanno avuto un continuo sviluppo, come si può vedere dalla tabella "Servizi per tipologia soggetti". L'attività è rivolta nella gran parte dei casi (84,5%) alle organizzazioni di volontariato e ai volontari, e in piccola misura ad altri soggetti *no profit*.

3. I SERVIZI

I servizi erogati sono variegati ed ogni Centro conserva in questo una particolarità ed una linea di sviluppo data dalle associazioni e dal tipo ed intensità di bisogni associativi espressi dal territorio. Vi è non di

Servizi per tipologia soggetti	2003		2002		2001	
	n.soggetti	n.prestazioni	n.soggetti	n.prestazioni	n.soggetti	n.prestazioni
Organizzazioni di volontariato iscritte al registro	12.704	46.677	11.692	45.838	8.898	16.926
Organizzazioni di volontariato non iscritte al registro	8.076	24.202	8.248	28.012	6.695	11.979
Associazioni di promozione sociale ³⁸	2.922	5.117	1.853	3.270	1.596	2.542
Cooperative sociali ³⁹	335	663	420	638	307	272
Altri enti <i>no profit</i>	1.562	2.478	1.766	5.273	1.143	2.161
Enti Locali	1.086	1.967	1.278	1.831	980	1.358
Enti <i>profit</i>	47	301	83	331	118	634
Singoli volontari	11.678	14.529	8.374	10.125	5.891	5.784
Altri	-	-	294	824	37	6
Totale	38.409	98.164	34.008	96.142	25.665	41.662

³⁸ Le *associazioni di promozione sociale*, debbono anch'esse avvalersi principalmente di volontari nello svolgimento delle loro attività, ma possono retribuire alcuni soci, e svolgere attività anche per i soli soci, cose vietate alle organizzazioni di volontariato.

³⁹ Le *cooperative sociali* sono cooperative che svolgono attività a favore di soggetti deboli e svantaggiati o producendo con la loro determinante partecipazione, debbono avere tra i soci anche dei volontari.

meno una sostanziale unitarietà rispetto ai campi di intervento e una straordinaria crescita del numero dei servizi erogati (vedi tabella).

Incremento servizi per tipologia

servizi	incremento 2001/2003%	2003 prestaz.	2002 prestaz.	2001 prestaz.
Servizi logistici	155,7	39.321	20.145	15.379
Comunicazione	132,1	10.095	6.576	4.349
Informazione e diffusione (n. testate giornalistiche)	47,1	75	60	51
Consulenza e assistenza	100,1	53.857	38.750	26.914
Ore di formazione	57,8	29.076	20.952	18.431
Interventi di promozione	115,2	1.907	889	886
Sostegno alla progettualità sociale	123,4	1.392	890	623

I servizi di **sostegno logistico**, come

- fornire la sede e servizi di comunicazione (recapiti postali, e-mail, telefonici, fax ecc.);
 - utilizzo del computer in sede o in comodato;
 - fornire programmi informatici;
 - prestito di attrezzature;
 - prestito di materiali e strutture per eventi, conferenze e mostre;
 - prestazioni di copisteria e fotocopie; ecc.
- rappresentano un aiuto di base per quasi 10.000 associazioni in Italia.

L'altra linea di servizi, erogata universalmente, sono le **consulenze**: informazioni, orientamento e assistenza per meglio "essere e fare volontariato". Un primo gruppo di consulenze è rivolto principalmente ai gruppi ed ai singoli nella fase di costituzione dell'associazione ed alle organizzazioni di volontariato - "per essere in regola" rispetto agli adempimenti. Tra queste annoveriamo le consulenze:

- giuridico-legali;
- fiscali ed amministrative;

- sulla previdenza, il lavoro e la gestione delle risorse umane.

Questo "nocciolo duro" delle consulenze rimane di crescita stabile e tende a modernizzarsi rispetto alle modalità tradizionali di erogazione. L'altro gruppo di consulenze, più complesse anche perché spesso coinvolgono professionalità nuove o pluri-competenze, possono essere raggruppate come "consulenze per migliorare l'accesso alle opportunità". Si tratta di consulenze nel campo di:

- formazione: iniziale generica al volontariato e specifica per settori di intervento;
- progettazione su bandi pubblici e per accesso ai fondi;
- Servizio Civile Nazionale e Servizio Volontario Europeo; ecc.

La **formazione** continua ad essere il servizio tra i più pervasivi, poiché più da vicino coinvolge i volontari nelle associazioni. Nel corso del 2003 i Centri hanno organizzato più di 1800 tra seminari e corsi, coinvolgendo 23.362 partecipanti. Particolarmente impegnativa è l'attività di co-progettazione formativa: circa la metà dei percorsi formativi nasce su stimolo delle organizzazioni di volontariato o delle reti associative locali o tematiche, che rimangono coinvolte anche nella gestione e valutazione dei risultati.

I servizi di **comunicazione** si sviluppano su due grandi direttrici:

- informare il volontariato con tempestività e semplicità, perché meglio colga le opportunità;
- diffondere le iniziative delle associazioni per meglio coinvolgere l'opinione pubblica.

La maggior parte dei Centri realizza pubblicazioni informative periodiche, informa attraverso il sito Internet e le *newsletter* informative ed è dotato di un ufficio stampa. Rientra in questo campo anche il supporto alle organizzazioni di volontariato riguardo agli strumenti di comunicazione associativi e per la promozione degli eventi.

La **promozione** del volontariato, "per dare futuro alle organizzazioni e per educare alla cittadinanza attiva", è un insieme di servizi e attività che incrocia una molteplicità degli interlocutori in seno alla società e rappresenta la linfa più vitale dei Centri:

- convegni e conferenze;
- campagne promozionali;
- feste di piazza e associative;
- mostre, spettacoli, manifestazioni sportive;
- pubblicazioni;
- occasioni di volontariato;
- attività con scuole; ecc.

Nel corso del 2003, quando il numero delle iniziative e l'investimento economico è raddoppiato rispetto all'anno precedente, quasi un terzo dell'attività totale di promozione ha riguardato le iniziative con la scuole e per i giovani, testimoniando il grande interesse a ricercare nuovi canali di intesa con i ragazzi e gli adolescenti. Anche questa è un'attività strettamente intrecciata con la vita delle associazioni: il 64% delle attività di promozione è realizzato in partenariato con reti di volontariato; metà su proposta delle associazioni e metà su proposta dei Centri.

I servizi a **sostegno della progettualità sociale**, praticati solo da una parte dei Centri, riguardano l'erogazione dei fondi o il co-finanziamento dei progetti delle organizzazioni di volontariato o delle reti associative. Il 72% riguarda risorse messe a bando, regolamentate da

sistemi di selezione trasparenti e compartecipati. Il 58% delle iniziative sono proposte dalle reti di volontariato e realizzate insieme o affidate direttamente alle organizzazioni di volontariato.

4. BILANCIO SOCIALE E SISTEMA QUALITÀ

L'accessibilità ai servizi e la trasparenza sulle attività svolte sono codificate, in circa il 60% dei Centri, da regolamenti di accesso ai servizi e/o carte dei servizi di dominio pubblico. Inoltre, il *Coordinamento Nazionale* promuove la cultura del Bilancio sociale, per riflettere sull'identità, chiarirsi sugli obiettivi ed elaborare strategie, migliorare i processi di lavoro, qualificare le relazioni con gli interlocutori istituzionali. Lavorare "verso il Bilancio Sociale" rappresenta, soprattutto, uno sforzo comune ai Centri, al fine di rendicontare meglio la propria attività, attraverso indicatori chiari e condivisi sulle tipologie dei servizi e sui bisogni del volontariato. Si collega con questo il percorso di acquisizione della certificazione della qualità, nel quale sono impegnati numerosi Centri.

Il fine ultimo di questo lavoro è il raggiungimento di criteri chiari per la valutazione dell'impatto delle attività dei Centri sulla crescita del volontariato in Italia.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Le forme dell'impegno*, Roma, SPES, 2005.

ACRI, *Nono Rapporto sulle Fondazioni Bancarie*, supplemento de 'Il Risparmio', n. 4, 2004.

Ascoli U. (a cura di), *Il Welfare futuro: manuale critico del terzo settore*, Roma, Carocci Editore, 1999.

Barbetta G.P., Maggio F., *Nonprofit. Il nuovo volto della società civile*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Barbetta G.P., *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche di settore nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Borzaga C. (a cura di), *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Milano, Franco Angeli, 2000.

Caltabiano C. (a cura di), *Il sottile filo della responsabilità civica. Gli italiani e la sfera pubblica: VIII Rapporto sull'associazionismo sociale*, Milano, Franco Angeli, 2003.

Centro Studi Cgm (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni Fondazione G. Agnelli, 2002.

Crescenzi M. (a cura di), *Manager e Management Non profit. La sfida etica*, Roma, ASVI Edizioni, 2003.

Donati P. (a cura di), *Il Welfare della società civile*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 1, Milano, Franco Angeli, 2000.

Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996.

Donati P., Colozzi L. (a cura di), *Il Terzo settore in Italia. Culture e pratiche*, Milano, Franco Angeli, 2004.

Fazzi L., Messola E., *Modelli di welfare mix*, Milano, Franco Angeli, 1999.

Frisanco R., Ranci C. (a cura di), *Le dimensioni della solidarietà*, Roma, Collana FIVOL, 1999.

Gruppo ricerca Csv.net - Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato e Cesiav, *I Centri di servizio per il volontariato in Italia: presenza, struttura e servizi. III Rapporto: Centri istituiti sino al 2003 - Attività 2002, 2004*.

Hinna A. (a cura di), *Organizzazione e gestione del Terzo settore*, Roma, Carocci Editore, 2005.

ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 1999*, Roma, 2001.

ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2001*, in 'Statistiche in breve', Roma, 30.1.2004.

Poli A., *Volontariamente, oggi. Le Organizzazioni di volontariato in Italia* Fondazione Italiana per il Volontariato, Collana Librarsi SPES, 2002.

Ranci C., *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni nel welfare*, Bologna, Il Mulino, 1999

Italia in:
Il volontariato in Europa. Organizzazioni, promozione, partecipazione.
Spagna, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Italia.
v. I.
Roma, Spes, [2006]. pp. 241 – 275.

Per pubblicazioni, iniziative e collaborazioni contattare:

SPES - Centro di Servizio per il Volontariato del Lazio

Via Liberiana, 17

00185 Roma - Italia

Tel.: +39.06.44702178

Fax: +39.06.45422576

E-mail: europa@spes.lazio.it

Sito: www.volontariato.lazio.it