

Brevi riflessioni sulle politiche pubbliche nazionali in materia di volontariato e Terzo Settore dopo la V Conferenza Nazionale del Volontariato

di Alfredo Ferrante

1. Un quadro di riferimento - 2. Riforma della legge 266 del 1991 e ruolo dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato - 3. Il contesto europeo ed internazionale - 4. La rete fra istituzioni e società civile - 5. Considerazioni finali

1. Un quadro di riferimento

Il 13, 14 e 15 aprile del 2007 si è tenuta a Napoli la V Conferenza Nazionale del Volontariato, una occasione di confronto tra istituzioni e volontari che la legge 266 del 1991, legge quadro in materia di volontariato, dispone si tenga ogni tre anni e che costituisce un prezioso ed attesissimo momento di riflessione sullo stato di salute del fenomeno in Italia: circa 2000 i partecipanti tra volontari e operatori del settore in tre giorni di plenarie e gruppi di lavoro, che hanno contribuito a tratteggiare un quadro utile per tentare di fare il punto sulle politiche pubbliche in materia di volontariato e *non profit* ad un anno dall'inizio della XV Legislatura.

L'importanza dell'appuntamento è stata testimoniata da un intervento che il Presidente della Repubblica ha voluto indirizzare ai partecipanti, sottolineando come i volontari abbiano la precipua capacità di anticipare la risposta ai bisogni emergenti che le istituzioni non percepiscono ancora o non sono ancora attrezzate per affrontare, integrando la qualità del servizio, contribuendo ad affermare la coesione sociale contro ogni fenomeno di disgregazione e di emarginazione, e dando così vita, secondo i principi della Costituzione repubblicana, ad una forma di cittadinanza responsabile e di piena partecipazione al bene comune.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, presente alla Conferenza, ha esplicitamente ribadito e fatte proprie le parole chiave dell'incontro, ovvero gratuità, solidarietà e partecipazione, citando la necessità di porre mano alla legge quadro sul volontariato e di rivitalizzare le previsioni della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, legge 328 del 2000: l'azione volontaria rappresenta il senso della coesione sociale contro il degrado e la disgregazione sociale e i pubblici poteri hanno il dovere di aiutare i processi di cittadinanza attiva in un quadro di promozione e sperimentazione di strutture orizzontali di raccordo a livello territoriale.

Non è qui superfluo rammentare come la precedente legislatura si fosse chiusa all'ombra di forti polemiche tra Governo e mondo del volontariato. Nel luglio del 2005, infatti, lo stralcio di una parte del disegno di legge sul volontariato e l'inserimento delle norme relative ai fondi delle fondazioni bancarie all'interno del c.d pacchetto competitività - destinando, fra l'altro, parte dei fondi al servizio civile nazionale - provocò una fortissima reazione da parte di associazioni, federazioni, Centri di Servizio del Volontariato e Forum del Terzo Settore, fino alla mancata approvazione, da parte delle Camere, delle norme in questione¹. Lo stralcio in parola, infatti, interrompeva

¹ Articolo 15 del d.d.l. relativo al piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, in cui si prevedeva, fra l'altro, il finanziamento del 'fondo nazionale per il servizio civile di cui all'articolo 11 della legge 6 marzo 2001,

bruscamente un percorso avviato sin dalla metà del 2002 e teso alla condivisione di un testo di riforma della legge 266 del 1991 che, per comune sentire, pur mantenendo valida una sua impalcatura fondamentale, abbisognava di una serie di modifiche che tenessero conto non solo delle intervenute normative nel campo del *non profit* (come, ad esempio, il decreto legislativo 460/97 sulle ONLUS o la legge 328 del 2000) ma, soprattutto, della riforma del Titolo V della Carta Costituzionale del 2001.

A seguito dell'autoconvocazione di alcune tra le più rappresentative organizzazioni di volontariato e dei Centri di Servizio del Volontariato a Roma nell'aprile del 2002, veniva costituita una commissione ministeriale di studio mista, composta da tecnici del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da membri dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato, con il compito di tracciare le linee fondamentali di un testo da portare in seno alla IV Conferenza Nazionale del Volontariato di Arezzo (ottobre 2002). In tale sede, la bozza veniva sostanzialmente approvata da un gruppo di lavoro e fatta propria dal Governo e, dopo un successivo periodo di confronto sul testo di riforma, lo stesso veniva presentato agli Stati Generali del Volontariato del novembre del 2003 a Roma, ponendosi così le basi per un disegno di legge del governo, che naturalmente seguisse, per quanto possibile, le vicende della legge 266, a suo tempo approvata all'unanimità dai due rami del Parlamento.

La stasi seguita al 2003, e la presentazione nel marzo del 2005 di un d.d.l. privo delle norme relative ai fondi delle fondazioni bancarie, che venivano trasposte nelle disposizioni del disegno di legge del Governo sulla competitività, portava, quindi, al forte scontro con le diverse articolazioni del mondo del volontariato, ed al naufragare di un lavoro prezioso condotto nel corso di quegli anni.

La formazione del Governo Prodi nel maggio del 2006 porta con sé novità rilevanti per il mondo del *non profit*, prevedendo, fra l'altro, la costituzione del Ministero della Solidarietà Sociale, dicastero con portafoglio, che nasceva dall'ex Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il quale subiva quello che è stato denominato 'spacchettamento', dando luogo alla filiazione di due altre strutture centrali, quella della famiglia e quella delle politiche giovanili e sportive².

Le pur non poche difficoltà di ordine amministrativo e tecnico derivanti dalla nuova distribuzione di funzioni e competenze non impediscono, tuttavia, di formulare considerazioni tendenzialmente positive nel quadro del futuro sviluppo ed implementazione delle politiche in materia di volontariato e *non profit*. Per la prima volta nella storia repubblicana, infatti, si assiste alla istituzione di un Ministero con portafoglio che tenta di porre ad unità i diversi filoni di politica sociale, comprendendo, accanto ai temi del volontariato e dell'associazionismo, quelli dell'immigrazione, delle tossicodipendenze, della gestione del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali, pur in presenza di una parziale disarticolazione dei temi della famiglia e dei giovani³.

n. 64, per la realizzazione di progetti presentati dagli enti e le organizzazioni privati di cui all'articolo 3, della legge 6 marzo 2001, n. 64, iscritti nei registri di cui all'articolo 6 della presente legge, ed approvati dall'Ufficio nazionale del servizio civile o dalle Regioni o dalle Province autonome'.

² Legge 17 luglio 2006, n.233 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n.181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri", pubblicata nella G.U. 164 del 17 luglio 2006

³ In passato, infatti, le compagini governative, a partire dal primo Governo De Mita (1988), hanno sempre visto la presenza di Ministri senza portafoglio (con strutture che andavano sotto le varie denominazioni di Ministero della Solidarietà Sociale, degli Affari Sociali, della Famiglia e della Solidarietà Sociale), fino alla creazione del c.d. Ministero del Welfare della XIV Legislatura, che, sulla scorta di quanto previsto dal decreto legislativo 300 del 1999, si individuava attraverso l'unificazione di Salute, Lavoro e Affari Sociali. In questa ultima occasione, tuttavia, si

Diversi i punti in evidenza nell'agenda del Governo per quel che riguarda il volontariato, posto che i cittadini che, individualmente o all'interno di diversi tipi di organizzazione ed istituzioni, impegnano gratuitamente il proprio tempo libero, alfieri di quella che Ulrich Beck chiama disobbedienza creativa⁴, sono stati stimati in oltre 4 milioni e rappresentano, secondo una indagine multiscope dell'ISTAT del 2001, circa l'8% della popolazione ultra quattordicenne.

Sulla base del proficuo dibattito avviato nel corso della recente Conferenza di Napoli, possono individuarsi, fra le altre, alcune questioni che possono essere sinteticamente riassunte nei seguenti punti: a) la riforma della legge 266 del 1991 e l'elaborazione di un Testo Unico del Terzo Settore, b) la rinnovata attenzione al quadro comunitario ed internazionale, c) la capacità delle istituzioni di fare sistema con gli attori del volontariato e del *non profit*.

2. Riforma della legge 266 del 1991 e ruolo dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato

Alla luce dello strappo avvenuto nell'estate del 2005 sullo stralcio della parte del progetto di legge di riforma della legge 266 relativo alle risorse delle fondazioni di origine bancaria, resta ferma la necessità di una articolata consultazione con il mondo del volontariato, posta la inopportunità – sociale e culturale prima che politica – di provvedimenti non pienamente condivisi e comunque non adeguatamente dibattuti nell'opinione pubblica e all'interno delle aule parlamentari.

Naturalmente, le osservazioni sulla questione vanno inserite nel più generale quadro relativo alla eventuale predisposizione di un testo unico delle leggi di Terzo Settore, con un accento particolare sui temi della partecipazione e della co-programmazione delle politiche previste dalla legge 328 del 2000⁵. Stefano Zamagni, neo Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, ha sottolineato come sia passato il tempo delle leggi speciali ed espresso il proprio favore per un Testo Unico che serva ad eliminare le contraddizioni normative e le duplicazioni (si pensi al complesso tema fiscale e alle nuove possibilità introdotte dal 5 per 1000 o dal D.L. 14 marzo 2005 n. 35, il cosiddetto 'più dai meno versi') e che, soprattutto, spinga lo stesso Terzo Settore a confrontarsi per seguire e modulare il processo di formulazione di un testo che non potrebbe non nascere dal basso. La modifica della legge 266, peraltro, non collide con una approfondita riflessione sul Testo Unico, dato che, alla luce di una chiara esplicitazione dei requisiti di appartenenza all'area del *non profit*, si potrebbe arrivare ad una migliore e più chiara definizione delle singole identità, contribuendo, nel solco della piena applicazione del principio della sussidiarietà, ad un giusto equilibrio nell'apporto fornito dalle diverse realtà, anche alla luce della definizione della disciplina relativa all'impresa sociale⁶.

Si consideri, infatti, come il quadro economico e sociale odierno sia enormemente mutato rispetto alla stagione delle leggi di settore (volontariato e cooperazione,

ritenne di restituire il Ministero della Salute, prevedendo che la gran parte delle competenze in materia di affari sociali fossero riservate, dietro delega, ad un sottosegretario di Stato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

⁴ Ulrich Beck, *Europa felix*, Carocci, 2000

⁵ Si veda, ad esempio, Agenzia per le ONLUS, *Libro Verde della Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, 2006, in particolare con riferimento al primo capitolo

⁶ Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n.118" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 27 aprile 2006

ONLUS, O.N.G., associazionismo di promozione sociale): non solo, infatti, profondi cambiamenti sono intervenuti all'interno della società italiana, come testimoniano, ad esempio, le recenti rilevazioni dell'ISTAT⁷ e della FIVOL⁸ o l'ultimo rapporto CENSIS⁹, ma è andato modificandosi il quadro comunitario ed internazionale, con un ruolo sempre maggiore svolto dal mondo della solidarietà rispetto a temi di primo piano come la globalizzazione socio-economica, la struttura delle società, la responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni.

Inoltre, la riforma del Titolo V della Costituzione ha dato definitivo riconoscimento all'intervento del Terzo Settore nell'ambito delle scelte decisionali e politiche, posto che 'Stato, Regioni, Province 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' (art.118, u.c., Cost.). La portata innovativa di questo concetto comporta la previsione di un ruolo attivo e propositivo dei cittadini, in forma singola e/o associata, dalla cui partecipazione dipende la cura dell'interesse generale e la risoluzione concreta di problemi di interesse collettivo. La P.A., la cui finalità principale è la cura dell'interesse generale e del bene comune, si giova certamente – per un esercizio ottimale delle proprie funzioni - della piena capacità di azione dei cittadini, che divengono *partner* paritari del potere pubblico. Si afferma un nuovo modello di organizzazione dell'azione amministrativa che prevede una relazione di mutua collaborazione tra le istituzioni ed i cittadini, per il raggiungimento del bene comune e la piena attuazione del principio di uguaglianza sostanziale enunciato nell'art. 3 comma 2 della Costituzione¹⁰.

Tornando, tuttavia, al tema del volontariato – ma non pervade, forse, il volontariato tutte le diverse articolazioni del *non profit*? - punto qualificante sembra la sostanziale validità dell'impianto generale della legge 266 del 1991, che necessita certamente un aggiustamento ma non stravolgimenti: riconoscimento del fenomeno da parte delle autorità pubbliche quale manifestazione spontanea dell'individuo e gratuità dell'azione sono due tra le fondamenta di una normativa che, si badi bene, non è legge quadro 'sul' volontariato (come in modo forse improprio recita il titolo della legge) ma legge che regola i rapporti tra pubblici poteri e volontari, in forma individuale ed organizzata.

Tanti i punti di interesse su cui è opportuno ritornare: si pensi alla necessaria introduzione delle organizzazioni di volontariato di secondo livello; alla eventuale possibilità, per i responsabili delle o.d.v. a carattere nazionale, di deroga alla gratuità delle cariche elettive in risposta ad un concreto mutamento del contesto sociale ed

⁷ ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia, anno 2003*, in www.istat.it, in cui si contano 21.021 associazioni di volontariato iscritte e in cui, fra l'altro si rileva una elevata presenza delle o.d.v. nel Nord del Paese; la prevalenza relativa di piccole dimensioni organizzative, sia in termini di volontari attivi che di risorse economiche disponibili; la maggiore presenza, tra i volontari, di uomini, di persone in età compresa tra i 30 e i 54 anni, diplomate e occupate; la concentrazione relativa di unità nel settore socio-sanitario (anche se cresce nel tempo il numero di quelle che operano in settori meno "tradizionali"); la crescita del numero di organizzazioni che hanno utenti diretti e, conseguentemente, l'aumento del numero di coloro che si rivolgono ad esse per soddisfare le loro esigenze.

⁸ FIVOL, *IV Rilevazione della banca Dati FIVOL sul volontariato organizzato in Italia 2006*, in www.fivol.it

⁹ CENSIS, *40° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2006*, Franco Angeli, 2006, in cui, fra l'altro, parlando di profondo disintreccio fra economico e sociale, si evidenzia come 'anche i settori più giovani (volontariato, cooperative sociali, aziende non profit) finiscono per richiedere interventi più calibrati sulla loro autoreferenzialità che sul loro potenziale contributo allo sviluppo. In un diffuso e un po' populistico 'primato del sociale' che paradossalmente ben si combina con la sensazione di 'morte del sociale', Considerazioni generali, pp. XIX-XX

¹⁰ Il principio di sussidiarietà integra il valore del libero pluralismo sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, tante volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale relativamente agli organismi del volontariato, e riafferma la necessità che tutti i livelli istituzionali lascino spazi adeguati alle forme espressive della libera iniziativa e vitalità sociale che operino nell'interesse generale.

organizzativo; alla introduzione di un registro nazionale delle organizzazioni di volontariato; alla possibile distinzione ed incompatibilità di iscrizione nei rispettivi registri fra organizzazione di volontariato e associazione di promozione sociale; al necessario aumento della dotazione finanziaria del fondo per il volontariato, di cui all'art.12, co.2 della l. 266 (attualmente un milione di euro circa, in evidente e stridente contrasto con l'ammontare previsto per il fondo per l'associazionismo di cui all'art.13 della legge 383 del 2000, ormai stabilmente finanziato con circa 10 milioni di euro); alla 'legificazione' del circuito fondazioni di origine bancaria - Comitati di Gestione - Centri di Servizio per il volontariato nel quadro di un aggiornamento dell'articolo 15 della legge; alla migliore esplicitazione, infine, di permessi per i lavoratori per prestare attività di volontariato¹¹.

Si ponga l'accento, tuttavia, su un punto in particolare, affrontando più avanti alcuni aspetti relativi all'articolo 15. Meritevole di attenzione è il ruolo dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato, istituito ai sensi dell'articolo 12 della legge 266 del 1991, anche alla luce di quanto indicato dal Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero nella sua prima audizione alla Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati¹². L'indispensabile rilancio dell'organismo va, infatti, ad inquadrarsi in una rivitalizzazione delle consulte e organismi in cui pubblico e settore non lucrativo debbono costantemente dialogare e, non casualmente, nel documento del Ministero della Solidarietà Sociale riportante l'individuazione delle priorità politiche per l'avvio del processo di programmazione strategica per l'anno 2007, si evidenzia come sia 'necessario completare ... la ricomposizione dell'insieme di Consulte ed Osservatori inerenti le tematiche di competenza dell'Amministrazione, prevedendo - anche con modifiche regolamentari eventualmente necessarie - la partecipazione dei rappresentanti di tutte le realtà interessate, anche al fine di valorizzare le risorse che emergono dal tessuto sociale in termini di conoscenza approfondita delle varie problematiche e di competenze operative concrete e innovative' e che 'occorre mettere in atto misure idonee a permettere agli organismi compresi nel Terzo Settore di esprimere pienamente le proprie capacità, fornendo, in tal modo, un rilevante contributo allo sviluppo economico e sociale della collettività. Nello sviluppo delle politiche sociali è indispensabile il coinvolgimento e la partecipazione del mondo del volontariato e dell'associazionismo, in un'azione sinergica con le istituzioni pubbliche, in vista

¹¹ Per una disamina dei punti salienti suscettibili di revisione, con particolare riferimento al testo di riforma del Governo durante la precedente legislatura, V. Putignano, *Storia di una riflessione*, in Rapporto Biennale sul Volontariato in Italia 2005, Ministero della Solidarietà Sociale, Osservatorio Nazionale del Volontariato, pp.227-235, in www.solidarietasociale.gov.it. Sugli stessi temi, fra gli altri, la proposta di legge di iniziativa parlamentare n.1386 della Camera dei Deputati (On. Lucà e altri), presentata il 14 luglio 2006, che riprende la proposta di riforma più rilevante dell'allora opposizione nel corso della XIV Legislatura e che raccoglie le principali istanze avanzate dal volontariato in occasione delle Conferenze di Arezzo del 2002. Si ricordi, inoltre, come nell' 'Albero del programma' del Governo Prodi, sotto la macrovoce 'Coesione Sociale', sia presente il Titolo 'Le reti no profit di protezione sociale', che riporta al suo interno, fra l'altro, la voce relativa alla riforma del codice civile con organica sistemazione della legislazione sul Terzo Settore e quella che si riferisce alla piena attuazione della riforma della legge sul volontariato (in www.governo.it)

¹² "Per quanto mi riguarda, su ogni materia, dalla droga al volontariato, dovremmo avere delle consulte, degli osservatori, in cui siano presenti tutte le realtà, a prescindere dall'orientamento politico-culturale e dal grado di consenso o meno con l'indirizzo politico della maggioranza e del Governo. Credo che noi abbiamo il problema - questo è il secondo punto - di valorizzare il complesso delle realtà di chi si muove in forma autorganizzata, in forma di associazionismo, nella società. Questa è una risorsa enorme che abbiamo a disposizione e che dobbiamo valorizzare nella sua interezza: non possiamo permetterci di fare delle discriminazioni a riguardo" in Camera dei Deputati, XV Legislatura. Commissione XII Affari Sociali. *Resoconto stenografico della seduta del 4 luglio 2006. Audizione del Ministro per la solidarietà sociale, Paolo Ferrero, sulle linee programmatiche del suo dicastero*

dell'ottimizzazione delle risorse disponibili, dell'estensione e del miglioramento dei servizi fruibili dai cittadini, del rafforzamento della coesione sociale'.

L'Osservatorio possiede una serie di rilevanti compiti ed attribuzioni, molti dei quali, tuttavia, sono rimasti inattuati¹³. L'organismo, presieduto dal Ministro della Solidarietà Sociale, ha natura essenzialmente consultiva ed è composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da due esperti e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Esso, naturalmente, tende a dare voce ai diversi filoni del volontariato piuttosto che essere vero e proprio organismo di rappresentanza del fenomeno: l'universo dell'associazionismo di volontariato si stima conti, infatti, più di 30.000 associazioni sparse sul territorio nazionale, il 30% circa delle quali non iscritte ai registri regionali di cui alla legge 266, rendendo impraticabile una diretta rappresentanza di questa articolata realtà a livello nazionale, peraltro meglio garantita dalle previsioni di analoghi organismi all'interno delle leggi regionali in materia di volontariato e Terzo Settore. L'Osservatorio ha, invece, primaria natura di luogo di dialogo e confronto fra le diverse anime del volontariato in esso presenti e, soprattutto, fra queste e le istituzioni.

Sin dalla Conferenza aretina del 2002, è stata sottolineata l'esigenza di oggettivi criteri che garantiscano un'articolata rappresentatività del volontariato (indicazioni da parte della Consulte regionali, presenza dei diversi ambiti di attività, considerazione delle dimensioni, nomina di un Vice presidente) in seno all'Osservatorio e sono state avanzate proposte in merito ad una sua diversa, più ricca composizione¹⁴: va, tuttavia, evidenziato, aldilà delle oggettive esigenze relative ad una riveduta struttura interna dell'organismo, che l'Osservatorio può e deve divenire sempre più camera di riflessione sui temi del volontariato ma, al contempo, organo proattivo e propulsivo, sviluppando in misura enormemente maggiore le sue potenzialità di approfondimento sui temi di interesse. Si pensi, a titolo di esempio, alla strada già percorsa negli ultimi anni di costituire, come previsto dal regolamento interno, gruppi di lavoro su particolari tematiche o, ancora, a periodici (e necessari, pur se mai avviati) incontri con gli analoghi organismi regionali per un approfondito confronto sulle specificità territoriali del fenomeno: la prossima, necessaria istituzione del nuovo Osservatorio, ormai scaduto, nella sua composizione risalente all'agosto del 2003, con la fine della

¹³ Nel dettaglio, le competenze dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato, che si avvale del personale, dei mezzi e dei servizi del Ministero della Solidarietà Sociale, sono elencate all'art.12, l.266 del 1991: l'O.N.V. provvede al censimento delle organizzazioni di volontariato ed alla diffusione della conoscenza delle attività da esse svolte; promuove ricerche e studi in Italia e all'estero; fornisce ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato; approva progetti sperimentali elaborati anche in collaborazione con gli Enti locali; da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate; offre sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza della presente legge; pubblica un rapporto biennale sull'andamento del fenomeno e sullo stato di attuazione delle normative nazionali e regionali; sostiene, anche con la collaborazione delle Regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi; pubblica un Bollettino periodico di informazione e promuove altre iniziative finalizzate alla circolazione delle notizie attinenti l'attività di volontariato; promuove, con cadenza triennale, una Conferenza nazionale del volontariato, alla quale partecipano tutti i soggetti istituzionali, i gruppi e gli operatori interessati.

¹⁴ Sia nel testo adottato in seno agli Stati Generali del Volontariato del 2003, che nella proposta di iniziativa parlamentare Lucà ed altri, si prevede un sensibile aumento del numero dei membri rappresentanti delle organizzazioni di volontariato (introducendo un espresso riferimento alle o.d.v. a livello regionale e territoriale), oltre a disporre la partecipazione dei Centri di Servizio del Volontariato, dei Comitati di Gestione e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (queste ultime però, rivedendo quanto indicato nella legge 266, senza diritto di voto)

Conferenza napoletana, è un primo, significativo momento per un concreto segnale in merito all'avvio delle nuove attività.

Non è impensabile, inoltre, che all'organismo venga riconosciuta facoltà di produzione di pareri obbligatori, pur se non vincolanti, per atti legislativi o di altra natura in materia di volontariato: si noti che, ad oggi, la definizione dell'annuale bando sui progetti di volontariato di cui alla lettera d), comma 1, articolo 12 della legge 266 abbisogna, ai fini della firma del Ministro e della successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, della espressa approvazione dell'Osservatorio (in analogia, peraltro, con l'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo, di cui alla legge 383 del 2000), costituendo un momento importante nella definizione delle politiche per il settore del volontariato, in quanto permette all'Osservatorio di orientare selettivamente il sostegno alla progettazione, valorizzando maggiormente alcuni ambiti rispetto ad altri (ad esempio politiche per l'infanzia piuttosto che a favore del disagio legato alle tossicodipendenze)¹⁵. La richiesta di un parere obbligatorio da parte dell'Osservatorio per proposte di legge o atti parlamentari di diversa natura in materia di volontariato, pur se non vincolante, arricchirebbe certamente il processo di elaborazione delle politiche e, dando una concreta risposta alla esigenza di condivisione dal basso delle regole comuni a supporto della solidarietà organizzata e della società civile, potrebbe contribuire a rendere l'O.N.V. il centro di promozione e coordinamento delle politiche di sviluppo delle attività di volontariato e promozione sociale nella lotta all'esclusione sociale¹⁶.

3. Il contesto europeo ed internazionale

In un discorso dello 26 novembre 2006, Nikolaus Van Der Pas, Direttore Generale della D.G. Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità della Commissione Europea, ricordava che *'...civil society is a key player when problems of employment, social inclusion, solidarity, or antidiscrimination need to be solved in spirit of transparency, full democratic and social participation as well as consensus and mutual trust. Social Platform brings together key NGOs in this field and is, thus, a privileged partner for the European institutions'*, ribadendo così il ruolo fondamentale del dialogo a livello comunitario con la società civile¹⁷. Inoltre, nel Rapporto 2005/2006 dello UNV-United Nations Volunteer Programme, si richiama il fatto che *'at the heart of UNV is the conviction that voluntary action by many millions of people is a vastly under recognized and underutilized resource, one that if fully harnessed could strengthen efforts in tackling development challenges worldwide'*¹⁸.

Questi due brevi richiami rendono evidente come sia chiarissimo, a livello comunitario ed internazionale, il legame esistente fra azione volontaria e ruolo della società civile

¹⁵Si veda, per l'anno 2006, *'Modalità per la presentazione di progetti sperimentali di volontariato di cui all'art. 12, comma 1, lettera d), della legge 11 agosto 1991, n. 266, finanziati con il Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266. Anno 2006'*, in www.solidarietasociale.gov.it. È evidente che l'apporto degli Osservatori o Consulte regionali nella fase di elaborazione della direttiva diverrebbe certamente prezioso, dando un quadro maggiormente articolato del fenomeno e potendo fornire utili elementi alla introduzione di diverse priorità, anche su base territoriale

¹⁶ Si ricordi tuttavia che, ai sensi della legge 383 del 2000, articolo 17, l'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo e l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato designano dieci membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), scelti fra le persone indicate dalle associazioni di promozione sociale e dalle organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative.

¹⁷ In http://www.ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/index.htm

¹⁸ In www.unv.org

rispetto alle sfide delle moderne società: il *Millennium Development Goals*, ad esempio, una *partnership* globale che ha stabilito per l'anno 2015 il raggiungimento di una serie di obiettivi in risposta alle principali questioni planetarie in tema di sviluppo, sulla base della Dichiarazione del Millennio adottata da 189 nazioni e firmata da 147 Capi di Stato e di Governo, si fonda anche sul ruolo indispensabile della società civile all'interno dei paesi coinvolti.

Secondo quanto emerso in seno al gruppo di lavoro 'Volontariato europeo e solidarietà internazionale' durante la Conferenza di Napoli, il volontariato italiano deve proiettarsi in una dimensione europea e internazionale: nel documento finale del gruppo si sostiene che '...il sogno dell'Europa unita storicamente è stata costruita attorno alla dimensione economica. Oggi, davanti alla difficoltà di dare, attraverso il Trattato Costituzionale, un'anima a questa unità si afferma sempre più il bisogno di costruire una Europa della Solidarietà, costruita dal basso, attorno ai diritti di cittadinanza, attraverso la valorizzazione della società civile, del suo impegno per il bene comune, del suo saper costruire cittadinanza al di là dei confini nazionali e degli interessi economici'. Il volontariato è, insomma, un soggetto privilegiato per costruire cittadinanza attiva e solidale mondiale, *in primis* per un'Europa soggetto di pace e responsabile nei confronti degli altri Paesi, e – perché no? – per vigilare attivamente su un processo di costruzione politico-organizzativa che non ha eguali nella storia del mondo¹⁹.

Proprio nella Conferenza è stato presentato da parte dell'Osservatorio Nazionale un pregevole lavoro sul tema, che, nel mettere a confronto realtà italiana ed europea, evidenzia come la chiave per lo sviluppo del volontariato e della solidarietà nel nostro Paese sia intrinsecamente legato al confronto con le esperienze estere²⁰. È noto come la legge 266 sia stata la prima legge del continente europeo a regolare i rapporti tra volontariato e pubblici poteri, assurgendo a riferimento legislativo per gli altri paesi: può parlarsi, insomma, di modello italiano sul quale sarebbe oltremodo proficuo avviare un lavoro di mutuo scambio a livello europeo ed internazionale.

Rispetto al quadro continentale, pur in presenza di realtà importanti come il Centro Europeo sul Volontariato o *Social Platform*, molto attive a livello di Unione europea, non è stato ancora avviato, sotto l'egida delle autorità pubbliche, un dialogo costante e strutturato fra Paesi membri e fra gli Osservatori e Consulte nazionali che si occupano di volontariato (organismi sostanzialmente analoghi all'Osservatorio Nazionale italiano): si pensi al ruolo fondamentale che il Ministero della Solidarietà Sociale, certamente in accordo e sintonia col mondo del volontariato e del *non profit*, così come con altri Ministeri e livelli di governo, potrebbe avere in questo settore, facendosi ad esempio promotore di concrete iniziative progettuali di dialogo con altri paesi europei (soprattutto con quelli di nuova adesione) sotto l'ombrello della Commissione europea. Ad oggi, i trattati europei non riconoscono la partecipazione al processo di elaborazione e produzione delle politiche come un diritto fondamentale dei cittadini. L'articolo 47 del progetto del Trattato della Costituzione europea, ad esempio, nell'affermare il principio della democrazia partecipativa e stabilendo che le istituzioni riconoscano ai cittadini e alle associazioni rappresentative dei cittadini stessi opportunità di partecipare con le loro opinioni in tutti i campi di azione dell'Unione europea, non definiva puntualmente le modalità concrete attraverso le quali questa partecipazione dovrebbe avvenire.

¹⁹ Per un quadro delle perplessità in merito a diversi aspetti del processo di integrazione europea, è sempre attuale Ida Magli, *Contro l'Europa*, Bompiani, 1997

²⁰ *Volontariato europeo ed internazionale a confronto*, Ministero della Solidarietà Sociale, Osservatorio Nazionale del Volontariato, 2007

Ebbene, alcuni, concreti obiettivi sono stati delineati a Napoli dagli stessi volontari del gruppo di lavoro sul volontariato europeo ed internazionale, indicando come occorra 'fare pressione sulla Commissione affinché venga definito a livello europeo e nazionale un quadro giuridico chiaro che preveda il diritto per tutti i cittadini dell'Unione di dedicarsi ad attività di volontariato indipendentemente dal proprio status giuridico e sociale. Adottare una "Carta" a livello europeo in cui si stabilisca il ruolo delle organizzazioni di volontariato insieme con i loro diritti e doveri. Creare un osservatorio Europeo che sappia monitorare/studiare il fenomeno del volontariato, individuare scenari e misurare il peso specifico del volontariato in termini di coesione sociale'.

Sono temi e obiettivi di indubbio valore di cui il Governo italiano può certamente farsi promotore in seno all'Unione europea, anche alla luce del fatto che il 2008 sarà l'anno europeo del dialogo interculturale: potrebbe essere, dunque, l'occasione per creare sinergie tra Stati membri e le organizzazioni regionali ed internazionali, grazie a iniziative progettuali di medio respiro (12-18 mesi) che portino alla presentazione alla Commissione di una sorta di manifesto o linee guida ed in cui si richieda, come suggerito dallo stesso Osservatorio, l'adozione di un Libro Bianco sul Volontariato, definitiva espressione della dimensione comunitaria sul fenomeno.

Punto di partenza e solida base di riferimento può certamente essere il parere esplorativo del Comitato Economico e Sociale Europeo del dicembre 2006 in cui espressamente si invita la Commissione europea a proclamare un anno europeo del volontariato e a pubblicare al più presto un Libro Bianco sulle attività di volontariato e la cittadinanza attiva in Europa. Secondo il C.E.S.E., infatti, tutti gli Stati membri dovrebbero definire un quadro giuridico che preveda il diritto a dedicarsi alle attività di volontariato indipendentemente dal proprio status giuridico e sociale, e i governi dovrebbero essere incoraggiati a definire una propria politica nazionale e strategie oltre a promuovere il volontariato²¹.

Ancora, a livello internazionale, diventa indispensabile il consolidamento del dialogo con lo UNV – United Nations Volunteers Programme, timidamente ripreso nel 2003²², per una lettura del volontariato internazionale quale elemento di mediazione e risoluzione pacifica dei conflitti, nonché di scambio tra i diversi paesi (si pensi al programma di volontariato internazionale implementato dallo stesso UNV), soprattutto alla luce del lavoro per gli obiettivi del Millennio²³.

Le organizzazioni di volontariato, viene ribadito nel Quaderno sul volontariato internazionale, si riconoscono attorno ai tre punti cardine della centralità dell'uomo nella struttura delle relazioni, del partenariato con le realtà del Sud del mondo, in quello della democrazia partecipata per una *governance* locale e globale. Dall'ultimo rapporto ISTAT risulta che oggi circa il 10% delle organizzazioni di volontariato che operano in Italia si occupa prevalentemente di solidarietà internazionale, cui andrebbero aggiunte le

²¹ Comitato Economico e Sociale Europeo, *Le attività di volontariato, il loro ruolo nella società europea e il loro impatto*. Parere esplorativo - CESE 1575/2006, 13 e 14 dicembre 2006, in <http://www.eesc.europa.eu>

²² Nel corso del 2003 è stata realizzata la partecipazione dell'allora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano alla compilazione di un manuale sulle linee guida delle normative sul volontariato presenti nei vari paesi realizzata dallo UNV: "*Guidance Note on Volunteerism and Legislation*" in <http://www.unv.org/en/news-resources/resources/on-volunteerism/doc/guidance-note-on-volunteerism-1.html>

²³ Si ricordi che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con Risoluzione A/RES/40/212 del 17 dicembre 1985 aveva indicato il 5 dicembre come giornata internazionale del volontariato (*IVD, International Volunteer Day for Economic and Social Development*), e che nel 2001 è stato celebrato l'Anno Internazionale del Volontariato: l'obiettivo è quello di promuovere e sostenere l'attività svolta nei diversi paesi dai volontari e sensibilizzare in questo senso i governi ed i popoli relativamente alla funzione dell'azione dei volontari e delle loro organizzazioni nel consesso mondiale, indipendentemente dalle differenze economiche, razziali, religiose e politiche.

organizzazioni che operano a livello internazionale ma non sono formalmente riconosciute. La valorizzazione di queste forme di cooperazione internazionale sia su un piano formale sia su un piano sostanziale di pratiche e modalità d'azione, deve rappresentare la grande scommessa anche per una politica finalizzata alla promozione della pace e della giustizia sociale, posto che volontariato internazionale non significa solo realizzazione di progetti, ma anche e soprattutto costruzione di relazioni, fra le organizzazioni e con i pubblici poteri che debbono assistere, promuovere e garantire l'azione della cooperazione²⁴.

4. La rete fra istituzioni e società civile

Con riferimento all'ultimo punto oggetto di riflessione, relativo alla necessità di 'fare rete' tra istituzioni pubbliche e il mondo del volontariato e della solidarietà, occorre tentare di dare risposta ad una domanda sui compiti delle pubbliche autorità rispetto a volontariato e *non profit*.

L'attività di volontariato, gratuita e spontanea, è primaria espressione della personalità umana: la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 75 del 1992, ha esplicitato che il volontariato costituisce non già una materia, ma un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. Come accennato in precedenza, dunque, il volontariato è fenomeno che prescinde dai pubblici poteri, ponendosi con questi in rapporto di piena libertà e quale condizione per accedere, fra l'altro, a risorse pubbliche. Il compito dello Stato, quindi, nello spirito di quanto enunciato negli articoli 2 e 3 della Carta Costituzionale, è quello di farsi garante e promotore dei diritti dei cittadini, sia come singoli che come membri di formazioni sociali, richiedendo – e sostenendo, al contempo – gli inderogabili doveri di solidarietà e sociale, politica ed economica, al fine del raggiungimento di una eguaglianza non solo formale ma sostanziale, anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione.

Autorità pubbliche che, quindi, offrano adeguati sostegni finanziari e che, in un orizzonte di risorse inevitabilmente limitate e di una necessaria *partnership* pubblico-privato, siano sempre più capaci di essere centro e garanti di una rete complessa²⁵.

Nell'ultimo quindicennio, infatti, si è andata consolidando la formazione di una serie di soggetti che fanno riferimento all'area del Terzo Settore (associazionismo di promozione sociale, cooperative sociali, fondazioni, O.N.G.): in particolare, per quel che riguarda il volontariato, sono presenti, accanto alle migliaia di associazioni di volontariato (iscritte e non iscritte ai registri regionali e provinciali), altri attori quali l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato e gli Osservatori, Consulte, Conferenze o organi analoghi e similari nelle singole regioni; i Comitati di Gestione dei Fondi

²⁴ In base alla legge 49 del 1987, la cooperazione allo sviluppo è riconosciuta come parte integrante della politica estera italiana e il ruolo delle organizzazioni non governative è legato alla progettazione e realizzazione di interventi di cooperazione, con competenza esclusiva del Ministero degli Affari Esteri.

²⁵ Si pensi al Protocollo d'intesa Fondazioni-Volontariato, siglato nel 2006, che ha portato alla istituzione della Fondazione per il Sud, in cui si prevede, fra l'altro, la partecipazione del volontariato all'azione della Fondazione in particolare nei processi di costruzione dell'infrastrutturazione sociale nelle regioni meridionali: sarebbe perfettamente perseguibile una forma di cooperazione tra Ministeri e Fondazione in cui, sulla base di bandi e selezioni gestite dagli uffici pubblici, sulla scorta dell'esperienza acquisita, si utilizzino i fondi privati gestiti dalla Fondazione in un'inedita *partnership* privato-pubblico, in cui il privato sia erogatore di risorse e il pubblico metta a disposizione metodologie ed esperienze consolidate

Speciali regionali per il Volontariato; i Centri di Servizio per il Volontariato; il Forum Nazionale del Terzo Settore e le sue articolazioni regionali; l'Agenzia per le ONLUS; i pubblici uffici regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali (si ponga attenzione al relevantissimo processo di convenzionamento fra privato sociale ed enti locali) che si occupano di volontariato e affari sociali.

E' fondamentale che il Ministero della Solidarietà Sociale, quale struttura di riferimento di questo complesso sistema, riesca a cogliere, in questo quadro, l'occasione di riorientarsi quale perno di una rete nella quale assumere le ulteriori responsabilità farsi garante e momento di sintesi, sviluppando sempre più, accanto alle tradizionali funzioni di elaborazione ed attuazione delle politiche di settore (sia dal punto di vista di *policy* che amministrativo), il ruolo di facilitatore. Deve, insomma, intercettare i bisogni espressi dai volontariati e tradurli, attraverso un adeguato (e faticoso) lavoro di ascolto/traduzione/canalizzazione in azioni concrete, ponendosi quale catalizzatore di nuove pratiche e amplificatore delle stesse nei territori. Si pensi, ad esempio, allo sviluppo e diffusione del *fund-raising*, al sostegno della progettazione in piena sinergia con i Centri di Servizio per il Volontariato, alla concreta integrazione del *non profit* all'interno delle azioni di responsabilità sociale delle imprese e dell'intreccio con le politiche europee tese allo sviluppo sostenibile così come delineate all'indomani del Consiglio europeo di Lisbona.

Un tale lavoro sarà tanto più efficace quanto l'Amministrazione sarà capace di porsi quale cerniera all'interno del sistema e fra i diversi livelli di governo locale e regionale da una parte (nel rispetto delle prerogative indicate nel nuovo assetto costituzionale e in un quadro di leale collaborazione fra poteri), comunitario ed internazionale dall'altra.

Si citi, a titolo meramente esemplificativo, quanto previsto relativamente ai Comitati di Gestione del Fondo speciale per il Volontariato, che gestiscono le risorse erogate dalla fondazioni bancarie – fondi di natura privata, quindi - ed hanno il ruolo di enti 'controllori' dell'attività dei Centri di Servizio per il Volontariato.

Sulla base di un chiaro riparto dei ruoli dei diversi soggetti del sistema legato all'utilizzo dei fondi di cui all'articolo 15 della legge 266 del 1991 (Fondazioni, Comitati di Gestione, Centri di Servizio, Enti territoriali, organizzazioni di volontariato), i Centri di Servizio territoriali interpretano i bisogni delle organizzazioni, determinano i programmi di attività e li realizzano; i Comitati di Gestione esercitano la funzione di garanzia del sistema attraverso il controllo dell'attività dei Centri²⁶. Quale il ruolo, se praticabile, dell'Amministrazione centrale? Si noti come, ai sensi del D.P.R. 244 del 2004, recante regolamento di organizzazione dell'allora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si stabilisse che, fra i compiti attribuiti alla Direzione Generale del Volontariato, dell'Associazionismo e delle Formazioni Sociali, vi fosse quello del coordinamento e monitoraggio dei Centri di Servizio. Orbene, è di tutta evidenza che una azione di coordinamento, oltre che difficilmente praticabile nei confronti dei circa 80 C.S.V. oggi operanti sul territorio nazionale, esorbita dai compiti dell'amministrazione centrale, spettando alla sfera regionale, per il tramite dei Comitati di Gestione, una puntuale disamina delle attività dei Centri sui territori. Diversa *ratio* ha, invece, un'azione di monitoraggio, che può fornire alle autorità pubbliche dati preziosi relativamente ai bisogni che i singoli Centri vanno a soddisfare nei singoli

²⁶ Decreto Ministeriale del Tesoro, di concerto col Ministro della Solidarietà Sociale, 8 ottobre 1997, e le seguenti 'Disposizioni esplicative del DM 8 ottobre 1997, sostitutivo del DM 21 novembre 1991, concernente le modalità di costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni' diffuse dall'allora Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri

territori, sia per i compiti di monitoraggio ed informazione del fenomeno dell'Osservatorio (art. 12, l.266 del 1991), sia per la possibile modulazione delle politiche pubbliche sul tema. Lo scopo dell'indagine avrebbe, inoltre, lo scopo di verificare, nel quadro del consolidamento di un sistema coerente del quale l'amministrazione centrale si fa garante in quanto portatrice dell'interesse del corretto funzionamento del circuito, quali prestazioni i C.S.V. offrano, a chi le offrano (non solo volontariato, sulla base dei loro stessi rapporti) e attraverso l'utilizzo di quante risorse²⁷. In questo caso, dunque, l'Amministrazione centrale non può non operare affinché il sistema di sostegno e qualificazione del volontariato, pur finanziato attraverso fondi non pubblici, risponda alle esigenze di coerenza del sistema stesso, anche – ma non solo – attraverso una adeguata valorizzazione dei membri dei Comitati di Gestione che sono di nomina ministeriale²⁸.

Naturalmente, questa complessa attività di tenuta e di impulso del sistema deve collegarsi alla esigenza di superare la logica del solo riconoscimento e inquadramento burocratico del volontariato: in parole povere, il sistema funziona se alla controparte del privato sociale vengono fornite tutte le garanzie per partecipare ai processi di coprogettazione delle politiche e degli interventi, superando tentazioni di supplenza e mera esternalizzazione delle prestazioni sociali. Va attuato nella legislazione e nelle pratiche attuative quanto previsto dalla legge 328 del 2000, che prevede la titolarità delle organizzazioni di volontariato a partecipare alla programmazione, coprogettazione e valutazione delle politiche sociali.

Come è stato rilevato in una ricerca condotta presso il Ministero degli Affari Regionali tra il 2005 ed il 2006, il quadro partecipativo a livello di enti territoriali e locali appare insoddisfacente: da una analisi degli Statuti regionali, solo il 60% di essi prevede nei principi generali il coinvolgimento del privato sociale, mentre solo il 45% dei Piani Regionali Sociali prevede rapporti sinergici col volontariato e con il terzo settore nella fase della programmazione; per quel che riguarda il variegatissimo quadro delle leggi regionali, infine, solo la metà prevede il concorso delle formazioni sociali nel sistema integrato di servizi sociali²⁹.

Quanto riportato nel citato documento del Ministero della Solidarietà Sociale che individua le priorità politiche per l'anno 2007 sembra delineare un piano di attività che risponde alle sollecitazioni qui poste in evidenza, marcandosi '...la necessità di sviluppare un rapporto costruttivo con le formazioni e gli organismi sociali intermedi che, con il complesso delle proprie esperienze e la conoscenza approfondita delle realtà che rappresentano, possono apportare un contributo determinante sia per la definizione di strategie politiche mirate, sia per la realizzazione di interventi appropriati. Il coinvolgimento degli attori sociali nei processi di definizione, attuazione e controllo delle politiche sociali, auspicato in varie occasioni a livello comunitario, permette a tutti i soggetti di concorrere allo sviluppo complessivo del Paese, nella prospettiva di un

²⁷ Si pensi alle disposizioni della cosiddetta Comunicazione Turco del 2000, in base alla quale i Centri possono predisporre essi stessi bandi per progetti e provvedere, quindi, alla diretta erogazione di fondi a favore delle organizzazioni di volontariato.

²⁸ Potrebbe, infatti, ripensarsi il quadro delle modalità di scelta dei rappresentanti la cui nomina spetta al Ministero della Solidarietà Sociale, introducendo un sistema di requisiti e di garanzia di qualificazione per lo svolgimento dei compiti previsti nel citato DM 8 ottobre 1997

²⁹ Gruppo di lavoro sull'analisi della legislazione regionale in materia di interventi e servizi sociali e di esame dell'attuazione della legge 328 del 2000, DM 8.9.2005. Non va nascosto, inoltre, un problema del volontariato nella partecipazione ai piani di zona, dovuto probabilmente ad un disinteresse del pubblico, ma allo stesso tempo legato alla frammentazione del volontariato stesso, che non riesce a presentarsi ai tavoli in modo unito e univoco

sistema di *welfare* diretto a favorire la crescita delle opportunità personali e collettive ed a promuovere la coesione sociale’.

5. Considerazioni finali

Una prima analisi dei risultati della conferenza di Napoli sembra dare esiti incoraggianti: si è riattivato, finalmente, il circuito istituzioni-privato sociale che sembrava avere perduto sostanza e sono state esplicitate indicazioni, suggerimenti e proposte per il consolidamento di un sistema-volontariato che è profondamente mutato nel corso degli anni e che chiede sostegno attivo e fattivo alla controparte pubblica. La chiave è certamente quella del dialogo aperto e della individuazione del ruolo del volontariato non quale mero supplente dell’intervento pubblico, ma come attore partecipante di un sistema di *welfare* che non sia residuale ma una delle chiavi per lo sviluppo dell’intero sistema-Paese: posto, infatti, che si attuano politiche pubbliche in forma sussidiaria ove le stesse siano chiaramente comprese dai cittadini, il grado di efficacia e reale osmosi tra i diversi livelli sarà maggiore se sarà effettivamente riconosciuto ‘...ai cittadini stessi la possibilità effettiva di partecipare, direttamente o per tramite di organizzazioni che direttamente hanno costituito, sia alla definizione che alla realizzazione delle politiche previste’,³⁰.

Il volontariato taglia trasversalmente tutte le aree di disagio sociale di maggiore rilevanza e la scommessa del pubblico resta quella di farsi garante del suo concreto esplicarsi a tutti i livelli, da una parte perseguendo la via di una sempre maggior semplificazione e agilità amministrativa nei rapporti con il mondo dell’associazionismo in un quadro di adeguati controlli e verifiche, dall’altra esigendo dal volontariato una sempre maggior preparazione sui temi in cui esso presti la propria opera. Vanno mantenute e rafforzate, cioè, le condizioni che permettano al volontariato – peraltro, all’interno di un sistema in cui diversi organismi che tutti afferiscono al cosiddetto Terzo Settore interagiscono fra di loro – di continuare ad operare quale uno dei principali agenti di promozione e coesione sociale, guadagnando spazi sempre più rilevanti nella costruzione di servizi per soggetti svantaggiati ed emarginati, nella promozione dei diritti e della qualità della vita, nella edificazione della cittadinanza attiva e solidale e agendo da attivo protagonista nelle politiche di lotta all’esclusione sociale³¹.

Le sfide per le autorità pubbliche (Stato, Regioni ed enti locali), che hanno il dovere costituzionale di fornire il sostegno al pieno dispiegarsi delle potenzialità dei cittadini e delle formazioni sociali in cui essi operano, sono rilevanti. Pur godendo di buona salute, infatti, il fenomeno del volontariato presenta alcuni campanelli d’allarme che occorre seguire con molta attenzione: frammentazione del fenomeno, problemi di ricambio generazionale, istituzionalizzazione delle organizzazioni piuttosto che orientamento a

³⁰ N.Zamaro, *Le organizzazioni di terzo settore e politiche di sussidiarietà: dinamiche settoriali e dilemmi emergenti*, in *Communitas*, 8, 2006, p.135

³¹ Si veda, ad esempio, il *NAP Inclusione Sociale - Piano d’azione nazionale contro la povertà e l’esclusione sociale 2003-2005*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e quanto riportato relativamente al valore inclusivo dei progetti sperimentali di volontariato, finanziati con il Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell’art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Direttive anni 2003 e 2004) nel *Rapporto di monitoraggio del Piano d’Azione Nazionale per l’inclusione sociale 2003 – 2005* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, p.62

svolgere funzione pubblica sussidiaria, propensione alla gestione delegata di servizi con carenza della coprogettazione degli interventi³².

L'azione pubblica, che va a tutelare, peraltro, l'immenso capitale reputazionale di cui il volontariato gode in Italia, deve permettere che il sistema *non profit* viva secondo una migliore attribuzione di ruoli e funzioni, più congeniale alla specifica vocazione di ogni singola realtà organizzativa, che agisce secondo la missione che le è propria, spettando al volontariato (ai volontariati) di essere presenza attiva sui territori, rilevatore ed anticipatore di bisogni, voce di denuncia.

Questo potrà avvenire, naturalmente, se tutte le amministrazioni, a partire dagli enti locali, coinvolgeranno adeguatamente i volontari nella progettazione ed elaborazione degli interventi, a fronte di una migliore preparazione culturale dei volontari stessi, e se l'investimento nella promozione della cittadinanza solidale entrerà con forza nell'agenda politica. Nessuna tentazione di 'Stato etico', naturalmente, ma un lavoro finalizzato affinché anche nelle principali realtà aggregative della società (famiglia e scuola) siano creati spazi e reali condizioni perché anche le categorie più deboli, come donne, giovani ed anziani, siano garantite nelle loro potenzialità di sviluppo umano e di contributo alla società civile in una logica della gratuità e dell'etica del bene comune³³.

Si rilegga, a tale proposito, quanto illustra un Autore francese che si occupa delle principali questioni all'ordine del giorno nelle moderne società: 'Imporre un limite allo sviluppo della razionalità strumentale e dell'economia, costruire i luoghi in cui potrà svilupparsi un vero apprendimento della vita pubblica, investire nella scelta delle modalità concrete e nell'esercizio di una nuova cittadinanza, ecco a cosa dovrebbero portare la riduzione del tempo individuale dedicato al lavoro e l'aumento del tempo sociale dedicato ad attività che sono, di fatto, attività politiche, le sole che possono veramente strutturare un legame sociale, oltre ai legami di parentela e all'amicizia. La sfida lanciata oggi allo Stato non consiste dunque nel sacrificare centinaia di miliardi di franchi per occupare le persone, per indennizzarle o per proporre loro corsi di formazione, spesso inefficaci, ma nel riuscire a trovare i mezzi per fare nascere raggruppamenti ed associazioni in grado di coltivare certi interessi e di fare sorgere negli individui il desiderio di dedicarsi, di suscitare in essi il desiderio di autonomia e libertà'³⁴.

³² *Un fenomeno con tanti 'più' e qualche campanello d'allarme*, a cura di Renato Frisanco, in Rapporto Biennale sul Volontariato in Italia 2005, Ministero della Solidarietà Sociale, Osservatorio Nazionale del Volontariato, p.17

³³ Stefano Zamagni, *Gratuità e socialità: il senso del volontariato*, in www.agenziaperleonus.it

³⁴ Dominique Méda, *Società senza lavoro*, Feltrinelli 1995, p.227