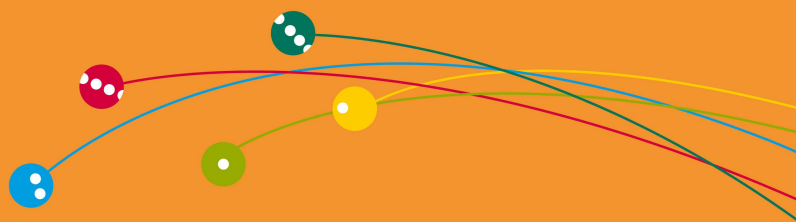


Anno europeo del  
**volontariato**



*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Direzione Generale Volontariato,  
Associazionismo e Formazioni sociali  
Div. III Volontariato -  
Osservatorio Nazionale per il Volontariato*

**ISFOL**  
ISTITUTO PER LO SVILUPPO  
DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI

***IV RAPPORTO  
- INTERMEDIO -  
BIENNALE SUL VOLONTARIATO  
(ART. 12, LEGGE 266/1991)***

***I VOLUME***

---

Primo Volume

A cura di Sabina Polidori

Claudia Montedoro (responsabile scientifico)

Rita Graziano (responsabile amministrativo)

Sabina Polidori (coordinamento scientifico)

Marco Marucci (attività di coordinamento Isfol/Ministero)

Simona Rotondi (ricercatrice  
e attività di supporto alla Segreteria Tecnica dell'ONV)

Massimiliano Giordano e Antonella Pietragalla  
(segreteria tecnica e amministrativa)

Secondo Volume

a cura della  
Conferenza Permanente Presidenti Associazioni e  
Federazioni Nazionali di Volontariato –CONVOL

Pubblicato il 10 marzo 2011 – Consorzio Innopolis

# INDICE

- Prefazione* di Rita Graziano *pagina 4*
- Introduzione* di Sabina Polidori *pagina 9*
- PARTE PRIMA - Le organizzazioni di volontariato ed il Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit - SIONP** *a cura del Servizio Statistico e di Coordinamento delle Banche Dati ISFOL a cura di Enrico Spataro e Annalisa Carbone* *pagina 16*
- PARTE SECONDA - Approfondimenti tematici**
- 2.1. L'economia del Volontariato tra l'impresa relazionale e lo sviluppo sostenibile. Lineamenti per l'Indicatore S.P.E.S. *a cura di Fulvio Palmieri* *pagina 61*
- 2.2. Cittadinanza Europea Attiva e Volontariato nelle politiche dell'Unione Europea *a cura di Rita Sassu* *pagina 66*
- 2.3. Il meccanismo di protezione civile nell'Unione Europea *a cura di Fabio Fraiese D'Amato, Carmine Lizza, Iaria Lucaroni* *pagina 73*
- 2.4. I Beni Culturali e il Volontariato *a cura di Leila Nista* *pagina 88*
- 2.5. Il Rischio scelto. La formazione alla sicurezza per le Organizzazioni di Volontariato *a cura di Elisa Bara, Maria Paola Mostarda, Luigi Pati, Elisa Bara, Paola Zini* *pagina 92*
- 2.6. Formare alla cura dell'altro. Volontariato e sofferenza adulta *a cura di Elisa Bara, Maria Paola Mostarda, Luigi Pati* *pagina 108*
- 2.7. Il Volontariato pro-migranti. Profili, competenze, fabbisogni formativi *a cura di Elena Caramelli, Francesco Gaudio* *pagina 113*
- 2.8. La promozione della salute e la tutela del consumatore *a cura di Dino Cimaglia* *pagina 138*

2.9. Conoscere per partecipare: le persone senza dimora *a cura di Claudia Montedoro, Sabina Polidori* *pagina 145*

2.10. La raccolta fondi per il Volontariato: un'opportunità da potenziale. I risultati parziali dell'indagine esplorativa *a cura di Sabina Polidori e Simona Rotondi* *pagina 168*

2.11. Casa del Welfare: le Reti nel Volontariato. I risultati parziali dell'indagine esplorativa *a cura di Sabina Polidori e Simona Rotondi* *pagina 182*

**PARTE TERZA - Il progetto "LABORATORI DI CITTADINANZA PARTECIPATA"**  
*a cura di Sabina Polidori, Simona Rotondi, Andrea Tavazza*

3.1. Descrizione del progetto *pagina 197*

3.2. Educare alla cittadinanza: significati *pagina 200*

3.3. La progettazione sociale: uno strumento per avvicinare i giovani al Territorio *pagina 205*

3.4. I principali risultati dell'indagine esplorativa *pagina 210*

---

# PREFAZIONE<sup>1</sup>

*di Rita Graziano*

Questo IV Rapporto Biennale Intermedio sul Volontariato si pone come un concreto contributo alla comprensione della dimensione qualitativa e quantitativa del volontariato in Italia, all'analisi delle sue criticità ed alla configurazione delle sue prospettive di sviluppo per i prossimi anni.

Il progetto è stato portato avanti attraverso il gruppo di lavoro dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato che ha collaborato con il gruppo di lavoro dell'ISFOL.

Il coordinamento scientifico del Rapporto Biennale sul Volontariato è sia del suddetto gruppo di lavoro dell'Osservatorio sia della Segreteria Tecnica dell'ONV (come deliberato dallo stesso organismo) che ha operato in sinergia con il responsabile per le attività di assistenza tecnica assegnate all'ISFOL la cui supervisione è affidata a Claudia Montedoro, responsabile dell'Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi - ISFOL.

Nell'ambito del rapporto, attribuisco una grande importanza alla parte su "Le organizzazioni di volontariato ed il Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit - SIONP in quanto si presentano i risultati della rilevazione svolta in questi anni dal Servizio Statistico e di Coordinamento delle Banche Dati ISFOL - responsabile Enrico Spataro - con l'obiettivo di favorire la massima visibilità al fenomeno volontariato in tutte le sue espressioni e i suoi campi di intervento al fine di promuoverne la funzione, indicandone traguardi, punti di forza e di debolezza, nonché aggiornando i dati e le informazioni sul fenomeno del volontariato.

Considero significativo che la pubblicazione di questo Rapporto Biennale coincida con l'Anno Europeo del volontariato<sup>2</sup>, che ha tra gli obiettivi specifici quello della conoscenza della cultura e dei valori del volontariato, sia tra le giovani generazioni sia tra i cittadini che non hanno mai svolto attività di volontariato, ossia di sensibilizzare l'opinione pubblica al valore ed all'importanza del volontariato al fine di suscitare una

---

<sup>1</sup> Dirigente DIV III - Volontariato, Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni sociali - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>2</sup> Presso la Direzione Generale Volontariato, Associazionismo e Formazioni sociali - Ministero del Lavoro e Politiche Sociali - opera l'Organismo nazionale di coordinamento (ONC), entità istituzionale indicata dal Governo di ogni Stato membro alla Commissione europea, che ha il compito di coordinare tutte le iniziative dell'Anno europeo nel territorio nazionale e si interfaccia con le istituzioni europee. "L'ONC Italia" è supportato nelle sue attività dal gruppo di lavoro dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato "Volontariato Europeo e Internazionale a confronto" e dalla segreteria tecnica "Area Europa e Mediterraneo" del CsvNet - Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato.

presa di coscienza collettiva dell'importanza del volontariato in quanto espressione di partecipazione civica che contribuisce alla soluzione di problemi di interesse comune per tutti gli Stati membri, come lo sviluppo armonioso della società e la coesione sociale.

Gli obiettivi generali dell'Anno europeo - da realizzare attraverso lo scambio di esperienze e di buone pratiche - sono: incoraggiare e sostenere gli sforzi della Comunità, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali per creare per la società civile condizioni favorevoli al volontariato nell'Unione europea (UE) e per aumentare la visibilità delle attività di volontariato nell'UE.

Gli obiettivi specifici sono:

- creare condizioni favorevoli al volontariato nell'Unione europea al fine di integrare il volontariato negli sforzi di promozione della partecipazione civica e delle attività interpersonali in un contesto UE e affrontare gli ostacoli esistenti alle attività di volontariato, se appropriato e necessario;
- fornire agli organizzatori di attività di volontariato gli strumenti per migliorare la qualità delle attività di volontariato al fine di agevolare le attività di volontariato e aiutare gli organizzatori a introdurre nuovi tipi di attività di volontariato ed incoraggiare la collaborazione in rete, la mobilità, la cooperazione e la creazione di sinergie nella società civile nonché tra la società civile e altri settori in un contesto UE;
- riconoscere le attività di volontariato al fine di promuovere incentivi appropriati per privati, imprese e organizzazioni che formano e sostengono i volontari e assicurare un riconoscimento del volontariato a livello di UE e negli Stati membri da parte dei responsabili politici, delle organizzazioni della società civile, delle istituzioni pubbliche, del settore dell'istruzione formale e non formale e dei datori di lavoro, sotto il profilo delle capacità e delle competenze acquisite nell'ambito di tali attività;
- sensibilizzare l'opinione pubblica al valore e all'importanza del volontariato al fine di suscitare una presa di coscienza collettiva dell'importanza del volontariato in quanto espressione di - creare condizioni favorevoli per il volontariato, affrontando ostacoli esistenti; - fornire alle organizzazioni strumenti per migliorare la qualità, l'innovazione e il lavoro di rete; - promuovere forme di incentivazione a favore delle entità che formano e sostengono il volontariato a livello europeo e negli stati membri; - suscitare una presa di coscienza collettiva dell'importanza del volontariato.

Gli obiettivi del Piano Italia 2011 presentato dall'Italia e approvato dalla Commissione Europea, si basano sui concetti trasversali alle azioni, che riflettono le motivazioni di base dell'agire volontario:

-il concetto di empowerment, quel processo dell'azione sociale attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenze sulle proprie vite, al fine di cambiare il proprio ambiente sociale e politico per migliorare l'equità e la qualità della vita;

- il concetto di mainstreaming, quel processo dell'azione sociale attraverso il quale le differenze e le prassi innovative acquisiscono centralità e protagonismo nell'insieme delle politiche pubbliche.

L'insieme delle azioni del Piano mirano a rendere visibile, riconoscibile e più diffusa una cultura del volontariato condivisa, inclusiva e propositiva, agente dell'innovazione sociale e collante di comunità.

L'Anno europeo rappresenta quindi una grande occasione per il tessuto sociale italiano e per tutto il territorio nazionale: l'obiettivo principale è costruire azioni e percorsi condivisi e partecipati, tra il volontariato stesso e gli organismi di terzo settore che coinvolgono i volontari e promuovono il volontariato e la cittadinanza attiva, le istituzioni e tutti gli altri portatori di interesse.

L'aspetto più importante dell'Anno europeo è la possibilità di condividere con le Amministrazioni Centrali che hanno come competenze di riferimento – direttamente o indirettamente – il volontariato (settore salute, giustizia, protezione civile, beni culturali, ambiente, advocacy, ecc.), la cittadinanza attiva, le politiche giovanili, della legalità e del mondo giovanile, allo scopo di sollecitare un'attività condivisa, nonché di collaborazione, attraverso specifici accordi di programma.

L'obiettivo è creare una strategia condivisa e una rete di partenariato istituzionale che si ponga come attore sociale in grado di coinvolgere tutti i cittadini e le associazioni territoriali.

L'ONC e l'Osservatorio lavoreranno altresì per promuovere un ampio coinvolgimento di altri portatori d'interesse, attraverso la co-progettazione e il sostegno delle iniziative legate agli Ambiti del Piano Italia 2011 e inseriti – in progress - nel Calendario nazionale 2011.

Concludo citando la Decisione del Consiglio, pubblicata a Bruxelles sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 22 gennaio 2010 (2010/37/CE), che ha proclamato il 2011 Anno europeo delle attività di volontariato: *"Il volontariato è una delle dimensioni fondamentali della cittadinanza attiva e della democrazia, nella quale assumono forma concreta*

*valori europei quali la solidarietà e la non discriminazione e in tal senso contribuirà allo sviluppo armonioso delle società europee".*

Colgo l'occasione per ringraziare tutti coloro che hanno collaborato alla realizzazione di questo Rapporto Biennale Intermedio, permettendo di ricostruire le interessanti esperienze, i significativi dati e le riflessioni riportate nel rapporto e che ci hanno offerto chiavi di lettura e suggerimenti preziosi.



# INTRODUZIONE

di Sabina Polidori<sup>3</sup>

Il IV Rapporto Biennale sul Volontariato testimonia e conferma, a mio parere, come il Volontariato rappresenti ancora oggi un soggetto protagonista ed attivo, ricoprendo un ruolo strategico e fondamentale per lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

Il Rapporto è strutturalmente suddiviso in due volumi, il primo contenente in particolare una serie di approfondimenti scientifici relativi alle tematiche piu' attuali e significative del Volontariato e delle Politiche Sociali, il secondo dedicato invece alle caratteristiche specifiche del mondo del Volontariato e ai suoi rapporti con altri Soggetti.

Il Primo Volume è articolato in tre parti:

*-la Parte Prima - Le organizzazioni di volontariato ed il Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit - SIONP* è a cura del Servizio Statistico e di Coordinamento delle Banche Dati ISFOL e intende presentare i risultati statistici nati realizzati a seguito di della creazione di un Sistema Informativo concernente tutto il settore del non profit, ritenuto utile ed opportuno dalla committenza per indirizzare la propria funzione decisionale nella programmazione e pianificazione di politiche, oltre che per attivare future analisi per conoscere e valutare i servizi offerti. E' maturata, così, la necessità di progettare e costruire un Sistema Informativo complesso, in grado di presidiare parametri diversi, sia quantitativi che qualitativi, contemplati nei vari Registri e capace di non disperdere nessuna informazione disponibile nel rispetto di alcune caratteristiche, quali: correttezza, rilevanza, attendibilità, affidabilità, tempestività, selettività e dettaglio. Il Sistema riunisce in un'unica struttura le informazioni anagrafiche delle organizzazioni delle varie tipologie giuridiche menzionate, dati legislativi, elementi conoscitivi funzionali alla classificazione strutturale ed organizzativa dell'intero settore.

*- la Parte Seconda - Approfondimenti tematici* - si articola in 9 contributi scientifici, curati da diversi autori su ambiti particolarmente importanti: dall'economica del volontariato, al tema della cittadinanza, al rapporto tra beni culturali e volontariato, alla protezione civile e al Rischio nelle Organizzazioni di Volontariato, al volontariato pro-

---

<sup>3</sup> Ricercatrice ISFOL e Responsabile Segreteria Tecnica 'Osservatorio Nazionale del Volontariato, Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni sociali - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

migranti e alla tutela del consumatore. Ciascuno di questi articoli vuole essere un contributo per riflettere, porsi domande, capire di più il mondo frammentato, magmatico e complesso del Volontariato, in tutte le sue sfaccettature.

-la Parte Terza- **Il progetto “LABORATORI DI CITTADINANZA PARTECIPATA”** – espone i risultati del progetto sperimentale realizzato da cinque Amministrazioni Provinciali: Torino (capofila), Arezzo, Benevento, Palermo e Treviso, da un’idea e proposta dell’Osservatorio Nazionale per il Volontariato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dallo stesso finanziato.

Il Progetto è caratterizzato dall’attuazione di interventi finalizzati a fornire ai partecipanti (generalmente ragazzi delle terze e quarte classi di Istituti di Istruzione Superiore), gli strumenti ed i metodi per la progettazione sociale, l’analisi territoriale e l’approfondimento di conoscenze attinenti la diversità, l’ambiente e la legalità al fine di attivare, nelle singole scuole coinvolte, laboratori di cittadinanza partecipata.

Lo scenario emergente dall’insieme delle riflessioni qui presentate mostra come il mondo del volontariato sia una galassia articolata e complessa nelle sue finalità, nelle molteplici forme organizzative, nelle motivazioni che la guidano. Il volontariato, privilegiando un’azione di tipo comunicativo e un comportamento prosociale contribuisce in definitiva alla promozione di una cultura di relazioni e di attenzione alla persona, divenendo espressione della comunità e proponendosi strumento di rinnovamento e di garanzia dei diritti. Come recita anche il 2° comma dell’art. 4 della Costituzione italiana, *“ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”*

Sicuramente è necessario, oggi, “ricalibrare” l’identità del volontariato, chiarendo in primis il significato della sua irrinunciabile caratteristica : la gratuità.

Essa va interpretata e distinta in due dimensioni concettuali e pragmatiche: la gratuità in quanto assenza di retribuzione, e la gratuità in quanto predisposizione di spirito. La caratteristica distintiva di un’organizzazione di volontariato quindi, rispetto ad esempio ad una struttura filantropica è la costruzione di relazioni, in quanto il dono viene a porsi e ad estrinsecarsi come reciprocità e relazione. Infatti se un’organizzazione filantropica fa le cose per gli altri, l’associazione di volontariato le fa con gli altri. La specificità di queste realtà organizzative si può cogliere nella trama relazionale, attenta alle dimensioni interazionali e alla sociabilità delle reti sociali.

Il volontariato è sicuramente un soggetto attivo e partecipe del mutamento sociale, economico e produttivo del nostro paese, capace di determinare e promuovere nuovi bisogni individuali e sociali, nuove domande di beni materiali ed immateriali che

richiedono alle forze politiche nuove risposte sul piano sociale. Il Rapporto Biennale ci aiuta a capire dove e perché il Volontariato è cambiato rispetto al passato.

La lettura dei contributi di tale Rapporto Biennale mi suggerisce alcune considerazioni rispetto al Volontariato oggi.

Tre sono, a mio parere, le parole chiavi che lo connotano: **progettualità, sfida alla prossimità, connessioni virtuose e rivoluzione.**

Innanzitutto è chiaro che in questo attuale contesto sociale, il volontariato è cambiato negli ultimi anni, per una serie di motivi.

A mio parere, quello più incisivo ed importante risiede nella sua accresciuta **capacità progettuale**, ossia la capacità di costruire a lungo termine interventi/percorsi/attività con un senso logico e razionale. La progettazione sociale è lo strumento che ha contribuito a modificare il volto del volontariato, facendo acquisire una rinnovata visione, con sguardo rivolto al futuro, che non improvvisa più, ma razionalmente costruisce mano a mano percorsi coerenti di sviluppo sul proprio territorio. Il volontariato può essere concepito come un contesto in evoluzione, ma anche di evoluzione, in cui si sviluppano processi aperti, sperimentali, che sfuggono a definizioni deterministiche. Esso si trova a dover gestire i mutevoli cambiamenti del quadro politico, sociale ed economico e questo impone un'analisi della situazione e la ricerca di una nuova identità, di un nuovo modo di essere e di fare, in una sola parola di una nuova cultura che consenta di giungere ad una definizione della "funzione del volontariato" nel contesto sociale cui fa riferimento.

Le associazioni di volontariato sono realtà in cambiamento perché connesse alle trasformazioni dell'ambiente esterno e di quello interno. E' necessario, pertanto, favorire una cultura organizzativa che valorizzi il ruolo di ognuno nel costruire e trasformare l'organizzazione e, al contempo alimenti le motivazioni individuali a impegnarsi nel cambiamento. Ciò da un lato richiede la distribuzione differenziata dei compiti e dei ruoli e, dall'altra l'interdipendenza dei diversi operatori, al fine di conseguire obiettivi comuni.

Dare risposte a bisogni urgenti e disattesi, unitamente alla capacità "profetica" di intuire e confrontarsi con le richieste della comunità territoriale rappresentano sicuramente due dei tratti salienti riconducibili alle Associazioni di volontariato. Se tali circostanze valorizzano un ruolo che potremmo definire pionieristico, di avanguardia, l'altra faccia della medaglia è quella di organizzazioni costrette troppo spesso a lavorare in situazioni emergenziali, in contesti dinamici e concentrate più sull'offrire risposte immediate a bisogni contingenti, piuttosto che sull'analisi e rimozione dei nessi di causa ed effetto.

La riflessione sul volontariato italiano si colloca entro i confini di uno scenario sociale e culturale profondamente complesso e in continua evoluzione, da cui non si può prescindere per una piena e adeguata comprensione del fenomeno volontariato.

Perché il Volontariato italiano oggi si pone come strumento strategico e **sfida** alla **prossimità**? Sicuramente possiamo affermare che i volontari oggi hanno un ruolo fondamentale: si impegnano a far crescere la qualità umana nella vita della comunità territoriale e nella vita della società. L'attenzione ai bisogni sociali identifica la dimensione della solidarietà nell'agire dei volontari costituendo, come ha sentenziato la Corte Costituzionale (sentenza 75/92) l'elemento basilare di ogni cittadinanza, e trova nel volontariato uno dei contesti più favorevoli. Su questo presupposto si è basato il pieno e formale riconoscimento da parte dello Stato all'art.1 della legge 266 del 1991. Nell'ultimo decennio si è resa sempre più palese l'incidenza, sulle condizioni di disagio sociale e soprattutto nei confronti dei destinatari dei servizi di solidarietà, delle dinamiche di emarginazione e di rifiuto verso persone in difficoltà. I volontari colgono ormai con crescente sensibilità, la necessità di creare attorno alle persone aiutate veri e propri contesti di accoglienza, valorizzazione e inserimento sociale. Il volontariato a partire dal suo approccio con la realtà è in se stesso paradigma di cambiamento culturale sociale e istituzionale. Si muove infatti intorno ad una condivisa sensibilità verso il raggiungimento del "bene comune", che poi trasmette alla società attraverso la sua azione. Proprio per la sua vicinanza e condivisione con i contesti più estremi del disagio il volontario alimenta una sensibilità alle contraddizioni ed alle ingiustizie della nostra società. Il Volontariato, quindi, si pone come sfida alla prossimità nell'attuale contesto sociale perché:

- ha delle modalità di approccio, di accoglienza e di accompagnamento più flessibili, non centrati sul problema ma sulla persona;
- incentiva dispositivi di protezione individuale sostenendo la soggettività e la personalizzazione degli interventi;
- è in grado realmente di attivare risorse formali ed informali della Comunità locale, promuovendo il lavoro di rete tra Pubblico e Privato.

Il ruolo chiave del volontariato oggi è quello di sostenere una condivisione ed una presa in carico del disagio per dare una risposta concreta soprattutto alle persone più svantaggiate.

Il volontariato si caratterizza per utilizzare un approccio comunitario, mettere la relazione al centro del proprio intervento, essere trasversali, partire dal basso. Questo crea le **connessioni virtuose**, altro elemento distintivo.

Per questo contribuisce a creare condivisione, senso di appartenenza, muovere interessi e attivare azioni coordinate centrate sulla collaborazione e sul riconoscimento reciproco.

In tale scenario sociale ritengo che le Istituzioni pubbliche dovrebbero sostenere maggiormente le Organizzazioni di Volontariato, che sono caratterizzate spesso dall'intervento nelle emergenze, rischiando quindi di non avere una continuità e una sistematicità nelle azioni: il risultato spesso è che non hanno spazi, tempi e risorse per indirizzare i propri sforzi ad una autentica promozione dei destinatari. Ciò mette in grado i volontari di potersi confrontare, a partire da una coscienza critica libera e costruttiva, con tutti gli attori sociali di un territorio. Tale autonomia permette inoltre al volontariato di poter offrire e collocare i propri servizi con ingegno e creatività in qualsiasi punto critico delle reti solidali già operanti in un territorio e/o nei loro punti deboli. Le istituzioni pubbliche possono trovare in questo complesso valoriale, utili alleanze e preziosi contributi alla crescita della società civile.

Qualsiasi supporto e agevolazione da parte delle istituzioni e delle prassi del volontariato nei luoghi istituzionali e elaborazione della cultura (Scuola, Università, Ricerca, ecc) è altrettanta misura di reale sussidiarietà nel consolidamento della società civile. Il servizio espresso dalle organizzazioni di Volontariato rappresenta, per l'intera società, un apporto irrinunciabile per la rimozione delle contraddizioni sociali e delle loro cause culturali, istituzionali e contestuali. Le istituzioni pubbliche dovrebbero, quindi, valorizzare questa risorsa favorendo, agevolando, consolidando i percorsi di partecipazione del volontariato ai tavoli della concertazione per l'elaborazione delle politiche sociali ai vari livelli del territorio. La rete, intesa come l'insieme delle relazioni che lega tra loro le parti che compongono una collettività, o un suo particolare settore, è ormai da tempo affermata e riconosciuta come una necessità in molti settori della società, dall'informazione all'industria, dal commercio ai servizi sociali. Ognuno di questi settori, dunque, può essere rappresentato come un organismo composto da un insieme di attori, sostanzialmente interdipendenti tra di loro. In questo organismo il sistema delle comunicazioni assolve alla funzione di "sistema nervoso", ovvero di relazione e di coordinamento tra le parti, necessaria al suo corretto funzionamento. Con il procedere del processo di specializzazione della società, e della sua conseguente frammentazione, questo ruolo di raccordo assume un'importanza sempre crescente.

La necessità di collaborazione tra gli enti che compongono il variegato mondo dei servizi sociali è ormai da tempo assodata da parte degli operatori del settore, nonché oggetto di attenzione anche da parte del legislatore, che a partire dalla legge 328 del 2000, legge di riforma del sistema integrato di interventi e servizi sociali, considera sempre come fondamentale la collaborazione tra gli enti e tra il pubblico e il privato. Il lavoro svolto dalle associazioni e organizzazioni di volontariato, teso ad offrire azioni di

advocacy, sostegno ed empowerment a determinate categorie deboli di un territorio, oltre che teso a costruire cultura, nella misura in cui sensibilizza e promuove l'orientamento dei comportamenti della cittadinanza verso valori quali la solidarietà, la sussidiarietà e la giustizia sociale, ha portato negli anni alla consapevolezza che le problematiche sociali difficilmente possono essere affrontate in maniera lineare e isolata.

La complessità che caratterizza la società contemporanea richiede, infatti, un approccio sistemico dello stesso lavoro sociale volontario che, per essere efficace, deve considerare l'interdipendenza di tutti gli elementi che contribuiscono a creare cambiamento e crescita della comunità. Il mondo del volontariato presenta alcune particolarità che rafforzano ulteriormente la necessità di una rete di relazioni, sia all'interno, tra gli attori che appartengono al sistema, sia verso l'esterno, ovvero con gli elementi dei servizi sociali e della pubblica amministrazione.

Credo infine che il Volontariato oggi sia un **soggetto rivoluzionario**.

Ed in che senso ha un ruolo rivoluzionario?

Il volontariato innanzitutto vuole riportare al centro dell'attenzione politica e sociale la realtà dell'esclusione sociale, ripresentando al centro del dibattito la questione del bene comune, inteso come bene di tutti e di ciascuno. Esso può realizzarsi solo nella piena condivisione dei destini individuali e collettivi, mediante l'apporto responsabile e irrinunciabile di ogni persona e delle diverse componenti sociali.

È necessario allora che il volontariato non si limiti alla sola realizzazione di servizi, ma nel contempo sappia anche rielaborare culturalmente la propria esperienza in funzione di un interesse generale. L'obiettivo del bene comune, da perseguire attraverso la centralità delle politiche sociali, esige il cambiamento dei comportamenti, dei rapporti sociali e la crescita di processi di solidarietà e di reciproca responsabilizzazione nel quotidiano.

È fondamentale per questo ridefinire un modello più avanzato di politica sociale, basato sull'integrazione reale ed operativa del pubblico e del privato, che contrasti l'attuale rischio di abbandono da parte del pubblico di funzioni indispensabili, come la garanzia dei diritti, la programmazione, la valutazione degli interventi. Per questo è necessario sostenere lo sviluppo di un modello integrato di politica sociale, fondato sull'intervento solidale delle diverse componenti della società e fondato sul lavoro di rete. Su questo piano, il volontariato che voglia essere forza di cambiamento, deve saper esercitare un ruolo rivoluzionario, proponendosi come uno dei soggetti esemplari di nuova cittadinanza solidale e sviluppando un ruolo di coscienza critica e di promozione democratica. È indispensabile che il volontariato sviluppi una capacità di agire a diversi

livelli (locale-regionale-nazionale-internazionale), dando priorità alla realizzazione di micro-esperienze, che vedano la gente protagonista, a livello locale, dell'azione di cambiamento.

E' un ruolo arduo e difficile, perché impegnato in un lungo e continuo lavoro di animazione territoriale, di accompagnamento, di elaborazione, condivisione e gestione di nuovi strumenti di *governance* al fine di integrare e connettere - non sulla carta progettuale ma nella complessità degli attori e delle strategie territoriali il complessivo e ricco patrimonio territoriale delle associazioni di volontariato.

I servizi, le prestazioni, il tempo e le risorse messe a disposizione da parte dei volontari nelle diverse situazioni di bisogno e spesso elaborate in modo da ottenere e condividere prestazioni con valore aggiunto di solidarietà, promozione umana e sviluppo culturale, rappresentano dunque una preziosissima risorsa per la qualità della vita del paese.

Il secondo Volume, a cura di Convol, si compone di 3 Capitoli.

Il primo, dal titolo **“Volontariato, reti e caratteri identitari: dagli aspetti definitivi alle prassi operative”**, intende tracciare una mappatura del fenomeno, descrivendo numeri, caratteristiche qualitative, aspetti organizzativi e geografici, facendo emergere i tratti distintivi e le criticità.

Il secondo, **“Il volontariato e la rete dei Centri di servizio: l'incontro tra i bisogni del volontariato e l'offerta dei CSV”**, affronta il tema dei Csv, in particolare focalizzando l'attenzione sul processo di governante e sui servizi offerti, nonché sulle sfide future a cui intende rispondere.

Il terzo, come ben definito dal titolo **“ Volontariato, istituzioni e sistema di welfare”**, intende descrivere il rapporto tra volontariato ed enti locali nelle sue numerose e possibili articolazioni (dalla regolazione alla partnership), le opportunità e i vincoli del Welfare locale, e il contributo del volontariato al sistema integrato dei servizi sociali.

Il quarto **“I rapporti con le Reti internazionali del Volontariato”**, sintetizza le caratteristiche e gli scenari di tale dimensione.

**PARTE PRIMA – Le organizzazioni di volontariato ed il  
Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit – SIONP**



## IL CONTESTO

### Le organizzazioni di volontariato in Italia

La definizione di organizzazione di volontariato fa riferimento a quella prevista dalla legge 266 del 1991, istitutiva dei registri regionali. Essa stabilisce che, indipendentemente dalla forma giuridica assunta e dal tipo di struttura utilizzata per l'espletamento delle attività, l'iscrizione ai registri regionali delle organizzazioni di volontariato è concessa allorché esse:

- ♦ si avvalgano in modo determinante e prevalente di prestazioni volontarie e gratuite dei propri aderenti;
- ♦ utilizzino lavoratori dipendenti o prestazioni di lavoro autonomo "esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento, oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività comunque svolta";
- ♦ prevedano espressamente, negli accordi tra gli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto dell'organizzazione, "l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative, nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti";
- ♦ rispettino "l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti".

La medesima legge stabilisce che, per qualificare l'attività di lavoro volontario, occorre che esso:

- ♦ sia prestato in modo spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, esclusivamente per fini di solidarietà;
- ♦ non possa essere retribuito in alcun modo, nemmeno dal beneficiario delle prestazioni;

e che:

- ♦ il carattere di volontario sia incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui egli fa parte:

"per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà (art. 2)"

I principali elementi caratterizzanti le organizzazioni di volontariato riguardano:

- ♦ la gratuità: assenza della retribuzione per il volontario; le prestazioni sono esclusivamente a titolo gratuito. Vi può essere personale non volontario retribuito qualora necessario, ma in misura non prevalente;
- ♦ la solidarietà: i settori di intervento sono molteplici ed il fine ultimo è quello della solidarietà sociale (assenza del fine di lucro);
- ♦ l'organizzazione: la legge fa riferimento a strutture stabili ed organizzate, privilegiando l'azione organizzata a quella individuale e sporadica.

Dal punto di vista normativo ogni Regione e Provincia Autonoma ha provveduto, in seguito all'emanazione della legge nazionale del 1991, a recepirla e ad adeguarla ai propri territori di competenza, per renderla più idonea e applicabile alle necessità della programmazione sociale territoriale, o, in taluni casi, per delegare la "gestione" operativa di alcuni processi alle province.

Tale vivacità la si evince dalla Tavola 1:

**Tavola 1: Il volontariato nei territori e le sue norme**

<b>TERRITORIO</b>	<b>Norme sulle organizzazioni di volontariato in seguito alla L. 266/1991 - Legge quadro sul volontariato -</b>
<b>ABRUZZO</b> <a href="http://www.regione.abruzzo.it">www.regione.abruzzo.it</a>	<b>LR 37/1993</b> - Recepimento legge quadro sul volontariato. Istituzione del registro nazionale
<b>BASILICATA</b> <a href="http://www.regione.basilicata.it">www.regione.basilicata.it</a>	<b>LR 1/2000</b> - Nuove norme per la promozione del volontariato abrogazione delle leggi regionali nn. 38/1993 e 2/1997
<b>CALABRIA</b> <a href="http://www.regione.calabria.it">www.regione.calabria.it</a>	<b>LR 18/1995</b> - Norme per il riconoscimento e per la promozione delle organizzazioni di volontariato (istituzione registro)  <b>LR 10/1996</b> - Adeguamento legge regionale 19 aprile 1995, n. 18 alla legge quadro nazionale n. 266 dell'11 agosto 1991 sul volontariato
<b>CAMPANIA</b> <a href="http://www.regione.campania.it">www.regione.campania.it</a>	<b>LR 9/1993</b> - Norme per la valorizzazione del volontariato e regolamentazione del rapporto con la Regione e gli Enti Locali (istituzione registro)  <b>LR 18/1996</b> - Integrazioni e modifiche alla LR 9/1993
<b>EMILIA ROMAGNA</b> <a href="http://www.regione.emilia-romagna.it">www.regione.emilia-romagna.it</a>	<b>L R 12/2005</b> - Norme per la valorizzazione delle Organizzazioni di volontariato. Abrogazione della LR 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 - Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della LR 31 maggio 1993, n. 26)  <b>LR 13/2006</b> - Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo provvedimento di variazione

	<p><b>DGR 139/2000</b> - Modalità per la gestione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato. criteri minimi di uniformità delle procedure per la gestione dei registri provinciali delle organizzazioni di volontariato. revoca della deliberazione n. 2436/1996.</p> <p><b>DGR 140/2006</b> - Determinazione delle caratteristiche delle organizzazioni di volontariato a rilevanza regionale iscrivibili nel registro regionale di cui all'art. 2, comma 1 della LR 12/2005)</p>
<p><b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b> <a href="http://www.regione.fvg.it">www.regione.fvg.it</a></p>	<p><b>LR 12/1995</b> - Disciplina dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato</p>
<p><b>LAZIO</b> <a href="http://www.regione.lazio.it">www.regione.lazio.it</a></p>	<p><b>LR 29/93</b> - Disciplina dell'attività di volontariato nella Regione Lazio (istituzione registro)</p> <p><b>LR 18/1996</b> - Modifica della legge regionale 28 giugno 1993, n. 29, concernente disciplina delle attività di volontariato nella regione Lazio</p> <p><b>LR 12/2000</b> - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2000 (legge regionale 11 aprile 1986, n. 17)</p> <p><b>Deliberazione della Giunta Regionale 20.06.2006, n.351</b> - Criteri e modalità per l'erogazione dei contributi in favore delle Organizzazioni di Volontariato. Legge regionale 28.06.1993, n.29. Revoca della deliberazione di Giunta Regionale 15.04.1998, n.1345</p>
<p><b>LIGURIA</b> <a href="http://www.regione.liguria.it">www.regione.liguria.it</a></p>	<p><b>LR 15/1992</b> - Disciplina del volontariato (istituzione registro)</p> <p><b>LR 7/1996</b> - Modifica alla legge regionale 28 maggio 1992, n. 15 (Disciplina del volontariato)</p> <p><b>Regolamento regionale 14.05.1993, n.1</b> - Regolamento dell'osservatorio regionale di promozione, informazione e documentazione sul</p>

	volontariato
<b>LOMBARDIA</b> <a href="http://www.regione.lombardia.it">www.regione.lombardia.it</a>	<b>LR 1/2008</b> - Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso. (istituzione registro)
<b>MARCHE</b> <a href="http://www.regione.marche.it">www.regione.marche.it</a>	<b>LR 48/1995</b> - Disciplina del volontariato (istituzione registro)  <b>L.R. 30.06.1998, n.20</b> - Modifica articolo 10, comma 2, della legge regionale 13.04.1995, n. 48, avente ad oggetto Disciplina del volontariato
<b>MOLISE</b> <a href="http://www.regione.molise.it">www.regione.molise.it</a>	<b>LR 10/2007</b> - Nuove norme per la promozione del volontariato nella regione Molise (istituzione registro)
<b>PIEMONTE</b> <a href="http://www.regione.piemonte.it">www.regione.piemonte.it</a>	<b>LR 38/1994</b> - Valorizzazione e promozione del volontariato - (istituzione registro)  <b>LR 1/2004</b> - Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento  <b>L. R.: 02.07.2008, n.21</b> - Modifiche alla legge regionale 29.08.1994, n.38, Valorizzazione e promozione del volontariato.

<b>PUGLIA</b> <a href="http://www.regione.puglia.it">www.regione.puglia.it</a>	<b>LR 11/1994</b> - Norme di attuazione della legge - quadro sul volontariato (istituzione registro)
<b>SARDEGNA</b> <a href="http://www.regione.sardegna.it">www.regione.sardegna.it</a>	<b>LR 39/1993</b> - Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alle leggi regionali 25 gennaio 1988, n. 4, e 17 gennaio 1989, n. 3
<b>SICILIA</b>	<b>LR 22/1994</b> - Norme sulla valorizzazione dell'attività

<a href="http://www.regione.sicilia.it">www.regione.sicilia.it</a>	di volontariato (istituzione registro)
<b>TOSCANA</b> <a href="http://www.regione.toscana.it">www.regione.toscana.it</a>	<p><b>LR 28/1993 e successive modifiche</b> - Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato"(testo coordinato)</p> <p><b>LR 44/1994</b> - Modificazioni alla legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 concernente norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato</p> <p><b>LR 111/1994</b>  <b>LR 28/1993</b> - Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, Enti locali ed altri enti pubblici. Istituzione registro regionale delle organizzazioni del volontariato. Modifiche.</p> <p><b>LR 29/1996</b> - Modifiche alla legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 concernente norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la regione gli enti locali e gli altri enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato".</p>
<b>UMBRIA</b> <a href="http://www.regione.umbria.it">www.regione.umbria.it</a>	<b>LR 18/1994 - Disciplina del volontariato</b> (istituzione registro)
<b>VALLE D'AOSTA</b> <a href="http://www.regione.vda.it">www.regione.vda.it</a>	<p><b>LR 16/2005 - Disciplina del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale</b></p> <p><b>Modificazioni alla legge regionale 21 aprile 1994, n. 12</b> (Contributi a favore di associazioni ed enti di tutela dei cittadini invalidi, mutilati e handicappati operanti in Valle d'Aosta), e abrogazione delle leggi regionali 6 dicembre 1993, n. 83, e 9 febbraio 1996, n. 5</p> (istituzione registro)
<b>VENETO</b> <a href="http://www.regione.veneto.it">www.regione.veneto.it</a>	<b>LR 40/93</b> - Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato

	<p>(istituzione registro)</p> <p><b>LR 1/1995</b> - Modifiche ed integrazioni dell'articolo 14 della legge regionale 30 agosto 1993, n. 40, relativo ai centri di servizio per il volontariato</p>
<p><b>Provincia Autonoma di Bolzano</b></p> <p><a href="http://www.provincia.bz.it">www.provincia.bz.it</a></p>	<p><b>LP 11/1993</b> - Disciplina del volontariato e della promozione sociale</p> <p>(istituzione registro)</p> <p><b>LP 1/1997</b> - Integrazione della L.P. n.11 del 1/07/93</p> <p><b>LP 12/2003</b> - Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005</p> <p><b>Decreto del presidente della provincia n. 11/2004</b> - Regolamento di esecuzione alla disciplina del volontariato e della promozione sociale.</p>
<p><b>Provincia Autonoma di Trento</b></p> <p><a href="http://www.provincia.tn.it">www.provincia.tn.it</a></p>	<p><b>LP 8/1992</b> - Valorizzazione e riconoscimento del volontariato sociale</p> <p>(istituzione registro)</p> <p><b>LP 8/1992</b> - Valorizzazione e riconoscimento del volontariato.</p> <p><b>L.P. 29.04.1993, n.14 - Modificazioni alle leggi provinciali 17.03.1988, n.10</b>, sulla cooperazione per lo sviluppo, 28.04.1986, n.13, sull'emigrazione e 13.02.1992, n.8, sul volontariato, nonché disposizioni sugli interventi per l'emergenza</p>

**Fonte: Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010**

Per quanto riguarda l'istituzione dei Registri delle organizzazioni di volontariato da parte delle Amministrazioni Territoriali competenti è da aggiungere che tutte hanno provveduto alla loro emanazione e regolamentazione. La Regione Toscana, inoltre, rappresenta l'unico caso di delega "piena" alle Amministrazioni Provinciali per la

tenuta e la gestione dei Registri delle Organizzazioni di Volontariato. Complessivamente i Registri settoriali delle organizzazioni di volontariato sono 30.

La rilevazione censuaria ISTAT del 1999 ha reso disponibile la prima rappresentazione statistica ufficiale del numero, della distribuzione territoriale, delle attività e della dimensione economica e sociale delle istituzioni non profit attive in Italia, mostrando chiaramente che queste non rappresentavano un “soggetto marginale” dell’economia del nostro Paese<sup>4</sup>.

Partendo da questa definizione condivisa internazionalmente:

“Le istituzioni non profit sono enti giuridici o sociali creati allo scopo di produrre beni e servizi, il cui status non permette loro di essere fonte di reddito, profitto o altro guadagno per le unità che le costituiscono, controllano o finanziano” (System of National Accounts 1993)<sup>5</sup> nel 2003, l’ISTAT censisce 21.021 organizzazioni di volontariato (+ 15% rispetto al 2001; + 152% rispetto al 1995). Ulteriori caratteristiche<sup>6</sup> che emergono dai dati sono:

- ♦ il forte radicamento delle organizzazioni di volontariato nelle regioni settentrionali, anche se negli anni aumentano in misura relativamente più accentuata le unità presenti nel Mezzogiorno;
- ♦ l’indice di densità, ossia il numero di unità/organizzazioni di volontariato per 100 mila abitanti, è del 36,3; l’indice di diffusione territoriale, ossia il numero di unità/organizzazioni di volontariato per 100 mila abitanti, si attesta a 61 nelle regioni del nord-est;

---

<sup>4</sup> A partire dal 1996, per contribuire al superamento della carenza informativa sul non profit, l’ISTAT avvia una serie di rilevazioni che hanno come campo di osservazione le organizzazioni operanti nel settore. Si tratta di quattro insiemi di rilevazioni periodiche: il primo, rivolto a tutto il mondo del non profit. Gli altri tre, costituiti da indagini settoriali (cioè destinate a specifiche sezioni della popolazione):

- Rilevazione censuaria delle istituzioni non profit, svolta nel biennio 2000-2001, con riferimento al 1999 e aggiornata con il Censimento dell’Industria e dei servizi (2001);
- Rilevazione delle organizzazioni di volontariato, svolta per la prima volta nel biennio 1996-1997, con riferimento al 1995 e ripetuta a cadenza biennale fino al 2003<sup>+</sup>;
- Rilevazione delle cooperative sociali, svolta per la prima volta nel biennio 2002-2003, con riferimento al 2001 e ripetuta con cadenza biennale fino al 2005<sup>+</sup>;
- <sup>4</sup>Rilevazione delle fondazioni, svolta per la prima volta nel biennio 2006-2007, con riferimento al 2005.

<sup>5</sup> E’ il Manuale che contiene l’insieme di regole per la misurazione dell’economia e la produzione di statistiche omogenee e comparabili a livello internazionale.

<sup>6</sup> Le principali variabili definitorie e classificatorie considerate nella rilevazione censuaria erano:

- Forma giuridico/organizzativa (natura istituzionale);
- Scopo dell’istituzione (for profit/not for profit);
- Tipo di offerta della produzione realizzata (market/non market)
- Tipo di destinazione dei servizi (orientamento mutualistico/di pubblica utilità);
- Settore di attività (definito in base alla classificazione ICNPO<sup>6</sup>);
- Dimensioni (sociali: quantità di risorse umane per tipologia - volontari, obiettori di coscienza, religiosi e dipendenti - e genere; economiche: quantità di risorse economiche ricavate e spese).



- ♦ in relazione alla forma giuridica si rileva una lieve prevalenza delle associazioni riconosciute (51,2%) rispetto alle non riconosciute (47,9%). Meno numerose erano le altre forme giuridiche;
- ♦ la prevalenza relativa di piccole dimensioni organizzative, sia in termini di volontari attivi che di risorse economiche disponibili;
- ♦ nelle organizzazioni di volontariato sono impiegati circa 12.000 dipendenti e 826.000 volontari. I volontari sono prevalentemente uomini in età compresa tra i 30 e i 54 anni, diplomati e occupati;
- ♦ il totale delle entrate delle organizzazioni di volontariato era pari a 1.630 milioni di euro nel 2003 con un importo medio per unità di 78 mila euro. Le uscite si attestavano su 1.518 milioni di euro con un valore medio 72 mila euro. La maggioranza assoluta delle organizzazioni di volontariato (64,8%) si finanziava con entrate di origine prevalentemente privata;
- ♦ il settore di attività prevalente delle organizzazioni di volontariato è quello dell'assistenza sociale (37,3%) seguito dalla sanità (28%) e da cultura-sport-ricreazione (16,7%);
- ♦ i principali servizi offerti ascolto, sostegno e assistenza morale (19,9%);
- ♦ gli utenti delle organizzazioni di volontariato erano pari a 6,8 milioni e la tipologia più numerosa risultava quella dei malati e traumatizzati (51,6%).

## Il volontariato in Europa

Il volontariato è una pratica attiva e diffusa nel contesto europeo ed internazionale, che si manifesta in molteplici forme e riflette i diversi approcci e tradizioni dei Paesi. Il Manifesto per il Volontariato in Europa<sup>7</sup> pubblicato dal **Centro Europeo del Volontariato** ne identifica le principali caratteristiche comuni. Il volontariato è un'attività intrapresa:

- ♦ per libera volontà, scelta e motivazione;
- ♦ senza finalità di lucro;
- ♦ in un contesto organizzato (all'interno di organizzazioni, centri di volontariato, gruppi più o meno organizzati, ecc.);
- ♦ con lo scopo di apportare benefici non solo al volontario ma anche ad altri soggetti ed alla società nel complesso;
- ♦ contribuendo all'affermazione di valori di interesse generale.

I volontari di tutta Europa hanno in comune, dunque, l'aspirazione ad essere impegnati attivamente e a contribuire alla risoluzione dei problemi della società. Milioni sono i cittadini europei coinvolti attivamente nel volontariato in diverse modalità. Generalmente l'attività di volontariato viene svolta nel tempo libero. La maggior parte dei volontari, in media più donne che uomini, ha tra i 35 ed i 55 anni di età e dedica al volontariato tra il 3 ed il 6% del tempo libero<sup>8</sup>. I volontari sono impegnati in una vasta gamma di attività che vanno dalla formazione ai servizi sociali, dal mutuo soccorso alla protezione civile, da campagne di promozione ad azioni a favore della comunità e dell'ambiente, dalla cultura alla diffusione dell'impegno civile e sociale. Il volontariato, nelle sue varie forme, svolge un ruolo cruciale in tutta l'Europa. Il Manifesto per il Volontariato in Europa riconosce il volontariato come:

- ♦ mezzo di inclusione ed integrazione sociale che contribuisce alla formazione di una società coesa, creando vincoli di fiducia e solidarietà e, in tal modo, capitale sociale;
- ♦ strumento di cambiamento sociale e ambientale. Attraverso l'attività di volontariato, persone di ogni nazionalità, religione, ambiente socio-economico ed età possono dare il loro contributo per un cambiamento positivo;
- ♦ strumento atto a stimolare una cittadinanza attiva e responsabile, sulla base degli ideali di democrazia, solidarietà e partecipazione;
- ♦ fonte di riconciliazione e ricostruzione nelle società divise;
- ♦ opportunità di apprendimento informale e non formale lungo tutto l'arco della vita. Attraverso il volontariato le persone acquisiscono ed esercitano competenze di leadership, di comunicazione ed organizzazione; ampliano la propria rete sociale di riferimento e spesso si avviano verso un successivo lavoro retribuito.

<sup>7</sup> Manifesto for Volunteering in Europe 2006, CEV.

<sup>8</sup> How Europeans spend their time. Every day life of women and men, European Commission 2004.

Inoltre, viene riconosciuto un importante valore economico del volontariato sia in termini di contributo significativo all'attività "economica" nel Prodotto Interno Lordo, sia come strumento per ampliare l'agenda della responsabilità sociale d'impresa, attraverso la creazione di partenariati innovativi tra aziende, autorità pubbliche e centri di volontariato. Infine, il volontariato aiuta ad accrescere la quantità e la qualità dei servizi e a sviluppare nuovi servizi in modo creativo, contribuendo così alla creazione di nuove opportunità lavorative.

Determinante risulta essere anche il contributo dell'azione volontaria dei cittadini e della libera iniziativa sociale che persegue il bene comune. Associazioni e gruppi di volontariato promuovono i valori della prossimità e della gratuità, della partecipazione e dell'autorganizzazione; valorizzano il protagonismo dei soggetti portatori di bisogni, mettono in rete competenze e risorse, sperimentano dal basso soluzioni concrete; contribuiscono a costruire un benessere collettivo; animano lo spazio pubblico, attuano i principi della responsabilità civica e della sussidiarietà, promuovendo la democrazia partecipativa e quella economica. In ambito europeo si sono fatti notevoli progressi per riconoscere il valore sociale, culturale e ambientale del volontariato e per coinvolgere le organizzazioni di volontariato nei processi decisionali a livello politico. La Risoluzione sul Volontariato adottata dal Parlamento Europeo nel 1983 ha riconosciuto che le attività di volontariato rivestono un interesse generale e per sostenerle sono necessarie infrastrutture adeguate; la Dichiarazione 38 sulle attività dei servizi volontari, in appendice alla versione finale del Trattato di Amsterdam, riconosce l'importanza del contributo del volontariato a sostegno della solidarietà sociale; la Comunicazione sulla promozione del ruolo delle organizzazioni e fondazioni volontarie in Europa sottolinea il ruolo del volontariato per lo sviluppo dell'occupazione. Recentemente il Parlamento Europeo ha sottolineato il ruolo fondamentale del volontariato nella risoluzione del 22 aprile 2008 come contributo alla coesione economica e sociale.

Sono oltre 100 milioni i cittadini dell'Unione europea che svolgono attività di volontariato<sup>9</sup>. Dati recenti<sup>10</sup> mostrano che:

- ♦ Nel Regno Unito il volontariato vanta una lunga tradizione ed è riconosciuto quale strumento fondamentale a sostegno della società civile. Ogni anno 23 milioni di persone si dedicano al volontariato, garantendo una forza-lavoro pari

---

<sup>9</sup> Risoluzione del 22 aprile 2008 del Parlamento Europeo sul volontariato.

<sup>10</sup> Tutti i dati provengono da "Facts & Figures", documenti di ricerca forniti dal Centro Europeo per il Volontariato. Si consulti il sito <http://www.cev.be/facts&figures.htm>

a quella di 180.000 lavoratori a tempo pieno. Per ogni euro di finanziamento pubblico speso per sovvenzionare il volontariato, i volontari contribuiscono con un valore di 30 euro in termini di tempo lavorativo. Si stima che il valore economico del volontariato organizzato nel Regno Unito sia maggiore di 65 miliardi di euro all'anno, cioè il 7,9% del PIL.

- ♦ In Belgio i volontari dedicano 5 ore di lavoro a settimana ad attività di volontariato non retribuite, equivalenti nel complesso a circa 200.000 lavoratori a tempo pieno.
- ♦ In Francia il tempo dedicato al volontariato nel 2002, all'interno di associazioni, equivaleva ad oltre 716.000 lavoratori a tempo pieno.
- ♦ In Polonia nel 2004 si sono dedicati al volontariato circa 5,4 milioni di cittadini, pari al 18,3% della popolazione. La stima del valore economico del volontariato, calcolata moltiplicando il numero di equivalenti lavoratori a tempo pieno (volontari) per il salario medio nello specifico settore, ammontava a 124 milioni di euro.
- ♦ In Germania 23 milioni di cittadini (36%) sono coinvolti in attività di volontariato.
- ♦ Il 33% della popolazione irlandese adulta (approssimativamente 1,2 milioni di persone) si dedica in qualche modo al volontariato.
- ♦ Oltre il 43% degli austriaci con più di 15 anni (6,9 milioni di persone) svolge una qualche attività di volontariato sia in modo organizzato (all'interno di club o specifiche organizzazioni) sia in maniera informale. In particolare, le persone tra i 40 e i 59 anni risultano essere molto attive (il 50% di loro partecipa ad attività di volontariato). Il 43% dei giovani tra i 15 e i 19 anni è coinvolto in esperienze di volontariato e la stessa percentuale si ritrova nelle persone tra i 60 e i 69 anni. La maggior parte delle attività di volontariato si concentra nel settore dell'assistenza sociale e sanitaria, nei club e nelle organizzazioni popolari e musicali.

### **Dimensioni del settore non profit in Europa**

Il terzo settore è caratterizzato da una notevole eterogeneità nei diversi paesi europei: al suo interno convivono, infatti, istituzioni di dimensioni economiche contenute, organizzate in modo semplice e basate prevalentemente sull'impegno volontario e grandi organizzazioni, strutturate in modo complesso, che impiegano personale retribuito. Inoltre, accanto ad istituzioni che operano in settori tradizionali quali la sanità, l'istruzione e l'assistenza sociale coesistono organizzazioni che svolgono attività in ambiti più moderni, quali l'ambiente e la cooperazione internazionale. Anche in relazione ai destinatari degli interventi, troviamo organizzazioni impegnate nell'erogazione di servizi rivolti a soggetti in situazione di disagio, e istituzioni che indirizzano le loro attività ad utenti non necessariamente bisognosi di assistenza o alla

cittadinanza in generale. Nelle sue diverse forme, il terzo settore ha ormai assunto in tutta Europa una dimensione molto significativa, tanto da essere considerato uno degli ambiti più operosi e vitali dell'economia, dimostrando di possedere un elevato potenziale sia in termini occupazionali che socio-economici. L'interesse suscitato dal Terzo Settore negli ultimi anni, infatti, è dovuto essenzialmente alla capacità da parte delle sue organizzazioni di creare nuove opportunità di lavoro. In questo senso Jacques Delors nel suo Libro Bianco "Crescita, Competitività, Occupazione" del 1993 trattava del terzo settore e delle opportunità ad esso connesse, attribuendogli la creazione di più di 3 milioni di posti di lavoro entro il 2000. Le sue previsioni si sono rivelate abbastanza attendibili. Infatti, il settore non profit raccoglie al proprio interno circa due milioni di organizzazioni su tutto il territorio europeo (circa il 10% di tutte le imprese), impiegando più di 11 milioni di persone, pari al 6,7% dei lavoratori dipendenti dell'UE. A questi vanno aggiunti circa cinque milioni di volontari che prestano il proprio servizio a titolo gratuito. Lo sviluppo delle organizzazioni del terzo settore è tale da arrivare a realizzare circa il 4% del Prodotto Interno Lordo (PIL). Infatti, analizzando i dati per le principali organizzazioni, distinte per forme giuridiche (sulla base della relazione elaborata dal Centro internazionale di ricerca e di informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa (Ciriec) su richiesta del Comitato economico e sociale europeo nel 2007)<sup>11</sup>, nel 2005 erano oltre 240.000 le cooperative che svolgevano attività economica nell'UE-25. Tali cooperative davano direttamente lavoro a 3,7 milioni di persone e riunivano 143 milioni di soci. Le associazioni raggruppavano il 50% dei cittadini dell'Unione europea, rappresentando più del 4% del PIL. Le mutue sanitarie e di previdenza sociale fornivano assistenza e copertura assicurativa ad oltre 120 milioni di persone. Anche le fondazioni mostrano una forte crescita nel corso degli ultimi 25 anni.

---

<sup>11</sup> CESE, L'Economia sociale nell'Unione Europea, 2007. La relazione consiste in uno studio concettuale e comparativo della situazione dell'economia sociale nell'Unione europea e nei suoi 25 Stati membri. La relazione è stata redatta e curata da Rafael Chaves e José Luis Monzón del Ciriec, con la consulenza di un comitato di esperti provenienti da tutti i paesi.

## Statistiche sull'economia sociale nei Paesi Europei

### PORTOGALLO

3.260 Cooperative

-2,5 milioni di membri

-52.000 lavoratori

-5% del Pil – circa 7 miliardi di euro

2.992 Istituzioni private di solidarietà sociale (IPSS)

-55.000 lavoratori

383 Misericordie

-17.000 lavoratori

120 Associazioni di mutuo aiuto

-1.000 lavoratori e 700.000 associati, circa 1 milione di beneficiari

**(Fonte: ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE LA ECONOMIA SOCIAL, 200**

### FRANCIA

21.000 Cooperative

3.000 Associazioni di mutuo aiuto nel campo della salute e della sicurezza

1.000.000 Associazioni

2.110 Fondazioni

2.000.000 posti di lavoro

11,7% del Pil

**(Fonte: CEGES)**

## ITALIA

21.021 Organizzazioni di volontariato (anno 2003)

-825.995 volontari

-11.900 dipendenti

7.363 Cooperative sociali (anno 2005)

-30.478 volontari

-211.307 dipendenti

4720 Fondazioni (anno 2005)

-46.144 volontari

- 81.581 dipendenti

141 Associazioni di promozione sociale (anno 2007)

- 13.000 volontari

- 8.000 dipendenti

-18.000 religiosi

239 Organizzazioni non governative (anno 2007)

-12.500 volontari

- 11.500 dipendenti

**(Fonte: ISTAT)**

## BELGIO

267 Cooperative e enti simili

-1.413.851 soci

-17.047 posti di lavoro

-12.864 posti di lavoro in associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

-249.700 posti di lavoro in fondazioni, associazioni e altre forme simili

(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)

## SVEZIA

18.770 Cooperative e enti simili

-99.500 l posti di lavoro

230 Associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

-11.000 posti di lavoro

31.412 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

-95.197 posti di lavoro

(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)

## IRLANDA

99.770 Cooperative e enti simili

- 35.992 lavoratori

- 2.254.259 soci

100 Associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

- 650 posti di lavoro

1.162 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

-118.664 posti di lavoro

(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)



## AUSTRIA

852 Cooperative e enti simili

- 62.145 posti di lavoro

- 8.000 posti di lavoro in associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

8.437 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

-190.000 posti di lavoro

**(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)**

## FINLANDIA

3.670 Cooperative e enti simili

-95.000 posti di lavoro

100 Associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

-5.405 posti di lavoro

7.538 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

-74.992 posti di lavoro

**(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)**

## GERMANIA

10.236 Cooperative e enti simili

-531.000 lavoratori

-21.730.409 soci

-150.000 posti di lavoro in associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

505.984 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

-1.414.937 posti di lavoro

**(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)**

## **REGNO UNITO**

609 Cooperative e enti simili

-190.458 lavoratori

-18.895.862 soci

330 Associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

- 47.818 posti di lavoro in associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

-1.473.000 posti di lavoro in fondazioni, associazioni e altre forme simili

**(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)**

## **POLONIA**

12.852 Cooperative e enti simili

- 469.179 lavoratori

-10.394.784 soci

10 Associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

- 500 posti di lavoro in associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

45.891 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

- 60.000 posti di lavoro in fondazioni, associazioni e altre forme simili

**(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)**

## **REPUBBLICA CECA**

1.901 Cooperative e enti simili

-90.874 lavoratori

-147 posti di lavoro in associazioni di mutuo aiuto, mutue e altre forme simili

75.176 Fondazioni, associazioni e altre forme simili

-74.200 posti di lavoro in fondazioni, associazioni e altre forme simili

-332.974 volontari **(Fonte: LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUROPA - INFORME RAFAEL CHAVES & J. LUIS MONZÓN. AÑO 2007)**

La caratteristica che accomuna tutti gli enti appartenenti all'universo del terzo settore è che si tratta di organizzazioni di individui che svolgono diverse attività più orientate a soddisfare bisogni degli individui che per remunerare investitori di capitale. Le organizzazioni non profit hanno l'obiettivo di spronare la comunità locale ad agire ed impegnarsi per realizzare interventi sul territorio volti allo sviluppo e al benessere collettivo. Il terzo settore rappresenta, dunque, nella società europea un vero e proprio "polo di pubblica utilità" tra il settore capitalistico e quello pubblico, contribuendo in modo efficace alla soluzione dei nuovi problemi sociali, fornendo i servizi rispondenti alle necessità e ai bisogni della comunità, valorizzando le attività economiche al servizio delle necessità sociali.

### **L'informazione statistica sulle organizzazioni non profit**

Al fine di supportare lo sviluppo di un sistema informativo sul terzo settore l'informazione statistica assume un ruolo fondamentale. In particolare, definizioni e classificazioni condivise sulle organizzazioni non profit sono necessarie per verificare le ipotesi dei modelli teorici, per definire variabili e misurare grandezze al fine di valutarne il peso economico e sociale e inoltre, per stabilire criteri uniformi che permettano la comparazione dei dati nel tempo (serie storiche) e nello spazio (analisi internazionali). L'importanza dell'informazione statistica sul terzo settore è stata ribadita anche a livello europeo. Nella recente risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dell'economia sociale, i paesi sono stati invitati a sostenere la creazione di registri statistici nazionali delle imprese dell'economia sociale e a stabilire conti satellite nazionali per ciascun settore istituzionale e comparto di attività. Inoltre, la stessa risoluzione, riconoscendo l'importanza dell'informazione statistica sul terzo settore, ha invitato gli Stati membri a promuovere l'uso del "Non Profit Handbook" dell'ONU e a predisporre conti satellite che migliorino la visibilità delle organizzazioni senza scopo di lucro e delle organizzazioni dell'economia sociale.

### **1.5 Verso un "conto satellite" delle istituzioni non profit**

L'Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts delle Nazioni Unite rappresenta il primo tentativo di ricognizione dell'universo del non profit. La Johns Hopkins Center e la Divisione Statistica delle Nazioni Unite hanno collaborato per sviluppare il primo Handbook sulle istituzioni non profit coinvolgendo 30 paesi in tutto il mondo, dall'Argentina all'Australia, dalla Francia alle Filippine.

L'obiettivo dell'Handbook è quello di fornire statistiche ufficiali relative alle organizzazioni non profit, a partire dalle informazioni contenute nei sistemi di contabilità nazionale, al fine di fornire una visione più dettagliata di tali organizzazioni e valorizzare l'importanza economica del settore non-profit.

I Paesi sono invitati a fare due importanti modifiche al sistema dei conti nazionali. In primo luogo, individuare le istituzioni non-profit che sono ricomprese in altri settori economici e pubblicare regolarmente "conti satellite" che riuniscono tutti i dati sulle istituzioni non profit. In secondo luogo, impone di stimare il valore del volontariato e di riportarlo nel conto satellite.

L'applicazione dell'Handbook consentirà di produrre regolarmente dati sulle attività delle istituzioni non profit e sul loro valore aggiunto, sia complessivamente che rispetto a diversi settori di intervento come la sanità, l'istruzione, i servizi sociali, l'arte o la cultura. La disponibilità di tali informazioni permetterà lo sviluppo di una maggiore conoscenza ed il rafforzamento del ruolo e del contributo che le organizzazioni non profit svolgono nella società civile.

I Paesi che si sono impegnati ad attuare l'Handbook sono 26: Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Camerun, Canada, Repubblica Ceca, Francia, Ghana, India, Israele, Italia<sup>12</sup>, Giappone, Kenya, Kirghizistan, Mali, Marocco, Nuova Zelanda, Perù, Filippine, Repubblica di Corea, Slovacchia, Sud Africa, Uganda, Stati Uniti e lo Zimbabwe.

Nove paesi hanno già sviluppato un primo "conto satellite" e ben sei di questi includono dati sul volontariato. I risultati rilevati in questi conti satellite mostrano che:

---

<sup>12</sup> L'ISTAT ha partecipato al Test Pilota nel corso del 2001. Si veda il lavoro "The Handbook of Non Profit Institutions: Report on the Italian Pilot Test Results" a cura di Cuicchio, Malizia, Zamaro presentato al Global Non Profit Information System Project. Joint Meeting of the John Hopkins Consultative and Test Groups" New York 8-9 luglio 2001.

- la dimensione del settore non profit belga è cinque volte e mezzo più grande di quella che prima era visibile nei sistemi di contabilità nazionale e comprende organizzazioni attive nel settore sanitario, sociale e del lavoro;
- il settore non profit in Canada rappresenta quasi l'8 per cento del PIL del paese, di cui circa un quarto è costituito dal contributo dei volontari. Il contributo economico dei volontari in Canada può essere paragonato a quello di tutto il settore agricolo. Anche escludendo l'apporto dei volontari, il contributo del settore non profit al PIL canadese supera quello del settore agricolo, di miniere, petrolio e di gas, commercio al dettaglio, alloggi e ristorazione, settori produttivi e automobilistici;
- il contributo del terzo settore in Australia per l'economia del paese ha superato quello del settore energetico, del settore alberghiero e delle comunicazioni;
- considerando i settori di intervento, la rilevanza economica delle istituzioni non profit è ancora maggiore: in Belgio, ad esempio, il settore non profit rappresentano il 67% di tutto il valore aggiunto nei servizi sociali e il 43% nel settore sanitario;
- lo sviluppo del settore non profit è abbastanza dinamico, superiore alla crescita complessiva dell'economia in molti paesi. Infatti, tra il 2000 e il 2003, il tasso medio annuo di crescita del settore non profit in Belgio è risultato superiore a quello generale (6,7 contro 3,2%). Negli Stati Uniti, tra il 1996 e il 2004, il settore non-profit è cresciuto più velocemente rispetto al PIL complessivo (circa 20%).

### Conti satellite sul non profit

#### Australia

- Satellite Account - English - 1999-2000 Published November 2004
- Satellite Account - English - 2006-2007 Published September 2009

## **Belgio**

- Satellite Account - French - 2001-2005, published June 2008
- Le secteur associatif en Belgique: Une analyse quantitative et qualitative - 2008
- Le secteur associatif en Belgique: Une analyse quantitative et qualitative - 2005

## **Canada**

- Satellite Account - English - 2007 Published December 2009
- Satellite Account - English - 1997-2005 Published December 2008
- Satellite Account - French - 1997-2004 Published December 2007
- Satellite Account - English - 1997-2004 Published December 2007

## **Repubblica Ceca**

- Satellite Account Website - 2002-2004 Published August 2006
- Report Methodology - English
- Tables - English

## **Francia**

- Satellite Account - French - 2000 Published March 2006
- ADDES Report - French
- Tables - English

## **Israele**

- Press Release - English - 2004 Published April 2008

## **Giappone**

- Satellite Account - English - 2003 Published October 2006

### **Mozambico**

- Satellite Account - English - 2005 Published April 2009

### **Nuova Zelanda**

- Satellite Account - English - 2004 Published August 2007
- QuickStats
- Counting Non-profit Institutions in New Zealand: 2005

### **Norvegia**

- Overview article on Norway's first Satellite Account - 2006-2007  
Published January 2010 Norwegian | English

### **Stati Uniti**

- Table 2.9 - Personal Income and its Disposition by Households and by Nonprofit Institutions Serving Households
- Table 7.20 - Comparison of Income and Outlays of NPISH with Revenue and Expenses as Published by the IRS.

## IL SISTEMA INFORMATIVO DELLE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT - SIONP

### 2.1 Il SIONP

Nel triennio 2008-2010, dalla collaborazione tra la **Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali** del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il **Servizio Statistico e di Coordinamento Banche Dati ISFOL**, sono nati e sono stati realizzati, due progetti complessi e innovativi **“Sostegno alla gestione del registro nazionale e realizzazione di una banca dati dedicata”** e **“Sistema Informativo delle Organizzazioni Non profit – SIONP”**.

A fronte di un originario sostegno alla creazione del Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale, come ben evidenziato anche dal titolo del primo progetto, nell'ambito di una serie di riunioni tecniche tra Ministero e Isfol, l'idea progettuale iniziale si è evoluta e si è spinta fino alla creazione di un Sistema Informativo concernente tutto il settore del non profit<sup>13</sup>, ritenuto utile ed opportuno dalla committenza per indirizzare la propria funzione decisionale nella programmazione e pianificazione di politiche, oltre che per attivare future analisi per conoscere e valutare i servizi offerti. E' maturata, così, la necessità di progettare e costruire un Sistema Informativo complesso, in grado di presidiare parametri diversi, sia quantitativi che qualitativi, contemplati nei vari Registri e capace di non disperdere nessuna informazione disponibile nel rispetto di alcune caratteristiche, quali: correttezza, rilevanza, attendibilità, affidabilità, tempestività, selettività e dettaglio. Il Sistema riunisce in un'unica struttura le informazioni anagrafiche delle organizzazioni delle varie tipologie giuridiche menzionate, dati legislativi, elementi conoscitivi funzionali alla classificazione strutturale ed organizzativa dell'intero settore. Si avvale

---

<sup>13</sup> Il Sistema trova le sue radici nella legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che all'articolo 21 prevede l'istituzione del Sistema informativo dei servizi sociali per opera dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi; e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

Nel contempo, la sua creazione ha anticipato le linee di azione previste dal "Libro verde sul futuro del modello sociale" che indica come la costruzione del nuovo welfare deve avvalersi di un costante monitoraggio e di un approccio per obiettivi, in modo da consentire ai decisori e ai loro interlocutori sociali di misurare continuamente l'avvicinamento ai risultati attesi, l'effettiva utilità delle politiche adottate, l'opportunità di correzioni nel caso di scostamenti, il confronto con i sistemi dei Paesi concorrenti. Nel Libro verde si prevede perciò la costruzione di un sistema informativo che raccolga e renda disponibili i dati di carattere qualitativo e quantitativo sulle politiche e sui fenomeni.



di procedure di controllo e standardizzazione. E' flessibile, infatti, consente di trattare ed intervenire sia sul sistema nel complesso che sulle sue singole componenti. Il SIONP, infatti, non costituisce un "blocco unico", ma si compone ed è stato creato tramite lo sviluppo di una serie di moduli progressivi (sottosistemi, applicativi e database) realizzati utilizzando fonti, strumenti e procedure differenziati, ma integrabili in base ad una logica unica e secondo un quadro metodologico comune. Il Sistema permette la consultazione, il confronto e l'elaborazione di dati provenienti da fonti informative, differenti per tipologia e informazioni trattate. Le rappresentazioni della realtà ottenibili possono essere utilizzate per il monitoraggio, la programmazione e l'attuazione di politiche sociali e del lavoro ai vari livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale e addirittura comunale). A tal fine sono stati normalizzati e integrati basi di dati ed archivi preesistenti, bonificando e omogeneizzando le informazioni in essi contenute, per eliminare ambiguità, differenze ed eventuali contraddizioni interne. Sono stati adottati codici per classificare le informazioni relative a ciascuna unità in modo uniforme, rendendo così possibili comparazioni, aggregazioni, analisi e collegamenti con altre banche dati. Alla configurazione informatica del Sistema hanno contribuito procedure e strumenti informatici user friendly, prevedendo un accesso a diversi livelli e con diversi ruoli e, sono stati in larga misura sviluppati e utilizzati programmi e applicazioni informatiche open source e freeware, rispondendo così anche ad esigenze di contenimento dei costi.

Il Sistema rappresenta un primo passo verso la creazione di un possibile **registro unico delle organizzazioni del non profit** capace di far dialogare e interagire, pur senza sottrarre le rispettive competenze, i registri attualmente gestiti da organismi differenti (ad esempio, il Registro nazionale delle APS con quelli delle Regioni). È, infatti, innegabile che la funzione informativa dei registri rispetto ai diversi stakeholder (dalle amministrazioni pubbliche ai singoli cittadini) potrebbe essere assolta in modo più efficace e completo se essi fossero tenuti in modo uniforme in tutto il territorio nazionale e se l'accesso ad essi potesse avvenire tramite un'unica porta d'ingresso.

A questo primo stadio di realizzazione, il sistema è chiuso verso l'esterno. Tuttavia, sono state adottate soluzioni tecniche che potranno permettere, in un secondo tempo, un'apertura controllata verso quei soggetti esterni (Regioni o addirittura organizzazioni non profit, in prima battuta Associazioni di promozione sociale e Organizzazioni di volontariato) ai quali si deciderà di concedere l'accesso per visionare ed, eventualmente, integrare o aggiornare le informazioni. La strategia di controllo di accessi ed abilitazioni è stata progettata in modo tale da consentire all'amministratore di sistema di creare ruoli per i quali abilitare specifiche funzionalità, di creare utenti ai quali concedere l'accesso al sistema e di attribuire a ciascun utente che accede al sistema uno o più ruoli.

Ad esempio, l'utente x con il ruolo di amministratore, avrà accesso a tutte le funzionalità del sistema, mentre l'utente y, con il ruolo guest, avrà accesso alle sole funzioni di visualizzazione. Tra questi due estremi è possibile creare una gamma di ruoli intermedi con abilitazioni graduate al sistema.

### **I punti di forza del SIONP:**

- ❑ Il Sistema informativo è unico, organizzato in moduli.
- ❑ La sua realizzazione rappresenta un primo passo per la creazione di un Archivio capace di far dialogare e interagire, pur senza sottrarre le rispettive competenze, i registri/albi/elenchi attualmente gestiti da organismi differenti.
- ❑ Permette la consultazione, il confronto e l'elaborazione di dati provenienti da fonti informative differenti per tipologia e informazioni trattate.
- ❑ Il Sistema consente di avere un quadro conoscitivo del settore, una mappatura delle organizzazioni per territori, una rappresentazione della realtà a vari livelli (nazionale, regionale, provinciale e comunale) che potrebbe in futuro essere utilizzata per approfondire la conoscenza del fenomeno (settori economici, servizi, ...), per il monitoraggio, la programmazione, l'attuazione delle politiche.
- ❑ Il Sistema, che al momento accoglie i dati anagrafici delle organizzazioni, è stato predisposto e collaudato per contenere tutta una serie di informazioni di natura organizzativa, di settore e di attività in cui operano, di risorse di cui dispongono, oltre a quelle di natura economica ed amministrativa. Le indagini che saranno sviluppate in futuro, in base alle esigenze del Ministero, alimenteranno le schede previste.
- ❑ Il Sistema sviluppato è attualmente in grado di produrre una serie di report amministrativi a supporto dell'attività operativa; report tecnici a supporto della conoscenza dei fenomeni e delle decisioni da assumere; report comunicativi funzionali per diffondere e comunicare le informazioni inerenti il terzo settore ai cittadini e alle associazioni.
- ❑ Il Sistema è stato arricchito di un DB normativo/documentale specializzato per acquisire, classificare e disporre di una rappresentazione dell'applicazione della normativa e degli studi sulle organizzazioni del non-profit nel nostro Paese. L'Archivio si articola in sezioni: Normativa; Bibliografia; Modulistica; Sitografia; Rubrica dei referenti

## Le fonti di alimentazione del SIONP

Il Sistema statistico-informativo è stato realizzato come supporto alla tenuta dei diversi Registri Nazionali e Territoriali delle organizzazioni non profit. Parliamo, complessivamente, di 215 Registri così articolati (Tabella 1):

**Tabella 1: I Registri e le unità organizzative in essi contenuti**

<i>REGISTRI Nazionali/Territoriali/Settoriali</i>				
<i>Tipologia Registro/Albo</i>	<i>ATTESI</i>	<i>ACQUISITI</i>	<i>DIFFERENZA</i>	<i>UNITA' ORGANIZZATIVE CONTENUTE</i>
<i>Regionali e Provinciali</i>	<i>104</i>	<i>100</i>	<i>4</i>	<i>46.186</i>
<i>Prefetture (Fondazioni e Associazioni)</i>	<i>103</i>	<i>84</i>	<i>19</i>	<i>5.281</i>
<i>Ministero Esteri - Ong</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>239</i>
<i>MLPS - ApsN (Nazionali e Territoriali)</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>158 + 30.505</i>
<i>Agenzia Entrate - 5*1000 (Enti del volontariato, Enti della ricerca e dell'università, Enti della salute, Associazioni sportive e dilettantistiche)</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>-</i>	<i>76.986</i>
<i>Agenzia Entrate - Onlus non di diritto</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>---</i>
<i>Ministero Sviluppo Economico - Albo Cooperative</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>---</i>
<i>Totale</i>	<i>215</i>	<i>189</i>	<i>26</i>	<i>159.355</i>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010

Infatti, in Italia, la ricchezza del quadro normativo e la conseguente istituzione dei diversi registri settoriali, ognuno di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, per censire o iscrivere le organizzazioni interessate ad operare in un ambito specifico, ha portato ad una proliferazione di albi o elenchi. Si tratta di registri/albi/elenchi chiaramente molto eterogenei, diversi per informazioni contenute e gestione. Valorizzare fonti disparate all'interno di un giacimento informativo unico non è stato un compito agevole e ha richiesto che fossero previste attività e procedure di bonifica e di standardizzazione delle informazioni. Allo stato attuale, nel Sistema sono confluite alcune tipologie giuridiche ed organizzative particolarmente rilevanti (Tabella 2): associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, fondazioni, organizzazioni di volontariato, onlus, organizzazioni non governative, enti del 5\*1000 nelle varie articolazioni (enti del volontariato, enti della ricerca e dell'università, enti della salute, associazioni sportive).

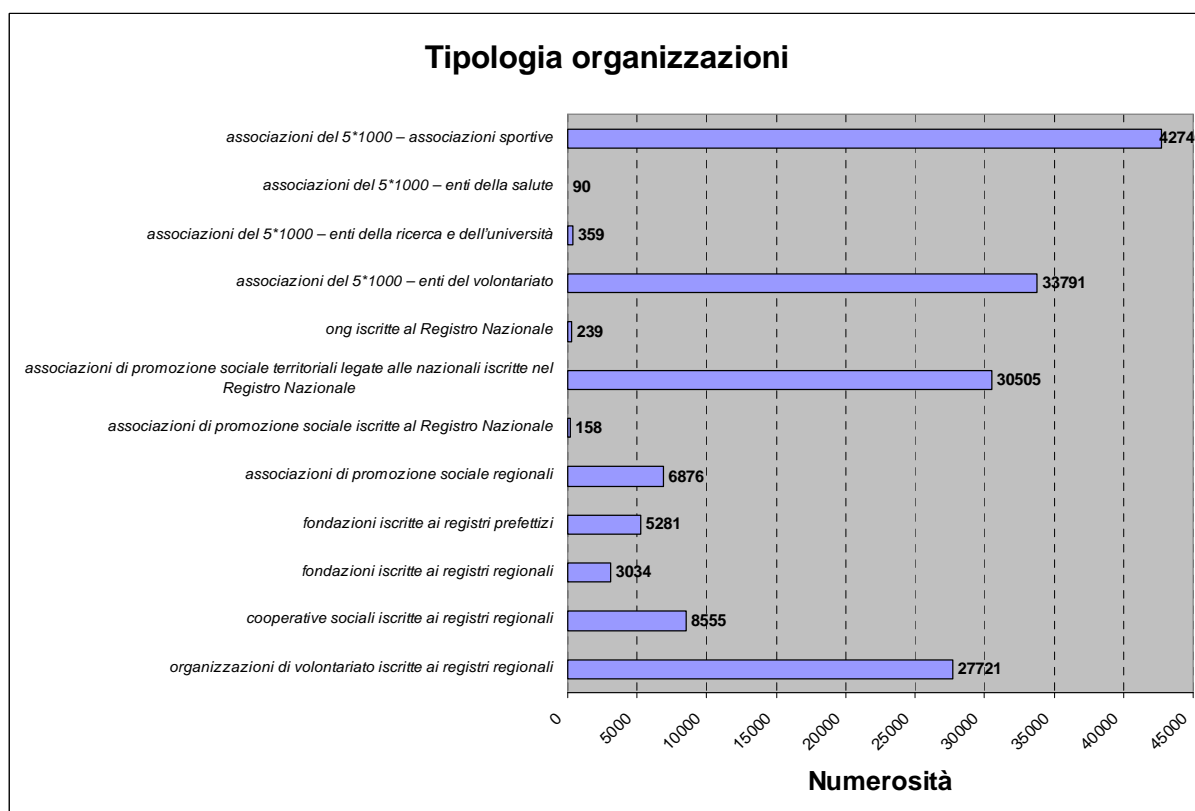
**Tabella 2: Numero delle organizzazioni iscritte nei Registri**

<b>Tipologia organizzazioni</b>	<b>Numerosità</b>
<b>organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali</b>	<b>27.721</b>
<b>cooperative sociali iscritte ai registri regionali</b>	<b>8.555</b>
<b>fondazioni iscritte ai registri regionali</b>	<b>3.034</b>
<b>fondazioni iscritte ai registri prefettizi</b>	<b>5.281</b>
<b>associazioni di promozione sociale regionali</b>	<b>6.876</b>
<b>associazioni di promozione sociale iscritte al Registro Nazionale</b>	<b>158</b>
<b>associazioni di promozione sociale territoriali legate alle nazionali iscritte nel Registro Nazionale</b>	<b>30.505</b>
<b>ong iscritte al Registro Nazionale</b>	<b>239</b>
<b>associazioni del 5*1000 - enti del volontariato</b>	<b>33.791</b>
<b>associazioni del 5*1000 - enti della ricerca e</b>	<b>359</b>

<b>dell'università</b>	
<b>associazioni del 5*1000 - enti della salute</b>	<b>90</b>
<b>associazioni del 5*1000 - associazioni sportive</b>	<b>42.746</b>
<b>TOTALE</b>	<b>159355</b>

**Fonte:** Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010, i dati possono essere soggetti a modifiche

**Grafico 1: Numero delle organizzazioni iscritte nei Registri**



**Fonte: Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010**, i dati possono essere soggetti a modifiche

Nel SIONP sono presenti 189 registri - la maggior parte dei quali di provenienza territoriale, ossia regioni e province (98) oltre che prefetture (84) - acquisiti nel periodo aprile 2008 - ottobre 2009. In questi, le unità registrate sono complessivamente 51.467.

Prevalgono le organizzazioni di volontariato con 27.721 unità (59%), seguite da cooperative sociali (17%) e fondazioni (10%). In relazione alle precedenti rilevazioni Istat, quindi, si assiste ad un notevole incremento delle organizzazioni operanti nel settore non profit in Italia nelle diverse tipologie indagate e, assolutamente, nuovo il dato delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri regionali istituiti dalla legge 383/2000. Dalla Tabella 2 si evince, inoltre, che la maggior parte delle organizzazioni non profit afferiscono ai registri centralizzati, nazionali. Infatti, il numero complessivo di unità è di circa 110.000. Consistente il numero degli enti del 5\*000 e fra questi quello delle associazioni sportive dilettantistiche. Importante, anche qui, sottolineare la consistenza delle associazioni di promozione sociale iscritte al Registro Nazionale: dai primi anni del 2000 ad oggi sono 158 a carattere nazionale che contano su una forza di più di 30.000 sedi territoriali.

Nell'interpretazione di questi dati, tuttavia, occorre considerare le incongruenze create dai seguenti fattori:

- molteplicità degli archivi sulle organizzazioni non profit, sono numerosi e gestiti da una pluralità di soggetti;
- esistenza di registri "misti", ossia non riferibili ad una sola tipologia organizzativa;
- diverse finalità e informazioni, come ad esempio, la presenza disomogenea di dati storici relativi alle organizzazioni cancellate oppure la certificazione di uno status;
- sovrapposizione parziale tra essi e non esaustività, come a volte accade, tra Registri regionali/provinciali del volontariato, Registri delle persone giuridiche, Registro delle ONG e Registro del 5 per mille.

Il SIONP, quindi, ha acquisito i dati per conservarli, archivarli, elaborarli trasformandoli in informazioni trattabili ed, infine, restituire l'informazione agli organi utilizzatori su: registri e organizzazioni facenti parte del settore non profit; normativa e documentazione riguardante il settore non profit. Pertanto, il Sistema, già consente di avere un quadro conoscitivo del settore, una mappatura delle organizzazioni per territori, una rappresentazione della realtà a vari livelli (nazionale, regionale, provinciale e comunale) che potrebbe in futuro essere utilizzata per approfondire la conoscenza del fenomeno, per il monitoraggio, la programmazione, l'attuazione delle politiche. Per quanto concerne il futuro, l'aggiornamento delle informazioni contenute nel Sistema non può prescindere dall'attivazione di canali diretti con le Amministrazioni che detengono le fonti.

Il Sistema Informativo è già in grado di produrre una serie di elaborazioni derivanti da fonte amministrativa e riguardanti il numero di registri acquisiti e il numero di organizzazioni presenti nei registri. Tali informazioni possono essere elaborate a livello territoriale grazie all'attribuzione dei codici comune, provincia e regione e per tipologia grazie all'attribuzione dei codici di classificazione delle tipologie di registro e di organizzazione. Il Sistema, può essere utilizzato come punto di riferimento e base dati per la realizzazione di indagini sperimentali, a carattere censuario o campionario, finalizzate alla raccolta di nuovi dati. Anche in futuro consentirà, se costantemente

aggiornato e mantenuto, la realizzazione di attività di studio ed approfondimento specifiche.

### **Le organizzazioni di volontariato del SIONP**

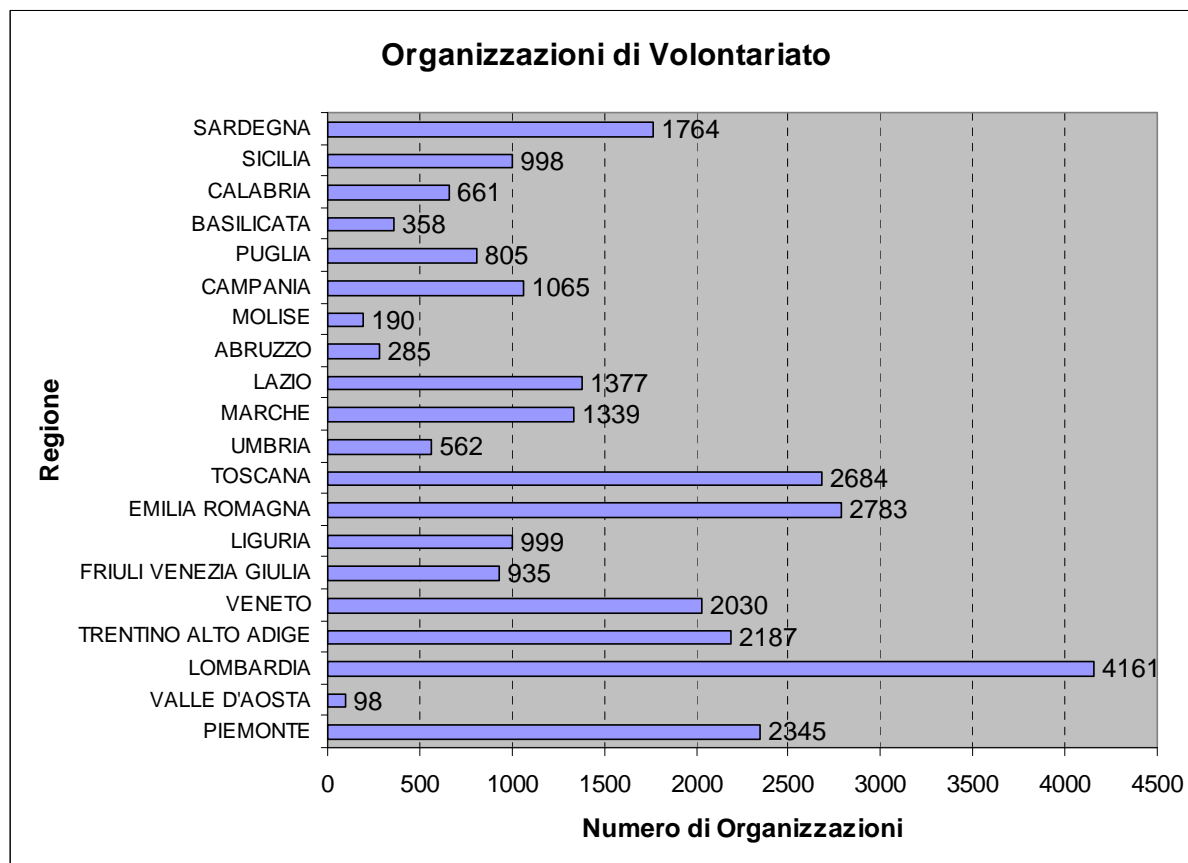
Complessivamente, i Registri territoriali delle organizzazioni di volontariato sono 30 e tutti presenti nel Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit – SIONP.

Le organizzazioni in essi contenute sono esattamente 28.430, di cui 27.721 attive e 709 cancellate. Questo si verifica perché i Registri ufficiali continuano negli anni a conservare memoria di tutte le organizzazioni iscritte nei registri settoriali, quindi, anche di quelle che per diversi motivi si sono cancellate o sono state cancellate d'ufficio.

La distribuzione territoriale delle organizzazioni di volontariato è riportata nel Grafico 2:



*Grafico 2: Numero delle organizzazioni di volontariato iscritte nei Registri Regionali*

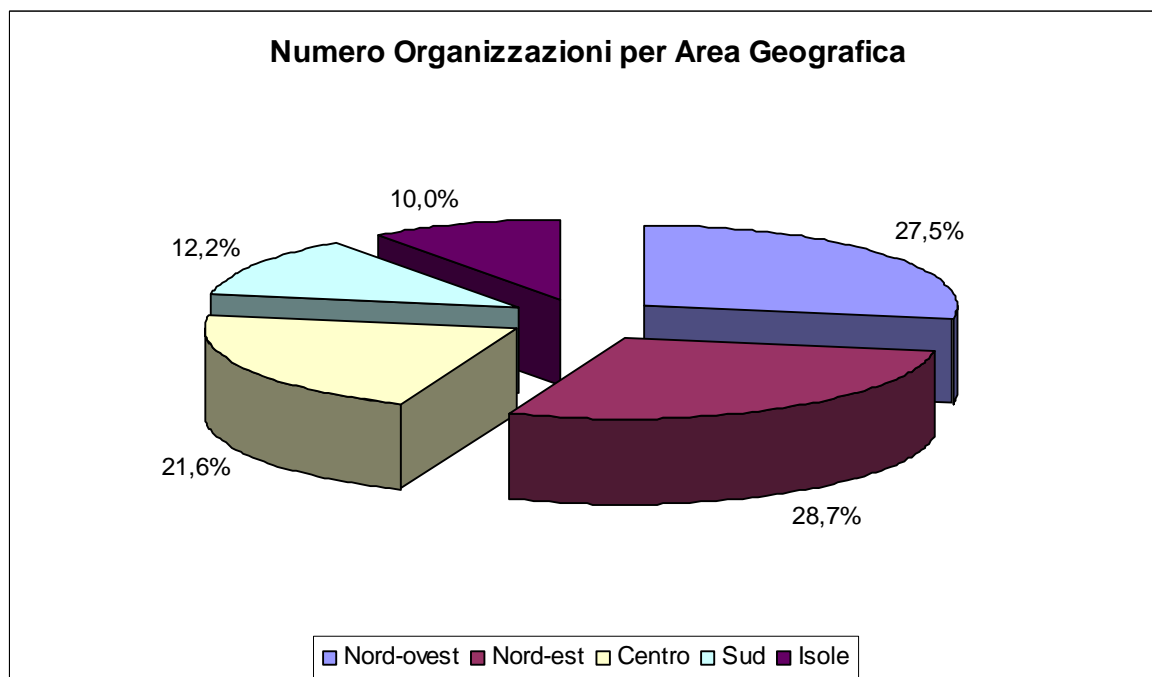


**Fonte:** Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010, i dati possono essere soggetti a modifiche

La Regione in cui sono maggiormente presenti è senz'altro la Lombardia con 4161 unità (15%), seguita da Emilia Romagna e Toscana.

L'area geografica in cui risultano più rappresentate quella del Nord del Paese, con una lieve prevalenza del Nord-Est rispetto al Nord-Ovest (Grafico 3).

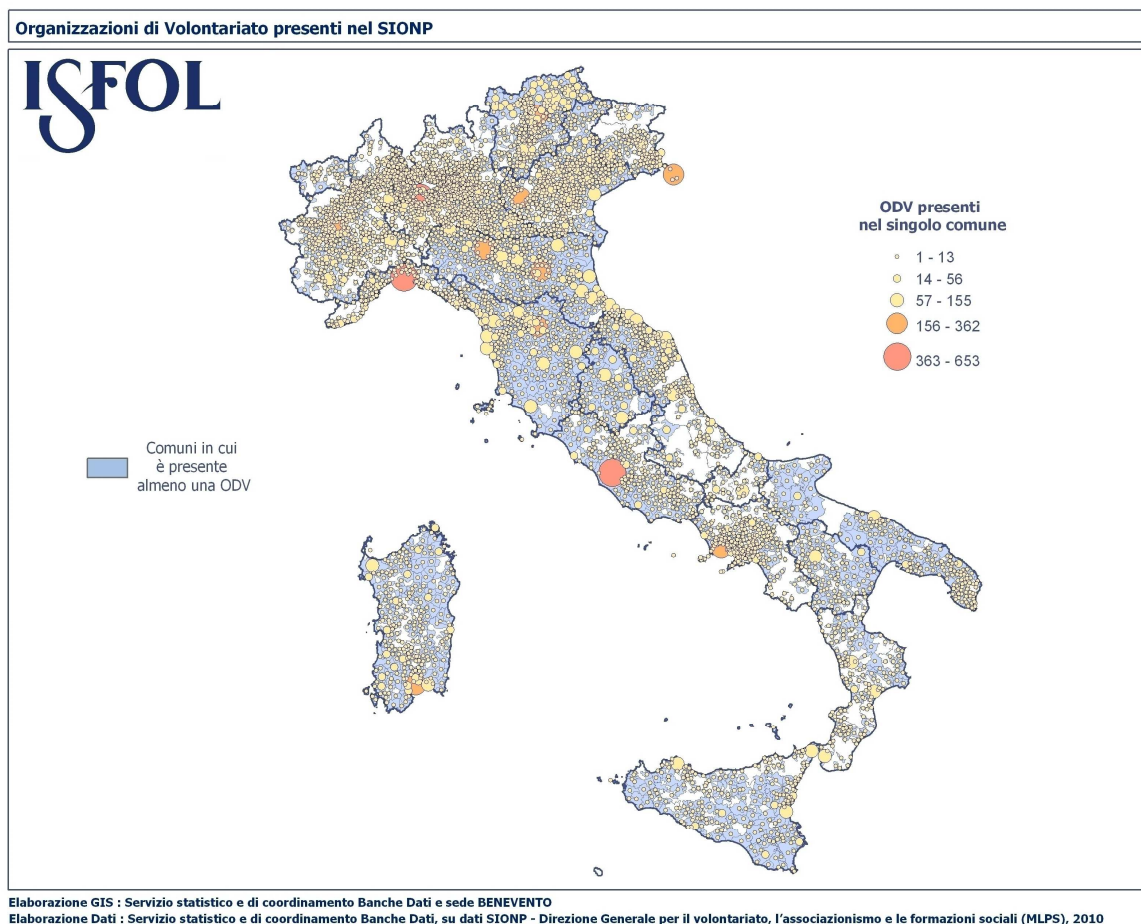
**Grafico 3: Organizzazioni di volontariato iscritte ai Registri per area geografica**



**Fonte:** Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010, i dati possono essere soggetti a modifiche

Ancora più interessante, infine, il colpo d'occhio offerto dal Grafico 4, elaborato mediante il ricorso al pacchetto applicativo GIS, che ci consente di avere un'analisi territoriale più completa associando i dati numerici del fenomeno al territorio di riferimento. Il valore di un indicatore assume un significato interpretativo sicuramente più corretto se è calato nel contesto geografico a cui si riferisce, proprio perché il territorio rappresenta la vera chiave di lettura della maggior parte dei fenomeni socio-economici oggetto di studio, unico e vero punto di sintesi di molteplici variabili che se, analizzate globalmente, creano le premesse per una lettura realistica dell'informazione.

**Grafico 4: Organizzazioni di volontariato in Italia**



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati SIONP 2010, i dati possono essere soggetti a modifiche

### Il SIONP oltre le informazioni anagrafiche delle organizzazioni non profit

Le potenzialità del Sistema Informativo non si esauriscono nella raccolta dei registri e nel loro trattamento. Proprio la capacità “comunicativa” e versatile del sistema è di cruciale importanza se si considerano i vantaggi che ne potrebbero derivare in termini di accessibilità alle informazioni e di trasparenza per tutti i soggetti a vario titolo coinvolti: dalle amministrazioni pubbliche agli studiosi della materia, dalle stesse

organizzazioni non profit ai singoli cittadini. A titolo di esempio, si può osservare che, considerata l'attuale situazione di frammentazione e disorganicità dei dati, le informazioni relative alle non profit presenti nei registri non sembrano essere in grado di restituire al decisore pubblico e agli studiosi della materia, un quadro aggiornato e attendibile dell'evoluzione del fenomeno, né di fornire le informazioni necessarie per svolgere azioni di monitoraggio. In fase di realizzazione del Sistema è emersa la necessità di individuare e archiviare in sezioni informative apposite la normativa nazionale e regionale, gli studi e le pubblicazioni sul terzo settore, altra documentazione che a vario titolo è stata selezionata dai siti delle istituzioni di competenza. Quindi, tutto un patrimonio documentale sul terzo settore da sistematizzare e diffondere in modo organizzato. Ciò ha condotto, alla progettazione di un DB Documentale strutturato in cinque repertori: Ricognizione della normativa, Ricognizione bibliografica, Sitografia, Rubrica dei referenti, Raccolta della modulistica.

Il DB Documentale realizzato potrà esser utilizzato anche in altri contesti o territori costituendo modello di riferimento per la gestione delle informazioni sugli attori dell'economia sociale. D'altra parte, i benefici attesi non si limiteranno all'ampliamento della conoscenza del terzo settore, ma potrebbero estendersi anche alla riduzione dei costi e dei tempi amministrativi grazie allo sfruttamento delle tecnologie informatiche e più, in generale, della condivisione delle informazioni tra pubbliche amministrazioni, organizzazioni non profit e cittadini.

Il SIONP è stato predisposto per accogliere non solo i dati anagrafici relativi alla singola organizzazione ma tutta una serie di informazioni che consentiranno, dopo l'avvio di indagini ad hoc o attività di monitoraggio finalizzate alla raccolta di nuovi dati, elaborazioni di natura economica, per settori di intervento, di natura organizzativa, di natura gestionale ed amministrativa. L'opportunità di dotarlo di sezioni informative in grado di restituire anche informazioni bibliografiche e normative in modo organizzato, lo rendono prezioso.

La potenzialità comunicativa del sistema è di cruciale importanza se si considerano i vantaggi che ne potrebbero derivare in termini di accessibilità alle informazioni e di trasparenza per tutti i soggetti a vario titolo coinvolti: dalle amministrazioni pubbliche agli studiosi della materia, dalle stesse organizzazioni non profit ai singoli cittadini. A titolo di esempio, si può osservare che, considerata l'attuale situazione di frammentazione e disorganicità dei dati, le informazioni relative alle non profit presenti nei registri non sembrano essere in grado di restituire al decisore pubblico e agli studiosi della materia, un quadro aggiornato e attendibile dell'evoluzione del fenomeno, né di fornire le informazioni necessarie per svolgere azioni di monitoraggio.

Il prototipo di'archivio realizzato potrà esser utilizzato anche in altri contesti o territori costituendo modello di riferimento per la gestione delle informazioni sugli attori dell'economia sociale. D'altra parte, i benefici attesi non si limiteranno all'ampliamento della conoscenza del terzo settore, ma potrebbero estendersi anche alla riduzione dei costi e dei tempi amministrativi grazie allo sfruttamento delle tecnologie informatiche e più, in generale, della condivisione delle informazioni tra pubbliche amministrazioni, organizzazioni non profit e cittadini. In tal senso, si potrebbero ipotizzare nuove iniziative, anche di carattere sperimentale, ai fini del "mantenimento in vita" del Data Base, ma che presuppongano il coinvolgimento diretto delle amministrazioni responsabili dei registri.

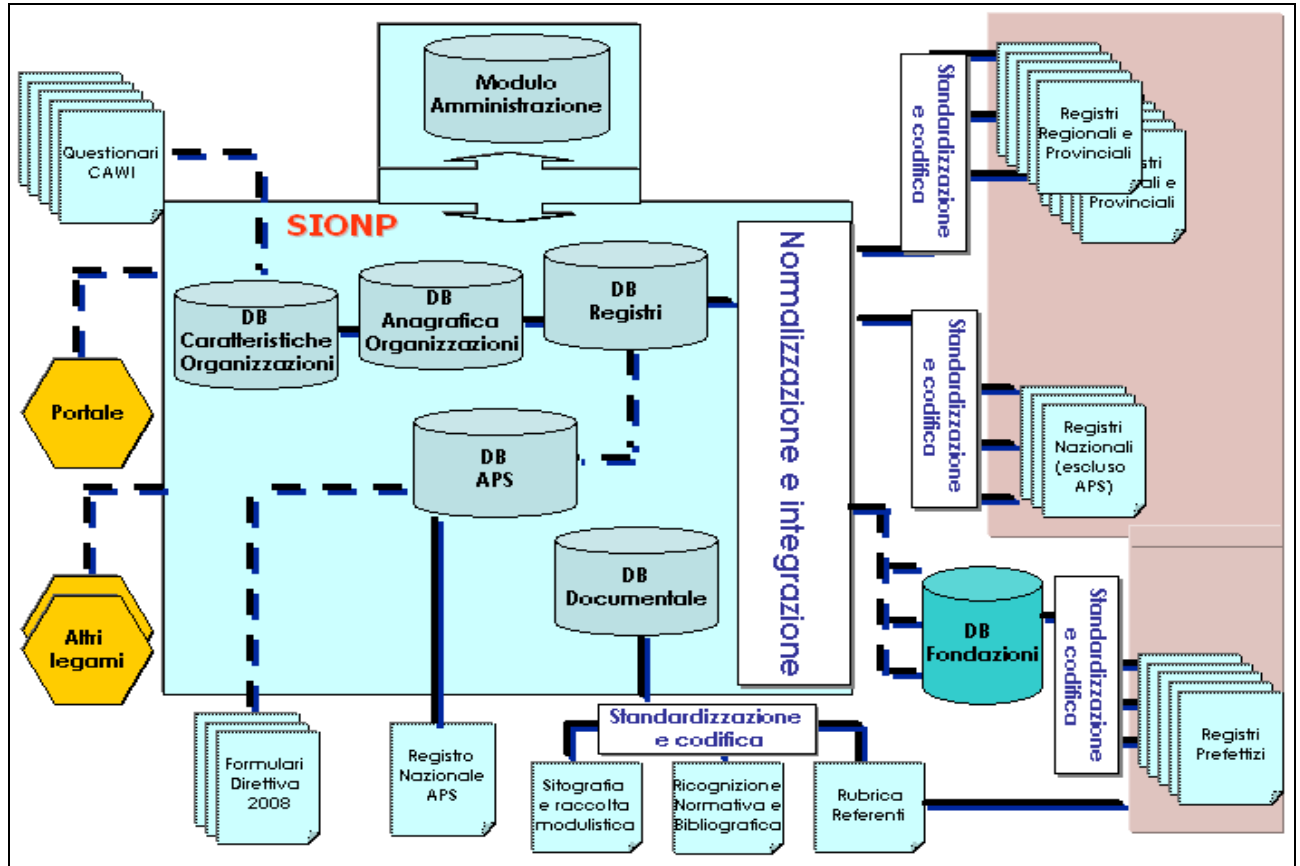
Il sistema richiede una manutenzione costante poiché le sue potenzialità più rilevanti dipendono dalla capacità e volontà di aggiornarlo, eliminare le imperfezioni e raffinarne le funzionalità.

Tutto ciò che è stato realizzato, nell'ambito delle due Convenzioni tra la Direzione Generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali e il Servizio Statistico e di Coordinamento delle Banche Dati ISFOL, è stato trasferito, infine, in uno "spazio virtuale" che accoglie e presenta il Sistema informativo delle organizzazioni del non profit. Si tratta di una sperimentazione. In questo "spazio virtuale" si possono trovare informazioni di tipo quantitativo e qualitativo, documenti e manuali, strumenti e banche dati che possono "dare una mano" al visitatore per conoscere il mondo dell'associazionismo ed esplorarlo.

Il sito, ideato e implementato dal Servizio Statistico e di Coordinamento delle Banche Dati ISFOL, nasce per contenere e presentare tutti i prodotti di un'attività di progettazione e sviluppo durata circa tre anni. In prospettiva, consentirà di condividere contenuti e informazioni, di farle risiedere in un unico spazio dando risalto al panorama delle attività che si sono generate, di connetterle via web, lasciando inalterata la titolarità e la visibilità del soggetto che le ha generate. Via web, quindi, da qualsiasi punto della rete, si può accedere e consultare in modo agevole e pratico.

Ad oggi, il circuito è chiaramente accessibile solo al Ministero e ad Isfol.

Figura 1 - Rappresentazione grafica della composizione del SIONP e dei suoi legami con l'esterno



## LA PRIMA INDAGINE DI ALIMENTAZIONE DEL SIONP

### La rilevazione CAWI

---

L'idea di svolgere rilevazioni dirette sugli organismi presenti nell'"Anagrafica organizzazioni" del Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit è nata dall'esigenza di alimentare lo stesso e di arricchirlo per soddisfare le esigenze del Ministero, di disporre di informazioni supplementari rispetto a quelle di fonte puramente amministrativa. In particolare, si è optato per un'indagine con tecnica CAWI (Computer Assisted Web Interview). La disponibilità dei dati raccolti attraverso la rilevazione consente di completare le informazioni di natura anagrafica-amministrativa, contenute nei registri/albi/elenchi acquisiti e archiviati nel SIONP, con informazioni più qualitative relative alla struttura organizzativa, al personale utilizzato e alle attività svolte. In questo paragrafo si presentano la metodologia e gli strumenti dell'indagine effettuata su alcune tipologie organizzative del non profit presenti nel SIONP - organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale nazionali - realizzata nel corso del 2010, dal Servizio Statistico dell'Isfol con la collaborazione di IPSOS. Nel corso del primo trimestre 2010 il Servizio Statistico Isfol ha organizzato e impostato, in collaborazione operativa con l'Istituto IPSOS, la prima rilevazione sulle organizzazioni operanti nel settore non profit attive in Italia al 31 dicembre 2009. La rilevazione, durata 5 mesi (aprile - settembre), è consistita in un approfondimento sulle realtà organizzative operanti nel non profit in Italia, finalizzato a raccogliere indicazioni sulle caratteristiche di questo fenomeno e su alcuni aspetti che caratterizzano il settore, in linea di continuità con le precedenti indagini realizzate sull'argomento. L'archivio di riferimento per la rilevazione è stato estrapolato dal SIONP che ha fornito esclusivamente una lista di partenza. Per l'esecuzione della rilevazione l'Isfol si è avvalso della collaborazione dell'Istituto Ipsos. Tutte le fasi della rilevazione sono state presidiate da un Gruppo di Lavoro a cui è stato affidato il coordinamento delle varie fasi di esecuzione della rilevazione e le attività di formazione al personale addetto alla somministrazione e all'assistenza nella compilazione dei questionari.

Gli obiettivi di questa prima Rilevazione Cawi sono stati sostanzialmente quattro:

- il collaudo del sistema di monitoraggio creato per supportare lo svolgimento di indagini mirate;

- la verifica ed il consolidamento delle informazioni inserite nel SIONP al fine di disporre di una base dati aggiornata e aggiornabile;
- l'acquisizione delle informazioni quantitative e qualitative previste dal SIONP, che il Ministero potrà avviare in futuro per far fronte alle sue esigenze mediante altre rilevazioni specifiche, per arricchire sempre più le potenzialità dell'archivio;
- la ricostruzione delle dinamiche e degli andamenti del settore in Italia a distanza di alcuni anni dalle rilevazioni Istat.

Si è realizzata una rilevazione su tre delle tipologie organizzative confluite nell'archivio SIONP: le associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro Nazionale e quelle iscritte nei registri delle regioni e delle province autonome; le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri delle regioni e delle province autonome; le cooperative sociali iscritte nei registri regionali e delle province autonome. Per costruire l'archivio della rilevazione sono state prese in considerazione le unità iscritte nei registri, escludendo dal computo finale tutte quelle organizzazioni che hanno cessato l'attività. Nell'archivio, per ciascuna unità sono presenti una serie di informazioni di tipo anagrafico e identificativo. Si precisa che, alcune organizzazioni risultano iscritte nel registro di una regione ma operano in un'altra. Altrettanto si precisa che nei registri risultano iscritte un maggior numero di organizzazioni (43.861) in quanto gli elenchi annoverano anche le organizzazioni che nel tempo si sono cancellate.

Quindi, le unità di rilevazione attive, come risulta dall'archivio di partenza dell'indagine, era costituito da 42.709 organizzazioni. Di queste: 6.827 le associazioni di promozione sociale; 27.626 le organizzazioni di volontariato; 8.256 le cooperative sociali. A queste si sono aggiunte 154 associazioni di promozione sociale nazionali iscritte nel Registro Nazionale APS (aggiornato al 31 maggio 2010), di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

### **La metodologia di rilevazione**

Per garantire una raccolta dei dati tempestiva, efficiente (soprattutto rispetto ai costi) ed efficace (soprattutto dal punto di vista qualitativo) si è deciso di acquisire i dati sfruttando, per quanto possibile, la via telematica e, in particolare, raccogliendo la maggior parte dei questionari tramite la rete web. La tecnica di rilevazione più appropriata si è rilevata la CAWI - Computer Assisted Web Interview che, tra le tecniche di rilevazione assistite da computer (CASIC - Computer Assisted Survey Information Collection), si caratterizza per l'uso dei servizi Internet e in particolare per il ricorso al WEB.



Tuttavia, poiché è frequente che una parte dei rispondenti non disponga di computer o, in particolare, non abbia una connessione Internet, nell'indagine realizzata la raccolta di tipo CAWI è stata accompagnata dall'adozione di altre tecniche. Ha prevalso, infatti, l'impiego di una tecnica mista che ha utilizzato tre tipi di soluzioni:

- a) l'invio postale dell'invito a partecipare alla rilevazione alle organizzazioni prive di indirizzo e-mail;
- b) la possibilità di scaricare il questionario dal Portale Isfol e da sito di Ipsos (con conseguente autocompilazione da parte del rispondente e re-invio postale del questionario compilato);
- c) la tecnica basata sulla compilazione telefonica del questionario on line.

In particolare, per le organizzazioni di volontariato, il Ministero ha preso accordi con la rete del CSV.Net (Centri di Servizio del Volontariato), per sensibilizzare le organizzazioni territoriali a partecipare all'indagine.

## **Il questionario**

Il questionario di rilevazione sulle organizzazioni non profit, progettato da Isfol, è stato realizzato tenendo conto di una molteplicità di problemi ed esigenze, spesso tra loro contrastanti: diversità di organizzazioni da rilevare, necessità di sintesi, chiarezza, rispetto degli standard metodologici, omogeneità con altre rilevazioni su unità non profit, completezza dell'informazione, capacità informativa per i potenziali utenti/fruitori. Lo strumento di rilevazione è stato un questionario composto da sei sezioni e due approfondimenti. La suddivisione è stata dettata dalla necessità di renderlo più agevole alla lettura e alla compilazione. Il questionario è stato costruito in base alle indicazioni emerse negli incontri con il Ministero ed è stato trasmesso, al fine di raccogliergli il parere, agli Osservatori Nazionali dell'Associazionismo e del Volontariato.

SEZIONE A - AGGIORNAMENTO DATI ANAGRAFICI DELL'ORGANIZZAZIONE sono raccolte le informazioni di carattere anagrafico dell'organizzazione contenute nel SIONP; al rispondente viene richiesto di verificarle e, quindi, confermarle o modificarle.

SEZIONE B - STRUTTURA DELL'ORGANIZZAZIONE contiene le domande dirette a raccogliere informazioni sulle caratteristiche strutturali dell'organizzazione (forma giuridica, anno di inizio attività, articolazione in sedi decentrate, appartenenza a gruppi organizzativi e federazioni).

SEZIONE C - NOTIZIE SUL RAPPRESENTANTE LEGALE sono riportate le informazioni sulla persona fisica che ricopre il ruolo di rappresentante legale dell'organizzazione.

SEZIONE D - RISORSE UMANE OPERANTI NELL'ORGANIZZAZIONE sono raggruppate le domande di tipo quantitativo relative alle diverse categorie di personale (retribuito e non retribuito) operante presso l'organizzazione e alla formazione diretta al personale interno.

SEZIONE E - ATTIVITA' DELL'ORGANIZZAZIONE è rivolta all'acquisizione di informazioni legate al settore di attività dell'organizzazione (utilizzando il quadro concettuale dell'International Classification of Non profit Organisations - ICNPO), con particolare attenzione alle categorie di destinatari raggiunti.

APPROFONDIMENTO F - INTERVENTI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI, diretto alle organizzazioni che svolgono attività nel settore della tutela dei diritti, contiene domande relative agli interventi effettuati contro le discriminazioni e a favore delle pari opportunità e al target di utenza.

SEZIONE G - RISORSE ECONOMICHE DELL'ORGANIZZAZIONE raccoglie le informazioni sugli importi del bilancio/rendiconto economico, richiesti per classi di importo, e sulla principale categoria di finanziatori dell'organizzazione.

APPROFONDIMENTO H - FORMAZIONE PROFESSIONALE EROGATA A TERZI, rivolto esclusivamente alle organizzazioni che svolgono attività nel settore della formazione professionale, vengono effettuate domande relative all'accreditamento, al tipo di formazione erogata, al partenariato.

**Informazioni preliminari al “Rapporto di ricerca - Prima rilevazione sulle Organizzazioni di Volontariato del SIONP”**

**Partenza della rilevazione: 26 aprile 2010**

**Chiusura della rilevazione: 30 settembre 2010**

**Solleciti inviati: 5**

**Universo delle unità Sionp: 42.709 organizzazioni**

**Di cui: 154 Aps nazionali**

**6.827 Aps regionali**

**8.256 Cooperative sociali**

**27.626 Organizzazioni di volontariato**

**Unità provviste di indirizzo e-mail: 6.248 (14,3% dell’universo)**

**Di cui:**

**154 Aps nazionali**

**2331 Aps regionali**

**237 Cooperative sociali**

**3.526 Organizzazioni di volontariato**

**Campione completo dei rientri: 1.481 unità**

**Di cui:**

**38 Aps nazionali**

**663 Aps regionali**

**62 Cooperative sociali**

**718 Organizzazioni di volontariato**

PARTE SECONDA-  
*Approfondimenti tematici*

## 2.1. L'economia del Volontariato tra l'impresa relazionale e lo sviluppo sostenibile. Lineamenti per l'Indicatore S.P.E.S. di Fulvio Palmieri<sup>14</sup>

La crisi che vive l'economia Occidentale è l'occasione per esplorare forme di produzione e ricchezza indipendenti dalle leggi del mercato, se quelle leggi creavano la domanda e l'offerta a partire dalla possibilità della trasformazione delle materia prime. Lo sviluppo sostenibile mostra che non è applicabile quella legge nel momento in cui il tempo biologico della risorsa precede il tempo storico del suo sfruttamento; più ci ostiniamo a imporre il tempo della produzione, il tempo storico, al tempo biologico, al tempo della natura, più creiamo crisi ambientali sino al punto di non ritorno. Per rispettare il tempo della risorsa la legge di mercato diventa avulsa; immaginare un'altra legge che regoli le relazioni economiche è la nuova sfida che impegna la politica, l'economia, la società.

L'impegnativa e per certi versi improba sfida può sorprendentemente avvalersi di un modello già esistente di economia sostenibile: è tutta quella che ruota intorno alle associazioni di volontariato, che esprimono una vera e propria economia, l'economia del volontariato, appunto. Esse presentano azioni sociali sul principio del dono temporale ed epistemico: il volontario dona gratuitamente il proprio tempo e altrettanto gratuitamente mette a disposizione il proprio sapere e altrettanto gratuitamente entra in contatto con un nuovo sapere. Il volontariato manifesta una vera e propria economia dello scambio ma fa qualcosa di più: permette agli enti presso i quali le associazioni di volontariato lavorano di migliorare la qualità di vita dell'ambiente lavorativo senza gravare sull'ente. Da qui è nata l'idea di capire cosa succede veramente attraverso l'azione del volontariato, che possiamo vedere anche riflessa nel no profit e nel terzo settore, comprese le diverse forme aggregative tipiche del terzo settore.

---

<sup>14</sup> Fulvio Palmieri (Milano 1963, Dottore di Ricerca), già Presidente di Eurispes Lombardia, attualmente è Direttore Scientifico di Telefono Donna, Associazione di volontariato presso la quale è nato il modello S.P.E.S. Unisce all'insegnamento in Filosofia del Linguaggio la consulenza alla Pubblica Amministrazione sui temi dell'economia sostenibile e le tecnologie GRIN (Genetica Robotica Informatica Nanotecnologie); svolge, inoltre, consulenza politica relativa agli studi di scenari. Oltre ad articoli su "Dialogica", "Oikos" e la rivista web [www.lindro.it](http://www.lindro.it), ha pubblicato:

Wittgenstein e la Grammatica, (Jaca Book, Milano, 1997)

Linguaggio e coscienza in J.R. Searle, (Il Brennero-Ber Brenner, Trento-Vienna, 2001)

Il pensiero sostenibile. Per un'epistemologia del divenire, (Meltemi, Roma, 2003)

L'esperienza del Labirinto. Dio Dioniso e la Dama, (E.S.I., Napoli, 2003)

Linguaggio e comunicazione. Tra significato e azione, in G.A. Ferrari (a cura di) Profili multidisciplinari delle teorie dell'azione, (Franco Angeli, Milano, 2004)

Stress, Tempo ed Esistenza; Il linguaggio giovanile, in Libro bianco sullo stress. Studio per il benessere a Milano, a cura di A. Franchini (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2010. Pubblicazione dell'Assessorato alla Salute del Comune di Milano.

Innanzitutto, è importante sapere che il volontariato è un'impresa relazionale, che annuncia una forma giuridico-normativa con caratteristiche diverse dall'attuale stato giuridico che regola aziende e associazioni.

L'impresa relazionale è una nuova forma sociale del fare impresa che recepisce il continuo sviluppo delle conoscenze e dell'economia in atto negli ultimi anni. Tale sviluppo ha progressivamente messo al centro la figura essenziale della relazione e di come essa sia all'origine delle forme di vita intraumane, sempre più complesse e necessarie. Contestualmente al crescere della relazione come scambio intraumano, anche per le aziende si affaccia un diverso modo di generare economia, che ha al centro la relazione, un mezzo fatto di conoscenze, pratiche, vissuti che interpretano sempre più e meglio le nuove vie della produzione e dell'economia globale. L'impresa relazionale è un'attività economica che scambia informazioni, non prodotti, che cura la relazione e ne fa crescere i presupposti, i contenuti e le finalità. La sua ragione sociale è tale da permetterle di essere un intermediario tra le realtà Istituzionali private e pubbliche, nazionali e internazionali, rispetto alla promozione di progetti e alla loro realizzazione.

La sua espressione e comunicazione si avvale di bit e non di atomi, come è per lo più nella forma tradizionale della produzione (un oggetto, infatti, è un aggregato d'atomi che deve essere spostato da un luogo a un altro secondo mezzi fisici concreti; un bit è l'informazione, la conoscenza di processi e fenomeni trasferita attraverso i mezzi della comunicazione tecnologica, internet, ossia blog, mail, siti). Al cuore dell'impresa relazionale c'è la contaminazione tra lo sviluppo sostenibile e l'innovazione.

Cosa crea e trasmette l'impresa relazionale? Conoscenza e pratiche di vita. Fedele all'assunto di Drucker che nel suo *Post capitalist society* (1993) parlava di una società ormai prossima a diventare la società della conoscenza, nella quale la risorsa economica fondamentale non è più rappresentata dal capitale né dalle risorse naturali o dal lavoro, ma dalla conoscenza e dai soggetti che la generano, le imprese relazionali hanno al centro la valorizzazione di tutte le forme di vita che portano nuove conoscenze tra gli individui.

La cura principale delle imprese relazionali consiste nella qualità delle informazioni e nella rapidità per reperirle, soprattutto quando serve. Le imprese relazionali si avvalgono più di menti che di braccia, le quali si occupano di organizzare sistemicamente le conoscenze che ogni impresa relazionale è capace di creare, elaborare e trasmettere. Per questo la disposizione fondamentale dell'impresa relazionale è la condivisione dei saperi: dei propri che singolarmente gestisce uniti a quelli di altre imprese. La sua attività intellettuale si rispecchia nel modello cognitivo-evoluzionista, che permette di analizzare gli obiettivi e di generare conoscenze e risorse relazionali non identificati da schemi precostituiti.

La conoscenza trasmessa e creata dalle imprese relazionali si costituisce organizzandosi insieme alle conoscenze già socialmente circolanti, il che vuol dire che il problema

principale per tali imprese è la corretta comunicazione tra i più diversi partner attraverso l'uso di linguaggi e forme condivise mediante la comunicazione simbolica.

La categoria più importante delle imprese relazionali consiste nella microfinanza, che ridefinisce la struttura del mercato immettendo sempre più nuovi protagonisti e, soprattutto, nuova democrazia.

Le imprese relazionali lavorano e definiscono sempre meglio concetti quali: il diritto di ingerenza, il diritto dell'infanzia, il diritto della dignità. Si occupano della gestione delle metropoli, dell'istruzione, della sanità, della lotta contro la povertà, dell'ambiente, della tutela della donna, dell'alimentazione, del reinserimento sociale. Soprattutto, si distingue per introdurre una nuova dimensione del lavoro, fatta di gioia attraverso il dare: soccorrere, trasmettere, far sorridere è l'attitudine fondamentale dell'impresa relazionale, che ha a che fare con i valori della persona e della gestione di tutte le sue prassi. Ma la grande novità dell'impresa relazionale consiste nel divulgare e accedere alla nozione del buon tempo: vivere non secondo l'ordine dell'imperativo mercantile, ossia la fretta e il profitto, bensì trascorrere il buon tempo in modo libero, scegliendo il proprio modello di successo (J. Attali, Breve storia del futuro, 2008).

La forma sociale delle imprese relazionali è il no-profit.

Come possiamo vedere, la realtà associativa che già agisce, senza saperlo, nell'ordine dell'impresa relazionale, è il volontariato, per il fatto di avere al centro la competenza e la conoscenza, due forme distintive della nuova economia, due forme verso le quali vi è una spontanea convergenza di tutti gli operatori sociali ed economici per il fatto di essere intrecciate dal senso della fiducia, che è da sempre la molla dell'economia.

La presenza delle associazioni di volontariato negli Enti e nel territorio, genera relazioni umane sulla base della gratuità dell'impegno, contestualmente, aiuta l'economia di un Paese. Il volontariato è un gesto etico silenzioso eppure come pochi altri denso di parole perché dà speranza a chi ha bisogno di aiuto e supporta il lavoro dei professionisti permettendo di ottimizzarlo al meglio.

Al volontariato va riconosciuto un ruolo fondamentale nel funzionamento dell'economia europea. Si stima, infatti, che vi siano impegnati oltre 100 milioni di cittadini, con un apporto al Pil che arriva al 5% a livello europeo (con picchi dell'8%, come nel Regno Unito). Ulteriori stime ritengono che un euro investito nel volontariato venga moltiplicato fino a trenta volte dal lavoro dei volontari.

Ma il volontariato può essere qualcosa di diverso e di più fedele rispetto al PIL; infatti, il valore del volontariato come relazione sociale non è nell'ordine della ricchezza finanziaria lorda, bensì di una ricchezza sociale complessiva; tale ricchezza possiamo definirla profitto sociale, il cui valore si esprime nell'indicatore S.P.E.S (Sostenibilità Profitto Economico Sociale)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> L'indicatore S.P.E.S. è un indicatore economico-sociale in fase di elaborazione da un gruppo di ricerca che fa capo allo scrivente. L'indicatore si avvale di una ricerca sulle associazioni di volontariato che agiscono all'interno della A.O. Niguarda Ca' Granda di Milano. L'Indicatore S.P.E.S. è un modello



Il nostro gruppo di ricerca è giunto allo S.P.E.S. ritenendo importante aggiornare la funzione del volontariato secondo le nuove attività che esso è in grado di ricoprire nei diversi ambiti sui quali interviene. Una profonda convinzione del gruppo viene dalla constatazione del volontariato come uno dei vettori delle conoscenze, per cui non siamo più e solo in presenza di una prestazione di una persona “a tempo perso”, ma di una persona che, in possesso di un sapere, è in grado di diffonderlo nei luoghi in cui opera, imparando a sua volta. L’azione del volontariato rientra pertanto nella forma codificata del sapere, poiché cede e assume conoscenza, facendola circolare come bene comune complessivo.

Il patrimonio che caratterizza il volontariato, unendo economia, conoscenza e potl'ac, si iscrive di diritto in quella forma di ricchezza che definiamo S.P.E.S., un indicatore che esprime gli scambi culturali e materiali, economici e professionali senza la mediazione diretta del denaro.

---

economico-sociale il cui scopo è quello di contribuire alla conoscenza del volume di ricchezza media annuale di un Paese. La ricchezza dello S.P.E.S. è ottenuta dalle seguenti variabili:

- 1) Spesa quotidiana sostenuta dal volontario per raggiungere l’ente presso il quale opera (dal biglietto del tram alla ristorazione, dal negozio alla cultura, tutte spese che ricadono sulla ricchezza media del Territorio);
- 2) Calcolo della prestazione d’opera del volontario secondo due parametri:
  - a) confronto tra la prestazione di un volontario e quello di un assunto quando è possibile l’equiparazione mansionistica;
  - b) quantificazione delle mansioni svolte solo dal volontario attribuendo per tale mansione un valore retributivo;
- 3) Risorsa disponibile senza costi di trasformazione: il volontario è una risorsa che non costa, come ogni altra risorsa, ai fini produttivi, né aggiunge costi all’impatto ambientale. In questo senso, il volontariato rappresenta la sintesi migliore dell’economia sostenibile, poiché il volontario è una risorsa che interviene senza costi, porta valore aggiunto nel luogo presso il quale si impegna, e aiuta a generare nuove conoscenze;
- 4) Ridefinizione delle professioni del volontariato mediante la creazione di profili professionali utili al mondo dei servizi e della conoscenza, di cui ogni associazione di volontariato è portatrice;
- 5) Uso della rete quale rafforzamento dell’economia del volontariato, poiché la web-economy del volontariato permette: l’ aumento dell’economia potenziando sul web l’attività delle associazioni di volontariato, creando anche nuove professioni, in linea con la richiesta di nuova professionalità proveniente dall’economia sostenibile;
- 6) Grado culturale individuale;
- 7) scambio di conoscenze tra volontario e ambiente di riferimento;
- 8) costi dell’attività associativa.

Nello studio siamo in presenza di variabili con valori immateriali che contribuiscono alla conoscenza complessiva della ricchezza di un Paese. Per esempio, prendersi cura di una persona esternamente dall’ambito strettamente sanitario, rappresenta un beneficio non solo per chi ne usufruisce direttamente ma anche per il circuito familiare relativo. Senza tale cura avremmo ricadute negative diverse, che tutte insieme identifichiamo come costi sociali e personali da stress psico-fisico.

Alla costruzione dello del modello S.P.E.S. lavorano studiosi e ricercatori provenienti dalle seguenti aree disciplinari:

- 1) Economia
- 2) Sociologia
- 3) Politica
- 4) Scienze fisico-ambientali

Mettere al centro l'importanza della Sostenibilità del Profitto Economico-Sociale del Volontariato significa:

- 1) ritrovare il significato dell'agire politico come creatore di valori condivisi;
- 2) aprire nuove prospettive al di là del denaro;
- 3) ridefinire la funzione della comunità tra le aggregazioni virtuali e le esperienze concrete delle persone;
- 4) generare saperi e contaminarli tra loro superando i vincolanti criteri identitari, entrati in crisi da quando l'era della globalizzazione ha superato il concetto di confine e cittadino.

Sono queste le vie alle quali il mondo Occidentale sta iniziando a guardare, favorito anche dalla caduta del mercato finanziario, la cui crisi procede in realtà da tre anni, tanto da far credere che siamo in presenza della prima guerra mondiale del terzo millennio, una guerra silenziosa ma molto più pervasiva delle precedenti nozioni di guerra mondiale. Lo sviluppo sostenibile e l'impresa relazione, che si trovano naturaliter nel volontariato, promettono sviluppi davvero inediti e interessanti se si è in grado di comprendere il fenomeno del volontariato molto al di là della semplice nozione di aiuto nella quale sinora è stato confinato.

## 2.2. Cittadinanza Europea Attiva e Volontariato nelle politiche dell'Unione Europea *di Rita Sassu*<sup>16</sup>

### Cittadinanza europea attiva, agenda europea e Programma "Europa per i Cittadini"

Tra gli strumenti impiegati dalla Commissione Europea per la promozione della cittadinanza europea attiva – da intendersi come la partecipazione dei cittadini europei alla vita sociale e politica della comunità, in un'ottica di tolleranza e solidarietà reciproca, di non-violenza, di rispetto dei diritti umani e valorizzazione della democrazia, contestuale ad un diretto coinvolgimento dei medesimi nelle azioni dell'Unione Europea – il Programma "Europa per i Cittadini", gestito dalla DG Comunicazione, occupa un posto di rilievo, in quanto incentrato in primo luogo sullo sviluppo stesso della cittadinanza europea attiva e sull'integrazione europea a partire dalla conoscenza della ricchezza culturale europea.

Il Programma "Europa per i Cittadini" co-finanzia azioni volte a favorire l'incontro fra cittadini europei provenienti da differenze nazionali, affinché possano agire congiuntamente allo scopo di costruire un'Europa a loro vicina e quindi partecipata, unita e arricchita dalle molteplici culture che in essa confluiscono. I progetti selezionati nell'ambito del Programma, pertanto, dovrebbero contribuire a sviluppare un senso di identità europea basata sulla storia e sulla cultura comuni nonché sui valori condivisi e, al contempo, favorire il dialogo interculturale, che scaturisce appunto dalla comprensione reciproca, dalla conoscenza, dal rispetto, dalla preservazione e dalla valorizzazione della diversità linguistica e culturale.

La riflessione sul futuro dell'Unione Europea, che rientra tra le priorità del Programma stesso, deve essere condotta a partire dalla riflessione sulla storia e sui valori condivisi europei, la cui conoscenza dovrebbe essere acquisita, tramite l'apprendimento informale, anche mediante la partecipazione ai progetti finanziati dal Programma. Quest'ultimo favorisce parimenti lo sviluppo nei cittadini della consapevolezza della loro appartenenza all'Unione Europea, quindi dei diritti conseguenti al possesso della cittadinanza, nonché della conoscenza delle azioni portate avanti dalle politiche comunitarie per incrementare il loro benessere, con specifico riferimento a tematiche

---

<sup>16</sup> Rita Sassu si è formata ed ha lavorato nel settore delle antichità greche e romane. Da due anni gestisce l'ECP - Europe for Citizens Point Italy (sito presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali) occupandosi di politiche e finanziamenti europei. Recentemente, si è focalizzata sull'Anno Europeo del Volontariato e sulla Strategia EU2020.

inerenti l'occupazione, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile, temi messi a fuoco dalla strategia EU2020, mirante alla promozione di una crescita intelligente (attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione), sostenibile (poiché basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) ed inclusiva (ovvero volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale). Tra le priorità politiche odierne dell'Unione Europea figura l'esigenza che i cittadini conoscano l'impatto delle azioni comunitarie sulla loro vita quotidiana e si sentano coinvolti attivamente nell'agenda europea, esprimendo le loro opinioni e scambiando i loro punti di vista su problematiche sentite a livello locale ed europeo (è possibile menzionare tra queste, a titolo esemplificativo, la crisi economica). Il Programma favorisce incontri focalizzati appunto sull'interscambio di posizioni e sui tentativi concreti di sviluppare soluzioni alle principali questioni europee favorendo un processo che, muovendosi dal basso verso l'alto, sia in grado di recepire le esigenze e le idee espresse dai cittadini.

Il Presidente della Commissione Europea J.M. Barroso, nelle Political Guidelines for the next Commission, ha evidenziato il bisogno di corroborare la cittadinanza europea attiva e di rafforzare la partecipazione civica, che costituiscono le principali sfide dell'Unione Europea per il prossimo futuro. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona pone la cittadinanza europea in primo piano e i mezzi attraverso cui essa sarà valorizzata investigheranno strategie di cooperazione tra istituzioni europee e cittadini.

In quest'ottica il volontariato, come evidenziato dalla Programme Guide del Programma "Europa per i Cittadini", rappresenta uno strumento unico di partecipazione civica attraverso cui il cittadino identifica i bisogni della comunità e agisce concretamente per affrontarli. Il volontario agisce quindi in maniera realmente attiva nella società, donando il suo tempo per beneficiare gli altri.

### **Volontariato e Programma "Europa per i Cittadini"**

Il volontariato gioca un ruolo cruciale nello sviluppo di un senso di impegno nei confronti della comunità socio-politica e, conseguentemente, di appartenenza. Esso rappresenta uno degli strumenti per l'attuazione concreta della cittadinanza attiva, coinvolgendo direttamente il cittadino nella vita dell'unità politica di riferimento.

Nonostante il termine 'volontariato' sia suscettibile di assumere nei diversi Stati membri una pluralità di significati differenti, il sostrato comune che caratterizza tutti i tipi di attività di volontariato e che ne individua la base comune è costituito dalla libera scelta,

motivazione e volontà di ciascun individuo su cui si fonda ogni atto di volontariato, peraltro segnato dall'assenza di interesse per il guadagno finanziario.

Azioni di volontariato possono essere intraprese spontaneamente da una singola persona o possono essere eseguite nel contesto di associazioni di volontariato, di organizzazioni senza scopo di lucro, ecc. Nonostante il volontariato non sostituisca né rimpiazzii il lavoro pagato e professionale, esso favorisce lo sviluppo di una società democratica e reca beneficio sia ai volontari che alla comunità.

Nel corso del 2011, l'Anno Europeo del Volontariato costituirà una delle 'Tematiche Prioritarie Annuali' del Programma "Europa per i Cittadini". Strettamente connessi agli attuali indirizzi politici dell'Unione Europea, succitati temi annuali si focalizzano anche sugli effetti dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sulla conseguente introduzione dell'Iniziativa dei Cittadini Europei e sulla Carta dei Diritti Fondamentali, sulla Strategia EU2020, sull'attuale situazione economica e sui cambiamenti climatici.

Più che in passato, quindi, quest'anno saranno valorizzati progetti volti a promuovere il volontariato, inteso come strumento atto a conseguire gli obiettivi del programma tramite l'impegno dei cittadini nella loro vita sociale e politica.

Il Programma "Europa per i Cittadini" ha da sempre valorizzato il volontariato. Molti dei bandi sono infatti specificatamente rivolti ad associazioni non a scopo di lucro che possono, parzialmente o totalmente, avvalersi di personale volontario o comunque porre in essere attività di volontariato: è questo il caso dell'Azione 2 - Società civile attiva in Europa, Misura 3 - Supporto ai progetti promossi dalle organizzazioni della società civile, ma anche dell'Azione 4 - Memoria Europea Attiva che, rivolta alla commemorazione delle vittime dello stalinismo e del nazismo, vede spesso la partecipazione, in qualità di candidati, di associazioni di vittime o parenti delle vittime, di organizzazioni di volontariato e di altri enti no-profit. Anche i bandi rivolti alle pratiche di gemellaggio o di cooperazione tra municipalità possono includere azioni di volontariato: molte delle attività promosse nell'ambito dell'Azione 1 - Cittadini Attivi per l'Europa, Misura 1.1 - Incontri dei cittadini nell'ambito dei cittadini fra città e Misura 1.2 - Reti di città gemellate non potrebbero essere realizzate senza l'apporto di volontari che collaborano all'organizzazione degli eventi; non di rado i comitati stessi di gemellaggio si compongono di volontari. Infine, le attività finanziabili dal Programma, caratterizzato da un alta partecipazione italiana sia in termini di presentazione delle domande sia di numero di progetti approvati, possono essere incentrate sul volontariato e sul relativo Anno Europeo anche se non promosse direttamente da enti di volontariato.

Sebbene il valore di contributi in natura e di attività di volontariato non possono essere inclusi formalmente come spesa ammissibile nel bilancio del progetto, essi costituiscono nella maggior parte dei casi elementi importanti per l'attuazione di progetti promossi

dalle organizzazioni attive nell'ambito del Programma. I candidati sono invitati a fornire nelle domande di sovvenzione informazioni su tutti i contributi in natura, poiché rappresentano elementi significativi nella valutazione qualitativa e quantitativa delle candidature.

### **Cenni storici sul percorso che ha portato all'indizione di un Anno Europeo dedicato al Volontariato**

La decisione del Consiglio del 27 novembre 2009 designa il 2011 come l'Anno Europeo delle attività di Volontariato che promuovono la cittadinanza attiva e lo dedica quindi al volontariato, tramite l'adozione della proposta della Commissione Europea del 3 giugno 2009 e il parere del Parlamento Europeo del 26 novembre 2009.

Il contesto giuridico della decisione del Consiglio è rappresentato dal trattato di Lisbona, che individua nella cittadinanza attiva europea un elemento fondamentale per il processo di integrazione europea. In tale ottica, il volontariato rappresenta una dimensione fondamentale della partecipazione attiva dei cittadini nella costruzione di un'Europa democratica fondata sulla solidarietà e su una società inclusiva e non discriminatoria.

Tra le tappe fondamentali del percorso storico il cui esito è stata l'indizione dell'Anno Europeo può essere menzionato il Trattato dell'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, che ha ufficialmente espresso l'importanza di creare collegamenti tra il settore del volontariato – considerato come una fonte di informazioni su una vasta gamma di questioni sociali – e le istituzioni europee, come la Dichiarazione 23 allegata al Trattato, che sottolinea l'importanza di una cooperazione tra queste e le associazioni di beneficenza, le fondazioni e altri organismi attivi settore sociale e del welfare.

La Commissione Europea ha poi analizzato il ruolo delle associazioni e delle fondazioni nella Comunicazione del 6 giugno 1997, che riconosce il loro valore nel settore dell'economia sociale dell'Unione europea e il loro significato in diversi ambiti sociali, poiché offrono una vasta gamma di servizi giocando un ruolo di primo piano nella salvaguardia dei diritti umani e contribuendo allo sviluppo della cittadinanza attiva e della democrazia.

Il documento sottolinea la difficoltà di definire con precisione le organizzazioni di volontariato, ma, al tempo stesso, indica una serie di caratteristiche che, solitamente, contraddistinguono questi enti. Le organizzazioni di volontariato sono caratterizzate da costituzione di gruppi (formali o non formali), a volte ratificati attraverso un atto giuridico che stabilisce lo status giuridico; dall'assenza di scopo di lucro, vale a dire che

non mirano a ottenere un guadagno finanziario per i loro membri; da indipendenza dalle autorità governative e pubbliche per quanto riguarda l'elaborazione di proprie regole e procedure (ovviamente nel rispetto della legge locale vigente), dalla mancanza di interesse per il guadagno personale così come del profitto economico, dal coinvolgimento nella sfera pubblica e dal contributo, almeno in parte, al bene pubblico e sociale.

Il Parere del Comitato Economico e Sociale sul volontariato, "Hospice work - an example of voluntary activities in Europe", è stato adottato nel 2002. La Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002, relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù, ha riconosciuto il volontariato come elemento fondamentale nel contesto delle attività legate ai giovani, alla loro mobilità e alla loro partecipazione alla vita civica.

Il 6 aprile 2006, la Commissione Europea ha deciso di consultare il Comitato Economico e Sociale sul tema "Le attività di volontariato: il loro ruolo ed impatto nella società europea". Il conseguente Parere del Comitato, datato al 13 dicembre 2006, ha invitato la Commissione europea ad annunciare un Anno del Volontariato e a pubblicare un Libro bianco sulle attività di volontariato e la cittadinanza attiva in Europa al più presto. Dal momento che la maggior parte delle attività di volontariato si svolge a livello locale è stato giustamente constatato come la dimensione europea non venga sempre correttamente sottolineata e in quest'ottica il Libro Bianco avrebbe dovuto promuovere l'identità europea e rafforzare la cittadinanza europea.

Nel marzo 2008 il Parlamento europeo ha adottato una relazione su "Il contributo delle di volontariato nella coesione economica e sociale". Il 6-7 febbraio 2008, infatti, il Comitato delle Regioni aveva formulato un Parere in proposito, in cui erano affrontati i problemi legati alla mancanza di statistiche attendibili sul volontariato e di un adeguato quadro giuridico per il volontariato, nonché di una chiara definizione dei diritti e delle responsabilità degli enti attivi in questo campo, raccomandando, pertanto, lo sviluppo di un'adeguata infrastruttura destinata a sostenere il volontariato, pur nel rispetto della sua autonomia. Tra i vari temi messi a fuoco dal Comitato rientrano i legami tra volontariato ed occupazione, la capacità del volontariato di creare 'capitale sociale' e di favorire l'inclusione sociale, ma anche la necessità di incrementare le attività di volontariato in fasce di età differenti da quella giovanile attraverso Programmi comunitari (si noti infatti che il Servizio Volontario Civile, promosso dal Programma "Gioventù in Azione" è rivolto ai giovani, così come altre iniziative europee). Similmente, veniva sottolineata la necessità di inserire il volontariato nel processo di globalizzazione in atto, tenuto anche presente che il ruolo giocato nel volontariato nel settore economico era più esteso di quanto ci solitamente ci si immagini, costituendo, in alcune nazioni, il 5-7% del Prodotto Interno Lordo.

La decisione riconosce il ruolo svolto dalle attività di volontariato nella promozione della cittadinanza attiva, della coesione sociale, della partecipazione civica, della democrazia e dell'integrazione europea e di conseguenza l'importanza di sostenerle così come di garantire lo scambio di buone pratiche a livello locale, regionale, nazionale e comunitario.

L'obiettivo generale dell'Anno Europeo è «incoraggiare e sostenere - in particolare attraverso lo scambio di esperienze e buone pratiche - gli sforzi della Comunità, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali per creare le condizioni favorevoli al volontariato nell'Unione Europea (UE) e per aumentare la visibilità delle attività di volontariato nell'UE».

Gli obiettivi specifici dell'Anno Europeo s'incentrano sulla creazione di un ambiente adeguato e appropriato per il volontariato, che consenta alle persone di svolgere attività di volontariato, la cui qualità deve essere migliorata attraverso il potenziamento delle organizzazioni coinvolte nel volontariato, incoraggiando la creazione di reti, le sinergie e la cooperazione tra queste e gli altri settori, nel contesto europeo. Inoltre politici, istituzioni pubbliche, organizzazioni della società civile, enti di istruzione formale e non formale, datori di lavoro dovrebbero riconoscere le attività di volontariato e le abilità, le competenze e le competenze acquisite attraverso esse.

L'obiettivo generale è quello di aumentare la consapevolezza generale del valore del volontariato come espressione di cittadinanza attiva e nel superamento di problemi comuni a tutti gli Stati membri.

Gli obiettivi dell'Anno Europeo saranno raggiunti attraverso una serie di iniziative che si svolgeranno a livello locale, regionale, nazionale ed europeo e che includeranno: eventi, per esempio conferenze o seminari finalizzati a promuovere il volontariato, a stimolare i cittadini a impegnarsi in attività di volontariato, nonché a celebrare i volontari e le organizzazioni di volontariato; studi e ricerche sul volontariato e la diffusione dei loro risultati; scambio di esperienze e buone prassi a diversi livelli; campagne di informazione e di promozione per diffondere i messaggi chiave.

Il bilancio per l'attuazione dell'Anno Europeo dispone di 8.000.000 di euro e coprirà il periodo intercorrente dall'1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2011; esso comprende, inter alia, le sovvenzioni per gli Enti Nazionali di Coordinamento, le sovvenzioni per i flagship projects, i contratti per la campagna di comunicazione e i contratti per la valutazione.

Altri finanziamenti comunitari per progetti specifici inerenti al volontariato possono essere concesso attraverso programmi comunitari esistenti, a partire da "Europa per i cittadini" (uno dei temi prioritari di questo Programma annuale è appunto l'Anno Europeo del Volontariato).



Durante il 2011, cinque conferenze ad alto impatto avranno luogo nelle città europee con l'obiettivo di riunire soggetti attivi nel mondo del volontariato (per creare reti, per condividere esperienze e conoscenze, per discutere su temi rilevanti e problemi comuni e per migliorare la qualità delle attività di volontariato), come anche gli enti attivi nel mondo del lavoro e gli organismi governativi, al fine di definire le rispettive competenze e responsabilità nel campo del volontariato e di cooperare nella costruzione di un'adeguata infrastruttura per promuovere i volontari e le attività di volontariato - che può prevedere, ad esempio, la creazione di un quadro giuridico in grado di riconoscere formalmente il volontariato, senza comprometterne l'autonomia.

L'Anno Europeo del Volontariato prevede un Tour della durata di un anno e che si muove da uno Stato membro all'altro; ogni tappa del Tour si svolge in una diversa capitale europea e dura circa dieci giorni. Il Tour contribuisce a promuovere il volontariato, a diffonderne la conoscenza tra il pubblico e a stimolare i cittadini ad intraprendere attività di volontariato; contestualmente, rappresenta una grande occasione per i volontari di incontrarsi, scambiare esperienze e buone pratiche, per discutere di problemi comuni, per rendere le loro attività ed esigenze note ai responsabili politici. Ogni tappa del Tour sarà seguita dal 'Relay Team', composto da 27 volontari europei (uno per Stato membro) con esperienza nel campo del giornalismo, i quali condivideranno storie ed esperienze con i volontari che vivono in altri Stati membri e realizzeranno prodotti audiovisivi e articoli da diffondere attraverso i media e il web.

## **2.3. Il meccanismo di protezione civile nell'Unione Europea di Fabio Fraiese D'Amato<sup>17</sup>, Carmine Lizza<sup>18</sup>, Ilaria Lucaroni<sup>19</sup>**

### **Introduzione**

Alla luce di numerosi eventi i governi dell'Unione europea hanno concordato formalmente per la prima volta di coordinare le strategie di protezione civile in una riunione ministeriale tenutasi a Roma nel 1985. Tutte le iniziative di protezione civile a livello comunitario hanno avuto come comune denominatore il principio di sussidiarietà attraverso il quale la Comunità interviene per supportare e favorire il perseguimento di obiettivi comuni che i singoli stati autonomamente avrebbero maggiori difficoltà a realizzare. Inoltre la Commissione ha sempre perseguito l'obiettivo di sostenere e incoraggiare gli sforzi compiuti a livello nazionale, regionale e locale.

In questo contributo verranno esposti le tappe principali a partire dal 1985 che hanno portato all'attuale funzionamento del sistema di Protezione civile nell'ambito dell'Unione Europea

### **1) Le normative CEE in materia di protezione civile internazionale**

Tra il 1985 e il 1994 vengono adottate cinque importanti risoluzioni per la creazione di strumenti operativi per migliorare la preparazione degli operatori e la risposta alle catastrofi.

#### **➤ risoluzione n° 87/C 176/01**

Primo atto giuridico dopo l'incontro del 1985, il Consiglio europeo decide di investire la Commissione di realizzare un vademecum della Protezione Civile attraverso la collaborazione di esperti e di provvedere all'aggiornamento, di realizzare incontri periodici dei responsabili di protezione civile dei singoli stati membri, di provvedere ad un interscambio di informazioni ed esperienze attraverso esercitazioni e simulazioni

---

<sup>17</sup> Avvocato - Laureato in Diritto dell'Unione Europea sul tema del Meccanismo Europeo di Protezione Civile - Master in coordinamento delle attività di protezione civile - Volontario dal 1991 nelle Pubbliche Assistenze - Dirigente Nazionale A.N.P.AS dal 2000 con delega alle Aree di Sviluppo Anpas - Referente Area Formazione del Centro Servizi per il Volontariato Sodalìs di Salerno - Formatore e progettista per il non profit

<sup>18</sup> Geologo - laureato in Geologia Strutturale e Geofisica - volontario nelle Pubbliche Assistenze dal 2001 - Dirigente Nazionale di ANPAS dal 2008 con delega Protezione Civile - Libero professionista.

<sup>19</sup> Ricercatrice presso il Centro studi Phasi - philanthropy and social innovation - dell'Università di Bologna. Master internazionale in filantropia e impresa socialmente responsabile conseguito presso l'Università di Bologna. Collabora dal 2008 con Anpas Nazionale per il settore Ricerca

coordinate a livello comunitario, e infine di realizzare una banca dati centralizzata con l'indicazione delle varie strutture operative a livello nazionale e le risorse disponibili in caso di evento. La risoluzione costituisce il primo passo per gettare le basi di un dialogo comune su una tematica trasversale per ciascuno Stato membro.

➤ risoluzione n.° 89/C 44/03

Con tale risoluzione viene posto l'accento su: realizzazione sperimentale di un numero di emergenza unico da introdurre gradualmente in tutti i Paesi; incrementare il sistema di interscambio dati (esperti nominati da ciascuno Stato); realizzazione glossario multilingue sulla terminologia di protezione civile per armonizzare le comunicazioni tra squadre specializzate per intervenire oltre i propri confini nazionali; promozione uso di sistemi di comunicazione ed informatici comuni; mandato alla Commissione di realizzare in via sperimentale per 12 mesi una campagna pubblica di informazione e di educazione alla protezione civile.

➤ risoluzione n.° 90/C 315/01

Di carattere molto generale, con tale risoluzione si invita la Commissione ad avviare misure appropriate tese a sviluppare una cooperazione comunitaria rafforzando gli scambi tra gli stati, incentivando la formazione del personale che si occupa di catastrofi naturali o antropiche, con particolare riferimento alla piaga degli incendi forestali; infatti alla Commissione viene chiesto di potenziare la cooperazione intracomunitaria, lo studio dei fattori di rischio, l'utilizzo delle risorse disponibili nonché stabilire condizioni di base intese a prevenire e combattere gli incendi forestali rafforzando i mezzi di prevenzione e segnalazione.

➤ risoluzione n.° 91/C 198/01

Pone l'accento soprattutto sull'assistenza comunitaria in occasione di eventi calamitosi. Con tale risoluzione vengono analizzate le modalità di intervento in caso di assistenza, imputazioni dei costi di intervento, le regole per la rapida circolazione nei Paesi membri di persone, attrezzature, materiali e mezzi, responsabilità civile derivanti da danni nonché le successive comunicazioni alla Commissione a seguito di un evento allo scopo di trarre profitto dall'intervento stesso allargando il tutto ai corrispondenti degli Stati membri non intervenuti.

➤ risoluzione n.° 94/C 313/01

Dal tema "Rafforzamento della cooperazione comunitaria in materia di Protezione Civile", riprendendo le precedenti risoluzioni e formulando apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione, pone l'accento su alcuni punti di particolare interesse per gli Stati membri:

- riconosce la funzione importante dei volontari impegnati nei numerosi settori della Protezione Civile e a tal proposito riprende la risoluzione del Parlamento Europeo, del 16 dicembre 1984, sul volontariato; di questa specifica esperienza, l'Italia

rappresenta un esempio per tutta la Comunità visto il gran numero di piccole, medie e grandi organizzazioni di volontariato di protezione civile operanti sul territorio nazionale e le specifiche normative che inseriscono a pieno titolo il volontariato tra le strutture operative del sistema<sup>20</sup> nazionale di Protezione Civile.

- sottolinea la necessità di offrire agli operatori di protezione civile la possibilità di mettere in comune le esperienze in un'ottica europea;
- ritiene che il concetto di autoprotezione è una componente essenziale della Protezione Civile;
- ribadisce la necessità di rafforzare le azioni di sensibilizzazione, educazione e informazione dei cittadini e con particolare riferimento ai ragazzi in età scolastica e ai giovani;
- riconosce importante la rete permanente dei corrispondenti nazionali in quanto costituisce un quadro essenziale che assicura la coerenza della cooperazione comunitaria in materia di protezione civile e che i corrispondenti nazionali devono continuare a svolgere un ruolo attivo per facilitare la partecipazione di esperti e sostegno a progetti avviati dagli Stati membri;
- conviene sulla necessità che i direttori generali della Protezione civile dei singoli Stati o figure analoghe, a seconda dei rispettivi modelli organizzativi, si incontrino in modo periodico almeno una volta l'anno;
- incoraggia l'iniziativa della Commissione, di mettere in comune le diverse esperienze nel settore del volontariato in stretta collaborazione con le amministrazioni nazionali, allo scopo di individuare le azioni che contribuiscono a meglio valorizzare le risorse del settore anche attraverso momenti di interscambio quali le esercitazioni congiunte;
- chiede alla Commissione di contribuire, mediante i suoi contatti regolari con le organizzazioni internazionali attive nel settore della protezione civile, ad un migliore coordinamento degli interventi sulla scena internazionale, senza però pregiudicare le competenze degli Stati membri;
- infine il Consiglio si impegna a cooperare strettamente e attivamente con la Commissione durante la preparazione di un'apposita relazione da sottoporre al Consiglio entro il 1996 come base dell'esame della questione per l'inserimento nel trattato che istituisce la comunità di un titolo relativo alla protezione civile come previsto dall'art. n), paragrafo 2 del trattato sull'U.E.

## **2) Le risoluzioni adottate dopo il 1997**

Nell'ambito dell'attività del Consiglio, ci sono circa tre anni, dal '94 al '97 in cui non vi sono risoluzioni né atti normativi.

Nel 1997 viene adottato il primo atto normativo a seguito del “periodo di stallo”: la decisione n ° 98/22/CE che istituisce un Programma d’Azione comunitario a favore della Protezione Civile.

Tra gli atti normativi emanati dal Consiglio, la Decisione si pone come un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati e, in questo caso, per tutti gli Stati membri.

Scopo del Programma: il Consiglio considera che la cooperazione comunitaria in materia di protezione civile contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del trattato promovendo la solidarietà tra gli Stati, migliorando la qualità della vita e partecipando alla salvaguardia e alla protezione dell’ambiente; inoltre il Consiglio considera che, conformemente al principio di sussidiarietà, la cooperazione comunitaria sostiene e completa le politiche nazionali al riguardo per aumentarne l’efficacia e che gli scambi di esperienze e l’assistenza reciproca permettono di contribuire a limitare le perdite di vite umane, le lesioni e i danni economici ed ecologici nell’insieme della Comunità. Nello specifico la Decisione stabilisce:

- è stabilito un programma d’azione comunitario a favore della protezione civile, al fine di contribuire a migliorare la protezione delle persone, dell’ambiente e dei beni in caso di catastrofe naturale o tecnologica, fatta salva la divisione delle competenze a livello nazionale;
- il programma è diretto a sostenere e completare gli sforzi degli Stati membri nel quadro della loro azione nazionale, regionale e locale di protezione civile, nonché a facilitare la cooperazione tra gli Stati membri nel settore. Questo programma esclude misure volte all’armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri o dell’organizzazione della preparazione a livello nazionale;
- il programma inizia il 1° gennaio 1998 e si conclude il 31 dicembre del 1999. Il programma è attuato secondo un piano di due anni, adottato secondo la procedura di cui all’articolo 4 e sulla base, fra l’altro, delle informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione, con revisione annuale;
- il piano per l’attuazione del programma comprende le singole azioni da intraprendere. La scelta delle azioni specifiche è basata in particolare sui seguenti criteri:
  - a) contributo a ridurre i rischi ed i danni alle persone, all’ambiente ed ai beni in caso di catastrofe naturale o tecnologica;
  - b) contributo a migliorare il livello di preparazione delle persone implicate nella protezione civile negli Stati membri per aumentare il potenziale di intervento;
  - c) contributo a migliorare le tecniche e i metodi di intervento, progetti pilota;

d) contributo all'informazione, all'educazione e alla sensibilizzazione dei cittadini per aumentare il livello di autotutela.

Ciascuna azione specifica è realizzata in stretta cooperazione con le autorità competenti;

- ciascuna azione terrà conto dei risultati della ricerca comunitaria e di quella nazionale nei settori pertinenti;
- per l'attuazione del programma, la Commissione è assistita da un comitato composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è adottato alla maggioranza prevista all'articolo 148, paragrafo 2 del Trattato per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni in seno al comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri è attribuita la ponderazione fissata nell'articolo precitato. Il Presidente non partecipa la voto;
- la Commissione adotta misure che sono immediatamente applicabili. Tuttavia, se tali misure non sono conformi al parere espresso dal comitato, la Commissione le comunica immediatamente al Consiglio. In tal caso:
  - a) la Commissione differisce di tre mesi, a decorrere dalla comunicazione, l'applicazione delle misure da essa decise;
  - b) il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può prendere una dichiarazione diversa entro il termine di cui alla lettera a).

La Commissione procede ogni anno alla valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione del piano e presenta una relazione scritta al comitato di cui all'articolo 4.

Come tutte le decisioni, vi è l'obbligo per gli Stati membri di darne attuazione.

Il periodo di validità del programma era previsto inizialmente dal 1998 al 1999, ma nel 1999, con la decisione n° 1999/847/CE, il Consiglio rinnova il programma fino al 2004, e nel 2004 in attesa di una sua sostituzione il Consiglio decide di estendere il periodo di validità fino al 2006.

Attraverso questo programma la Comunità finanzia le azioni che consentono di:

- ridurre i rischi ed i danni alle persone, all'ambiente ed ai beni in caso di catastrofe naturale o tecnologica;
- migliorare il livello di preparazione degli operatori di protezione civile degli Stati membri per aumentare il potenziale di intervento;
- migliorare le tecniche e i metodi di intervento attraverso esercitazioni e progetti pilota;

- promuovere l'informazione, l'educazione e la sensibilizzazione dei cittadini per aumentare il livello di autotutela.

Alla Commissione è affidato il compito di attuare le azioni di cui sopra attraverso un'apposita dotazione di bilancio annuale di 7,5 milioni di euro.

### **3) Meccanismo comunitario di protezione civile**

#### Criticità precedente meccanismo

Il vantaggio essenziale che presenta il sistema attualmente in vigore è quello di essere una "struttura molto leggera", per il cui funzionamento occorrono risorse umane e finanziariamente relativamente limitate. Tuttavia, l'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che il sistema vigente non ha la capacità di mobilitare risorse significative sufficienti presso gli Stati membri e di coordinare gli interventi come sarebbe necessario. Inoltre, non sempre gli Stati membri utilizzano sufficientemente la struttura esistente ed il potenziale di sostegno e coordinamento che essa offre. Si è anche constatato che gli Stati membri non sempre sono al corrente che in altri Stati sono disponibili risorse operative, utilizzabili per i soccorsi, né della possibilità di mobilitarle in una fase precoce dell'emergenza.

Per di più, nel sistema vigente è realmente difficile organizzare soccorsi congiunti provenienti da Stati membri diversi: le squadre di intervento non si conoscono né conoscono le tecniche impiegate dai loro colleghi negli altri Stati membri. Da qui la scarsa efficienza del loro intervento quando sono chiamate a lavorare insieme in un'emergenza.

Infine la comunicazione con uno Stato membro colpito da un'emergenza è sempre estremamente difficile e non facilita la prestazione di soccorsi da parte di altri Stati membri. Di conseguenza, il sistema attualmente in vigore non sembra in grado di soddisfare la reale esigenza di un miglior coordinamento degli interventi degli squadre degli Stati membri. Da questa constatazione scaturisce la necessità di rafforzare in modo significativo il meccanismo, com'è stato chiesto anche a livello politico.

Il 23 ottobre 2001 viene istituito un Meccanismo Comunitario di protezione civile inteso ad agevolare una cooperazione negli interventi di soccorso della protezione civile, con la decisione del Consiglio n° 2001/792/CE, Euratom.

Partecipano al Meccanismo i Paesi membri dell'Unione Europea, i Paesi appartenenti all'Area Economica Europea e i Paesi Candidati che hanno firmato un Memorandum d'Intesa con la Commissione. A decorrere dal 1° Gennaio 2002 è attivo il meccanismo

comunitario in materia di protezione civile inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata tra la Comunità europea e gli Stati membri negli interventi di soccorso in caso di emergenza grave o imminente che possa richiedere una reazione di intervento urgente. Il meccanismo è inteso a contribuire e a garantire una migliore protezione in primo luogo delle persone ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, in caso di catastrofi naturali, tecnologiche, radiologiche o ambientali che si verificano all'interno o all'esterno della Comunità, compreso l'inquinamento marino dovuto a cause accidentali o intenzionali.

Obiettivo generale del meccanismo è fornire, su richiesta, supporto e contribuire a migliorare il coordinamento degli interventi di soccorso attivati dagli Stati membri tenendo conto soprattutto delle specifiche esigenze delle regioni isolate, ultraperiferiche, insulari della Comunità.

Il meccanismo comprende una serie di elementi ed azioni, in particolare:

- individuazione preventiva delle squadre d'intervento nonché di altri tipi di supporto disponibili negli Stati Membri;
- programma di formazione per le squadre di intervento;
- costituzione e invio di squadre di valutazione e/o coordinamento;
- creazione e gestione di un Centro di informazione e monitoraggio (M.I.C.);
- creazione e gestione di un sistema comune di comunicazione e di informazione in caso di emergenza (CECIS);
- esercitazioni per testare le procedure del meccanismo (Eurosot 2005; MESIMEX 2006);
- workshops, seminari e progetti pilota sugli aspetti salienti degli interventi;
- altre azioni di supporto, quali le misure per facilitare il trasporto di risorse per interventi di soccorso

#### Grave emergenza all'interno dell'UE

Lo Stato membro colpito può chiedere aiuto sia direttamente agli altri Stati membri sia attraverso il MIC.

Il MIC, ricevuta la richiesta: inoltra la richiesta ai punti di contatto degli Stati Membri (Sala Situazione Italia); agevola la mobilitazione di squadre, di esperti e mezzi di soccorso; raccoglie le informazioni necessarie da condividere con gli Stati Membri.

Lo Stato Membro che ha ricevuto la richiesta di soccorso, se decide di intervenire, informa lo Stato richiedente, sia direttamente sia attraverso il MIC, indicando la portata del proprio intervento.

La direzione degli interventi spetta allo Stato richiedente, che può eventualmente delegarla alle squadre di intervento.



Quando si verifica una grave emergenza all'esterno dell'UE

La Commissione, se richiesto, può intervenire sia direttamente sia attraverso un'operazione guidata da una organizzazione internazionale. Il coordinamento dell'intervento comunitario in paesi terzi è affidato alla Presidenza di turno del Consiglio.

Dal 2001 al 2004 il Meccanismo è stato attivato almeno 60 volte, dimostrando di essere uno strumento semplice ma utile.

➤ Risoluzione n° 2002/C 43/01

Il Consiglio con la risoluzione n° 2002/C 43/01 del 28 Gennaio 2002 vuole rafforzare la cooperazione in materia di formazione nel settore della protezione civile invitando la Commissione ad esaminare ogni iniziativa intesa ad appoggiare la creazione di un rete di scuole e centri di formazione attivi nello specifico settore per una prima fase pilota di durata triennale, facendo riferimento alla maturata esperienza acquisita negli ultimi anni nel settore della cooperazione comunitaria in materia. Invita altresì la Commissione ad esaminare la possibilità di concedere un sostegno finanziario all'iniziativa e nel contempo di integrare in tali lavori i Paesi di nuova adesione; infine, il Consiglio, inviata la Commissione, dopo la fase pilota triennale, a valutare la possibilità di rendere la formazione permanente eventualmente con l'istituzione di una apposita struttura come per es. una Accademia Europea di protezione civile che potrebbe istituzionalizzare la rete suddetta.

➤ Programma NBCR

Dopo i tragici attacchi terroristici senza precedenza che hanno colpito gli Stati Uniti l'11 settembre 2001, il Consiglio Europeo tenutosi a Gand, poi a Laeken ed infine a Siviglia, conviene che il rischio terroristico è una minaccia per la pace e la sicurezza a livello internazionale e che la lotta al terrorismo esige un approccio globale che comprenda mezzi politici, economici, diplomatici, militari e giuridici ed includa un'idonea preparazione sia nella prevenzione che nella limitazione delle conseguenze di un attacco.

Nel settore della protezione civile si è data priorità all'attuazione del Meccanismo al fine di assicurare:

- una rete di comunicazione ben strutturata che consentirà uno scambio di informazioni urgenti tra gli Stati membri e le reti esistenti per le reazioni alle minacce NBCR (Nucleare, Batteriologico, Chimico e Radiologico);
- la disponibilità di squadre di esperti capaci di coordinare gruppi d'intervento e mezzi messi a disposizione dagli Stati membri, il censimento di mezzi specifici quali sieri e vaccini.

Il programma ha la finalità generale di aumentare l'efficacia delle misure adottate a livello nazionale e comunitario per far fronte alle minacce del terrorismo NBCR:

- tramite un impiego ottimale, coordinato e interdisciplinare degli strumenti dell'U.E., che sarà riesaminato nel quadro del programma al fine di individuare ed eliminare carenze e incoerenze tra di essi;
- migliorando la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione;
- agevolando la fornitura di assistenza pratica agli Stati membri su loro richiesta, specialmente in situazioni in cui la catastrofe si verifichi su una scala che travalichi le capacità di singoli Stati membri;
- creando nuovi strumenti, se necessario.

Tuttavia, la responsabilità in materia di protezione della popolazione, dell'ambiente e dei beni contro le conseguenze delle minacce NBCR ricade in primo luogo sugli Stati membri.

➤ Risoluzione n° 2003/C 24/03

Un'ulteriore risoluzione adottata dal Consiglio è la n° 2003/C 24/03 del 19 Dicembre 2002 sugli aiuti specifici nel settore della protezione civile a favore delle regioni ultraperiferiche ed isolate, di regioni insulari, di regioni poco accessibili e di regioni scarsamente popolate dell'Unione europea.

promuovere la realizzazione di progetti congiunti fra queste regioni volti all'identificazione dei rischi comuni e allo scambio di informazioni e di metodologie di intervento.

Il Consiglio ritiene di fondamentale importanza le comunicazioni nella gestione dell'emergenza sia all'interno di queste regioni che con la Comunità stessa anche attraverso la dotazione di squadre di intervento specializzate nei singoli Stati membri aventi, nella propria sovranità, regioni isolate, insulari, remote o ultraperiferiche. Inoltre talune regioni sono importanti dal punto di vista turistico per cui è opportuno provvedere a organizzare campagne di informazioni sulle misure di autoprotezione destinate ai turisti.

➤ Dichiarazione del Consiglio/Commissione n° 10639/03

Di particolare importanza è la "Dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione del 17 Giugno 2003 n° 10639/03 sull'uso del meccanismo di coordinamento in materia di protezione civile per la gestione delle crisi di cui al titolo V del Trattato sull'Unione europea".

Quando riceve una richiesta di assistenza in materia di protezione civile da uno Stato terzo situato al di fuori della Comunità, la Commissione, oltre a trasmettere la richiesta ai punti di contatto della protezione civile degli Stati membri e degli Stati partecipanti al meccanismo comunitario, informerà immediatamente la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea e il Segretariato del Consiglio. Se la Presidenza ritiene che l'assistenza richiesta possa rientrare nell'ambito della gestione U.E. delle crisi, ne informerà gli Stati membri e la Commissione. In tal caso, la Presidenza, dopo aver proceduto a consultazioni con gli Stati membri e la Commissione nell'ambito degli organi competenti del Consiglio, può stabilire che l'assistenza richiesta rientra nell'ambito della gestione U.E. delle crisi e può chiedere, a nome del Consiglio, l'aiuto della protezione civile nel quadro del meccanismo comunitario per avviare un'operazione di soccorso per aggiungere una componente di protezione civile a un'operazione di gestione della crisi preesistente.

Qualora vi sia un'emergenza o la minaccia imminente di un'emergenza in uno Stato terzo ma la Comunità non abbia ricevuto una richiesta di assistenza, la Presidenza informerà gli Stati membri e la Commissione se ritiene che sia necessario fornire assistenza in materia di protezione civile e che tale assistenza possa rientrare nell'ambito della gestione U.E. delle crisi. In tal caso, a nome del Consiglio e dopo aver proceduto a consultazioni con gli Stati membri e la Commissione nell'ambito degli opportuni organi del Consiglio, la Presidenza può decidere che l'assistenza rientra nell'ambito della gestione U.E. delle crisi e può chiedere l'aiuto in materia di protezione civile nel quadro del meccanismo comunitario allo scopo di avviare un'operazione di soccorso o di aggiungere una componente di protezione civile a un'operazione di gestione della crisi preesistente.

In un'operazione di gestione U.E. delle crisi in cui è fornita assistenza in materia di protezione civile nel quadro del meccanismo comunitario, la Presidenza, a nome del Consiglio, nomina, su raccomandazione e previa consultazione della Commissione, un responsabile del coordinamento della protezione civile. Gli interventi di protezione civile di questo tipo saranno integrati nell'operazione di gestione U.E. delle crisi conformemente alle "Proposte di procedure per la gestione globale e coerente delle crisi da parte dell'U.E.". Il Comitato Politico e di Sicurezza eserciterà il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione integrata di gestione UE della crisi.

Il coordinamento in loco tra la componente di protezione civile ed eventuali componenti civili e/o militari di un'operazione di gestione U.E. delle crisi sarà garantito mediante una catena di comando unificata, qualora ne sia istituita una per le componenti civili, e mediante il rappresentante speciale dell'Unione europea, qualora ne sia stato nominato uno.

Il Consiglio deciderà se invitare Stati terzi, ed eventualmente quali, a contribuire all'intervento di protezione civile nel quadro della gestione U.E. della crisi.

### 3.1) Nuovo meccanismo comunitario di protezione civile

Il 26 gennaio la Commissione presenta la proposta del "nuovo" Meccanismo di protezione civile. Parallelamente riprendono le discussioni sulla proposta della Commissione di uno Strumento Finanziario di Protezione Civile, che sostituirà il Programma d'Azione dal 2007.

Inoltre viene realizzato e adottato a giugno dal Consiglio Europeo il manuale sul Coordinamento comunitario delle crisi che definisce le procedure di coordinamento politico da Bruxelles da attivare in base alla natura delle crisi.

Gli elementi nuovi:

1. estensione dell'ambito di attivazione del meccanismo ai disastri provocati dall'uomo e agli atti di terrorismo
2. sviluppo di sistemi di allerta rapida
3. sviluppo dei "moduli" di protezione civile
4. uso complementare delle capacità e dei mezzi militari a sostegno d'interventi di protezione civile
5. integrazione delle capacità di trasporto degli Stati Membri

In particolare per gli interventi in Paesi terzi le novità sono:

1. coordinamento di carattere politico assicurato dalla Presidenza di turno; coordinamento operativo assicurato dalla Commissione attraverso il MIC e gli esperti europei.
2. coordinamento con le Nazioni Unite
3. sostegno all'assistenza consolare

### Strumento finanziario di protezione civile

Scopo dello strumento integrare le risorse impiegate degli Stati Membri nelle azioni di previsione e di prevenzione dei rischi e nella azioni di intervento in caso di emergenza. Il periodo di validità dello Strumento va dal 2007 fino al 2013 e i Fondi comunitari messi a disposizione corrispondono a 189,8 milioni di euro (di cui 133,8 milioni per le azioni all'interno dell'UE e 56 milioni per le azioni fuori l'UE). L'Italia ha ottenuto l'impegno da parte della Commissione di individuare una procedura d'urgenza per il finanziamento in caso di emergenza e la garanzia della coerenza tra progetti finanziati e piano nazionale di protezione civile.

#### Azioni di Previsione e Prevenzione:

- studi, ricerche, simulazioni e definizione degli scenari;
- formazione, esercitazioni, workshop, scambio di esperti;
- informazione al pubblico, educazione e diffusione della conoscenza nel campo della protezione civile;
- sistemi di allerta rapida;
- sviluppo degli strumenti MIC e CECIS già esistenti;

#### Azioni di Intervento in caso di emergenza:

- invio di esperti
- integrazione dei mezzi di trasporto a disposizione degli Stati Membri, attraverso il co-finanziamento al 50% di mezzi addizionali, qualora risultassero vitali all'efficacia dei soccorsi.

#### Manuale sul coordinamento comunitario della crisi

Il Manuale adottato dal Consiglio Europeo di Giugno 2006, stabilisce le procedure di coordinamento politico da attivare in base alla natura delle crisi. Contiene i dispositivi di coordinamento politico da attivare in casi particolarmente gravi, i cosiddetti "Crisis Coordination Arrangements". Per ciascun paese sono indicati i punti di contatto a cui fare riferimento: per l'Italia, la Sala Situazione Italia e l'Unità di Crisi. E' un documento "vivo" e si basa sul principio di sussidiarietà, non impone nessun obbligo e non cambia l'esistente.

#### Programma Europeo di Protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP)

##### L'EPCIP comprende:

- una procedura di censimento, classificazione e di analisi della loro vulnerabilità;
- delle misure tese a facilitare la sua applicazione (piano d'azione - sistema di allerta rapida CIWIN - ricorso ad un gruppo di esperti in materia - distribuzione delle informazioni tra i punti di contatto designati da ciascun Stato Membro al fine di coordinare le attività a livello nazionale - censimento e analisi dei legami d'interdipendenza esistenti);
- un sostegno agli Stati Membri che lo richiedono;
- dei piani d'intervento;
- delle misure di miglioramento della cooperazione internazionale;
- un contributo finanziario attraverso il Programma Comunitario "Prevenzione, preparazione, e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi legati alla sicurezza" per il periodo 2007-2013 (in corso di approvazione).

Direttiva per censire e classificare le Infrastrutture Critiche e per valutare la loro necessità di protezione

La direttiva stabilisce che ogni Stato membro deve nominare un punto di contatto a livello nazionale per il coordinamento delle attività.

L'implementazione della direttiva avverrà attraverso un Comitato, presieduto dalla Commissione e composto dai Punti di Contatto.

La direttiva definisce:

- una procedura per identificare le infrastrutture critiche suddivisa in 3 fasi: sviluppo e adozione di criteri trasversali e multi settoriali - identificazione da parte di ciascun Stato Membro delle infrastrutture che soddisfano i suddetti criteri - notificazione alla Commissione delle suddette infrastrutture critiche
- una procedura per la definizione di una lista delle infrastrutture critiche europee;
- una procedura per valutare i bisogni al fine di migliorare la loro protezione

La direttiva stabilisce 3 obblighi per i proprietari/operatori: attuare/aggiornare il piano di sicurezza - nominare un responsabile - condurre un'analisi "sommatoria" della vulnerabilità.

## Conclusioni

Ai sensi della Decisione del Consiglio del 27.11. 09, l'anno 2011 è stato proclamato Anno Europeo delle attività di Volontariato che promuovono una cittadinanza attiva.

Gli obiettivi generali dell'Anno europeo sono i seguenti:

- 1) creare condizioni favorevoli al volontariato nell'Unione europea al fine di integrare il volontariato negli sforzi di promozione della partecipazione civica e delle attività interpersonali in un contesto UE e affrontare gli ostacoli esistenti alle attività di volontariato, se appropriato e necessario;
- 2) fornire gli strumenti per migliorare sia la qualità delle attività che l'introduzione di nuove attività di volontariato incoraggiando la collaborazione in rete, la mobilità, la cooperazione e la creazione di sinergie nella società civile e altri settori in un contesto UE;
- 3) riconoscere le attività di volontariato al fine di promuovere incentivi appropriati per privati, imprese e organizzazioni che formano e sostengono i volontari e assicurare un riconoscimento del volontariato a livello di UE e negli Stati membri da parte dei responsabili politici, delle organizzazioni della società civile, delle istituzioni pubbliche, del settore dell'istruzione formale e non formale e dei datori di lavoro, sotto il profilo delle capacità e delle competenze acquisite nell'ambito di tali attività;

4) sensibilizzare l'opinione pubblica al valore e all'importanza del volontariato al fine di suscitare una presa di coscienza collettiva dell'importanza del volontariato in quanto espressione di partecipazione civica che contribuisce alla soluzione di problemi di interesse comune per tutti gli Stati membri, come lo sviluppo armonioso della società e la coesione sociale. Per quanto attiene al settore specifico della Protezione Civile, la recente legislazione incoraggia il coinvolgimento attivo di un gran numero di associazioni di volontariato che stanno diventando, nell'ottica dell'auspicato sistema omogeneo di Protezione Civile europeo, una componente essenziale dei diversi servizi nazionali di Protezione Civile in tutta Europa. In un recente studio condotto dall'Ocse (04.05.10) sull'efficienza del Sistema Nazionale italiano, è segnalata tra i punti di forza e nell'ambito delle procedure previste dal metodo Augustus, proprio l'integrazione delle organizzazioni di volontariato che fa descrivere la situazione italiana come un caso unico che testimonia la straordinaria solidarietà nazionale. Il ruolo del volontariato si sostanzia anche nell'applicazione dei nuovi elementi contenuti nella proposta del "nuovo" Meccanismo di protezione civile, nelle citate azioni di previsione e prevenzione e in particolare contribuisce alla realizzazione delle attività relative a:

- studi, ricerche, simulazioni e definizione degli scenari;
- formazione, esercitazioni, workshop, scambio di esperti;
- informazione al pubblico, educazione e diffusione della conoscenza nel campo della protezione civile;

La sinergia tra ricerca scientifica e competenze tecnologiche già previste dal Meccanismo, garantirà inoltre l'eccellenza di un sistema di allertamento, sarà in grado di orientare efficacemente le decisioni di gestione delle crisi. La partecipazione ai progetti di intervento umanitario in ambito europeo e internazionale permetteranno all'Italia di monitorare e valutare nuovi metodi di lavoro, procedure e tecniche operative alla luce delle esperienze degli altri Paesi e offrirà non solo un'eccellente opportunità di esercitazione per i soccorritori, ma anche la possibilità di aiutare i cittadini coinvolti in un disastro all'estero e di facilitare l'implementazione di un sistema Europeo. Il volontariato è dunque radicato nei valori condivisi e fondativi dell'Europa della democrazia, della solidarietà e della partecipazione e l'impegno dei volontari traduce questi valori fondamentali in azione, giorno per giorno, con un'opera che è ormai diventata indispensabile nel soccorso alle popolazioni colpite da calamità, ma sempre di più in termini di prevenzione e sensibilizzazione verso la difesa e la valorizzazione dell'ambiente e dei Beni comuni, su scala nazionale, europea e internazionale.

### **Bibliografia normativa**

- Trattato Istitutivo dell'Unione Europea - Versione Consolidata

- Risoluzione 25 giugno 1987 - G.U. n° C 176 del 4 luglio 1987
  - Risoluzione 13 febbraio 1989 - G.U. n° C 044 del 23 febbraio 1989
  - Risoluzione 23 novembre 1990 - G.U. n° C 315 del 14 dicembre 1990
  - Risoluzione 8 luglio 1991 - G.U. n° C 198 del 27 luglio 1991
  - Decisione 91/396/CEE 29 luglio 1991 - G.U. n° L 217 del 6 giugno 1991
  - Risoluzione 31 ottobre 1994 - G.U. n° C 313 del 10 novembre 1991
  - Decisione 98/22/CE 19 dicembre 1997 - G.U. n° L 008 del 14 gennaio 1998
  - Risoluzione 9 dicembre 1999 - G.U. n° C 373 del 23 dicembre 1999
  - Decisione 1999/847/CE 9 dicembre 1999 - G.U. n° L 327 del 21 dicembre 1999
  - Risoluzione 26 febbraio 2001 - G.U. n° C 082 del 13 marzo 2001
  - Decisione 2001/792/CE, Euratom - G.U. n° L 297 del 15 novembre 2001
  - Comunicazione della Commissione 28 novembre 2001
  - Risoluzione 28 gennaio 2002 - G.U. n° C 043 del 16 febbraio 2002
  - Comunicazione della Commissione 11 giugno 2002
  - Programma NBCR 20 dicembre 2002
  - Risoluzione 19 dicembre 2002 - G.U. n° C 024 del 31 gennaio 2003
  - Dichiarazione Commissione/Consiglio del 17 giugno 2003
  - Bozza di "Costituzione per l'Europa", Roma 18 Luglio 2003
  - Criteri comuni per l'addestramento del 13 novembre 2003 n° 11675/5/03
  - Conclusioni del Consiglio del 3 dicembre 2003
  - Risoluzione 8 dicembre 2003 n° 14782/03
  - Primo Rapporto NBCR 18 dicembre 2003
  - Decisione della Commissione 29 dicembre 2003
  - Relazione intervento in Iran - Dip. Protezione Civile, Roma - Gennaio 2004
- Legge 225/92 - Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile - Italia



## **2.4. I Beni Culturali e il Volontariato di Leila Nista<sup>21</sup>**

### *Sviluppo e diffusione del volontariato culturale*

Negli ultimi anni il settore del volontariato si è molto esteso in Europa ed include attualmente una gamma di prestazioni, collettive o individuali, molto vasta. Le attività di volontariato incentrate sulla cultura e in modo specifico sui Beni Culturali si sono sviluppate in tempi relativamente più recenti rispetto a quelle in ambito socio-assistenziale, che costituisce, difatti, il campo tradizionale ove espletare tali attività. Ciononostante, il volontariato attivo a favore di musei, parchi archeologici e biblioteche risulta profondamente radicato nel territorio nazionale italiano e in sensibile sviluppo, in forza dell'elevata presenza di monumenti ed opere d'arte. Quest'ultimi possono pertanto essere valorizzati e preservati anche attraverso l'impegno di associazioni costituite senza scopo di lucro o dalla volontà di privati cittadini di mettere a disposizione il loro tempo e le loro capacità a favore del patrimonio culturale.

Si delinea, pertanto, la necessità di rivendicare uno statuto di pari dignità con altri settori di volontariato, come quello, come già accennato, più tradizionale sociosanitario. Forme di attività spontanea, gratuita e disinteressata non direttamente ricollegabili ai 'poveri', ai 'malati' o comunque a 'persone svantaggiate', devono essere riconosciute come equivalenti, da un punto di vista del valore e del beneficio apportato alla comunità sociale, a quelle d'impronta 'assistenziale', in un'ottica di rispetto per il pluralismo del volontariato, inteso in primo luogo come libertà nella scelta del settore di servizio sociale in cui operare, ivi compreso quello culturale. Tale necessità si rende tanto più impellente in quanto si registra, negli ultimi decenni, un incremento preponderante delle attività volontarie riconducibili a settori spazianti dalla protezione civile, all'ambiente, all'educazione, allo sport, etc.

### **Il volontariato nell'amministrazione dei Beni Culturali**

Il settore dei Beni Culturali, fin dagli stadi pre-unitari, ha sempre previsto partecipazioni e collaborazioni di cittadini non remunerati - e quindi volontari - per uffici onorari. I 'funzionari onorari' e gli amministratori pubblici non professionali (fenomeni complesso e ricchi di implicazioni politiche che meriterebbero, da sole,

---

<sup>21</sup>Leila Nista è un'archeologa romana e con tale qualifica ha organizzato eventi culturali in Italia e all'estero per conto della Soprintendenza Archeologica di Roma. Attualmente è Project Manager del CCP - Culturali Contact Point e dell'ECP - Europe for Citizens Point ed è responsabile dei siti archeologici UNESCO iscritti nella lista del patrimonio mondiali.

un'ampia trattazione) rientrano a pieno titolo tra le forme di partecipazione volontaria negli organi della Pubblica Amministrazione. I tre elementi che caratterizzano il funzionario onorario sono la non obbligatorietà dell'assunzione della funzione, la non professionalità, la gratuità (che ricalcano la differenza intercorrente tra ministro e direttore generale).

Per quanto riguarda la partecipazione volontaria nell'amministrazione dei Beni Culturali, la legge prevede che dei privati cittadini vi possano partecipare non come dipendenti professionali, ma come collaboratori volontari in una posizione analoga a quella degli impiegati.

Tra le figure volontarie coinvolte nell'amministrazione dei Beni Culturali vi è quella dell'ispettore onorario, che coadiuva la tutela e la preservazione dei monumenti e degli oggetti dell'antichità; il suo ufficio è gratuito, salvo il rimborso delle spese sostenute e giustificate per lo svolgimento delle attività. Ancora, funzione analoga e volontaria è rivestita dai membri delle Commissioni Provinciali per la tutela e conservazione dei monumenti e degli oggetti antichi.

Non si richiedono all'ispettore onorario o al membro della Commissione provinciale speciali titoli di studio o prove di cultura generale, ma solo competenze specifiche per l'incarico attribuitogli; il giudizio resta a discrezione della Pubblica Amministrazione dei Beni Culturali, che nomina, conferma o destituisce il soggetto sulla base delle attività svolte. Si può pertanto chiaramente inferire come all'interno dell'amministrazione stessa per i Beni Culturali esista una presenza di volontariato, nonostante se la sua incidenza resti di gran lunga inferiore per incidenza a quella del personale retribuito.

Una terza categoria di dipendenti volontari nel campo dei Beni Culturali è quella degli archivisti onorari, addetti all'ordinamento degli archivi di Stato e scelti fra gli impiegati a riposo della amministrazione degli archivi di Stato, fra i membri delle società e delle deputazioni di storia patria, delle associazioni culturali, degli istituti culturali ed, infine, tra gli studiosi di discipline storiche.

Un'ulteriore forma di servizio volontario all'intero dell'amministrazione dei Beni Culturali è rappresentata da coloro che prestano servizio volontario gratuito nelle biblioteche pubbliche statali e nelle soprintendenze bibliografiche; possono presentare domanda coloro che intendono partecipare a concorsi per posti nelle carriere direttive, di concetto ed esecutive. In questo caso il volontario presta un servizio gratuito, ma - caso singolare nel campo del volontariato - con un interesse proprio, vale a dire l'interesse a ricevere un'attestazione di 'lodevole servizio' che dovrà essere valutata nei concorsi.

Ancora tra le varie figure di volontario annoverabili nell'ambito dei Beni Culturali, si può citare quella, oramai in disuso, del conservatore onorario.

Come si evince dagli esempi riportati, la questione del volontariato nell'amministrazione dei Beni Culturali rientra nella tematica più ampia del rapporto collaborativo tra volontariato e Stato. Una delle difficoltà maggiori delle leggi che riguarderanno l'auspicata immissione di volontari nel campo dei Beni Culturali concerne certamente l'individuazione dei settori di lavoro in cui tale immissione rechi un sostanziale contributo, senza tuttavia ledere o contestare i compiti istituzionali del Ministero o delle Soprintendenze, ma rendendo significativa ed efficace la collaborazione tra associazioni di volontariato e Pubblica Amministrazione dei Beni Culturali.

Uno dei maggiori progressi nel coinvolgimento del volontariato nei Beni Culturali è l'impiego di volontari anche nelle attività di promozione in campo museale e nelle altre iniziative sempre nel campo della diffusione della cultura, anche se i volontari non dovranno comunque essere utilizzati in sostituzione di personale dipendente, impiegatizio, né porsi in competizione con il dipendente, bensì agire in un'ottica di collaborazione.

Si segnala, a tal proposito, l'esistenza in Italia di associazioni di volontariato specificatamente dedicate, ad es., a rendere i principali musei fruibili a persone diversamente abili tramite l'impiego di personale specializzato capace di guidarle e rendere loro accessibile il patrimonio culturale italiano, costituendo pertanto un caso esemplificativo di fusione di attività di volontariato concernenti il tradizionale settore assistenzialistico/socio-sanitario e culturale. Parimenti, tra le istituzioni museali che si avvalgono di personale volontario, è degno di essere menzionato il progetto promosso dal recentemente inaugurato MAXXI (di cui il Ministero per i Beni e le Attività Culturali è socio fondatore promotore) rivolto agli adulti pensionati con tempo libero a disposizione e interesse per l'arte contemporanea: i volontari seguiranno un percorso di formazione che li porterà ad essere una risorsa importante per il museo tramite l'acquisizione di conoscenze e abilità da mettere a disposizione del pubblico del MAXXI, ad es. per fornire servizi di accoglienza e orientamento, illustrare il materiale informativo sul museo e sulle sue attività, etc.

## **Il volontariato culturale e il volontariato per i Beni Culturali**

Una dibattuta questione concerne l'esatta definizione del campo d'azione del volontariato dei Beni Culturali, distinguendolo dal più vasto e indeterminato volontariato culturale.

Sempre un numero maggiore di associazioni operano infatti nel settore della cultura, senza interessi di lucro e con lo scopo di gestire un servizio sociale culturale non limitato ai propri soci, ma diretto a beneficiare l'intera comunità. Proprio in quest'ottica, il volontariato culturale rientra tra le dimensioni fondamentali della cittadinanza attiva: un gruppo di cittadini che decide di associarsi, senza l'obiettivo di guadagnare un profitto, per impegnarsi attivamente per un bene comune e al servizio della comunità costituisce un esempio concreto di partecipazione civica e quindi di cittadinanza attiva.

Occorre infine fare una precisazione a riguardo dei Beni Culturali. Come precedentemente accennato, esso costituisce un settore specifico nel più ampio campo del settore culturale. Rientrano, infatti, tra le forme di associazionismo culturale operanti nell'ambito del volontariato, svariate componenti: è possibile, difatti, includervi enti no-profit operanti nel settore musicale (come ad es. le bande), nel settore teatrale, nel settore dell'informazione, etc. Il campo dei Beni Culturali rappresenta in questo contesto un campo dai contorni definiti, il cui primo tentativo di definizione venne dato nel 1985 nel volume *Volontari per l'ambiente* a cura della Fondazione Giovanni Agnelli. La pubblicazione circoscriveva il volontariato per i Beni Culturali alle azioni riconducibili alla riscoperta, alla valorizzazione e rivalutazione del 'patrimonio culturale'.

Intesa come volontariato relativo ai soli Beni Culturali, la realtà italiana, sia pure in crescita, non risulta così sviluppata come quella relativa alla cultura intesa in senso largo. Le esperienze di volontariato italiano nei Beni Culturali sono ancora non saldamente consolidate e soprattutto poco note a livello nazionale.

Si evidenzia perciò il bisogno di favorire, in Italia, una piena integrazione tra settore pubblico e privato nel contesto delle azioni incentrate sui beni storici e artistici, nonché di dare la massima valorizzazione ai possibili apporti delle energie volontarie. Scopo ultimo di una tale azione dovrebbe essere la dimostrazione concreta di come i Beni Culturali costituiscano un settore nevralgico per lo sviluppo e la coesione, stabilendo così sinergie con la strategia comunitaria EU2020.

## **2.5. Il Rischio scelto. La formazione alla sicurezza per le Organizzazioni di Volontariato<sup>22</sup> a cura di Maria Paola Mostarda<sup>23</sup>, Luigi Pati<sup>24</sup>, Elisa Bara<sup>25</sup>, Paola Zini<sup>26</sup>**

### *Le ragioni dello studio*

La questione del rischio è un tema trascurato nelle Organizzazioni di Volontariato (d'ora in poi OdV) e non perché sia lontano dal volontariato, che, anzi, spesso si cimenta proprio nelle "terre di nessuno" o in settori palesemente pericolosi. Piuttosto, se si escludono alcune aree specifiche, possiamo riconoscere che è raro trovare studi inerenti al connubio tra rischio e sicurezza, tra sfida e tutela delle persone coinvolte.

Il recente D.Lgs. 81 del 9 aprile 2008 in merito alla sicurezza sul lavoro ha chiamato in causa anche le Organizzazioni di Volontariato, stimolando le OdV e i Centri di Servizio per il Volontariato (d'ora in poi CSV) ad affrontare la questione. Anche il CSV di Brescia ha voluto studiarla nei suoi aspetti educativi e culturali, anche di là dagli obblighi di legge: si è riproposto di ricercare quale formazione possa essere efficace per il volontariato e di verificare quali risorse possieda il volontariato per essere esso stesso un valido promotore della cultura della sicurezza.

La ricerca è stata commissionata dal CSV all'Osservatorio sul Volontariato dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia (d'ora in poi OV) ed è stata affidata alla direzione del prof. Luigi Pati; lo staff di ricerca è stato composto da: Elisa Bara, Stefano Bonometti, Chiara Buizza, Maria Paola Mostarda, Paola Zini. Gli esiti dello studio sono stati pubblicati con il titolo "Il rischio scelto. La formazione alla sicurezza

---

<sup>22</sup> Per una trattazione esaustiva del tema, si rimanda al volume a cura di L. PATI (a cura di), *Il rischio scelto. La formazione alla sicurezza nelle organizzazioni di volontariato*, La Scuola Editrice, Brescia 2010.

<sup>23</sup> Maria Paola Mostarda - Assegnista di Ricerca in Pedagogia presso l'Osservatorio sul Volontariato dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia; formatrice e autrice di pubblicazioni su tematiche formative in prospettiva pedagogica

<sup>24</sup> Luigi Pati - Direttore dell'Osservatorio sul Volontariato dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia e Docente di Pedagogia Generale e Sociale nella medesima sede accademica; autore di numerosi volumi e direttore della rivista "La Famiglia"

<sup>25</sup> Elisa Bara - Coordinatrice delle attività di tirocinio e di laboratorio del Corso di Laurea in Scienze dell'Educazione e della Formazione presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia; formatrice sui temi della leadership, processi organizzativi e sicurezza nel lavoro

<sup>26</sup> Paola Zini-Assegnista di Ricerca in Pedagogia presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia; formatrice per aziende

per le organizzazioni di volontariato” da La Scuola Editrice nel 2010<sup>27</sup>. Il presente report ne riporta alcuni aspetti, necessariamente sintetici.

### *Le Organizzazioni di Volontariato e la normativa sulla sicurezza*

Il D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ed il D.Lgs. n. 106 del 3 agosto 2009, contenente le disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. 81, introducono una novità: anche i volontari e le organizzazioni di volontariato hanno diritti e doveri in riferimento alla sicurezza. Importanti risultano essere, a tale proposito, gli articoli 2 e 4 del decreto.

L’art. 2 del D.Lgs. 81/2008 equipara “il volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266<sup>28</sup>; i volontari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e della Protezione Civile; il volontario che effettua il servizio civile” al lavoratore, definito come “persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari”. Nell’articolo 4 (comma 1, lettera g) il volontario non è ritenuto computabile ai fini della determinazione del numero dei lavoratori, alle dipendenze del datore di lavoro.

Il D.Lgs. n. 106 del 3 agosto 2009, contenente le disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. 81/2008, ha introdotto una modifica significativa: il volontario non è più equiparato al lavoratore subordinato, ma al lavoratore autonomo, fatta eccezione per i volontari del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco e della Protezione Civile. Infatti nel D.Lgs. 106/2009 si è inserito all’articolo 3, riguardante il campo di applicazione, il comma 12-bis: “Nei confronti dei volontari di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266, e dei volontari che effettuano servizio civile si applicano le disposizioni relative ai lavoratori autonomi di cui all’articolo 21. Con accordi tra il volontario e l’associazione di volontariato o l’ente di servizio civile possono essere individuate le modalità di attuazione della tutela di cui al precedente periodo. Ove il volontario svolga la propria

---

<sup>27</sup> Il volume si inserisce nella collana “Essere, crescere volontari” che il CSV e l’OV hanno creato presso La Scuola Editrice. L’elenco delle pubblicazioni e delle attività dell’Osservatorio sul Volontariato dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia è disponibile al sito <http://centridiricerca.unicatt.it/osservo>.

<sup>28</sup> Nell’articolo 2 della legge 266/1991 si definisce la attività di volontariato: “Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà. 2. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse. 3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte”.

prestazione nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, questi è tenuto a fornire al volontario dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti in cui è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività. Egli è altresì tenuto ad adottare le misure utili ad eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del volontario e altre attività che si svolgano nell'ambito della medesima organizzazione".

E' importante rilevare che, qualora i volontari siano chiamati ad operare all'interno di una organizzazione lavorativa, si pensi ad una Organizzazione di Volontariato che operi in un regime di convenzione o in modo occasionale nell'ambito di una organizzazione avente un datore di lavoro esterno alla OdV (ospedale, casa di riposo, ente pubblico...), le prescrizioni della seconda parte del comma 12-bis dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008 sono interamente applicabili. Pertanto, in questi casi, per i volontari è prevista l'informazione sui rischi presenti nel luogo in cui essi andranno ad operare e l'eliminazione dei rischi derivanti dalle interferenze tra le attività del volontario e quelle del lavoratore.

Dall'art. 12 sono chiamate in causa tanto le organizzazioni di volontariato quanto le istituzioni lavorative. Ad entrambe l'articolo suddetto attribuisce precise responsabilità per quanto concerne la tutela della salute del volontario. In tal senso, le prime devono predisporre iniziative atte a tutelare il soggetto che decide liberamente e gratuitamente di prestare la propria attività a favore di altri, le seconde devono rendere sicuro l'ambiente di lavoro nel quale la persona svolge la sua attività, offrendo adeguate informazioni e assumendo precise iniziative di prevenzione.

Il D.Lgs. 106/2009 ha introdotto una riserva di applicabilità per le cooperative sociali, di cui alla legge 381/1991, e per le organizzazioni di volontariato della Protezione Civile (volontari della Croce Rossa Italiana, del Corpo Nazionale soccorso alpino e speleologico e dei Vigili del Fuoco), che continueranno ad applicare la normativa previgente, sino alla emanazione del decreto prevista entro il 31 dicembre 2010. Per le Organizzazioni di Volontariato, invece, lo stesso decreto è da applicarsi dal 20 agosto 2009. Inoltre, qualora una OdV si avvalga di lavoratori subordinati, essa deve applicare quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 in merito alla tutela dei lavoratori. Per quanto riguarda, invece, la tutela dei volontari è importante analizzare l'articolo 21 del D.Lgs. 81, che contiene le disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile e ai lavoratori autonomi. Tali disposizioni, conformemente all'art. 3, si applicano anche ai volontari, i quali, quindi, devono:

“a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III;

b) munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III;

c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto”.

“Relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico hanno facoltà di:

a) beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'articolo 41, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali;

b) partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'articolo 37, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali” .

E' opportuno sottolineare che la formazione per i volontari non è obbligatoria, ma facoltativa. Certamente, però, essa può essere una importante misura per favorire la tutela della salute del volontario, obbligo per le OdV. Qualora, invece, il volontario presti servizio nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, questi è tenuto a fornire al volontario dettagliate informazioni sui rischi e sulle misure di prevenzione e di emergenza dell'ambiente in cui va a operare.

Interessante è mettere in luce la logica che sottende il D.Lgs. 81/2008, il quale, seguendo l'approccio già stabilito dal D.Lgs. 626/1994, configura un modello per la sicurezza di tipo preventivo e gestionale partecipativo. Al centro dei decreti, infatti, vi è la finalità preventiva. La prevenzione è definita dal D.Lgs. 81 come “il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno”. Questo obiettivo viene raggiunto attraverso l'intervento di più soggetti (datore di lavoro, RSPP, RLS, lavoratori, volontari,...), i quali devono collaborare per individuare le situazioni di rischio e scegliere le soluzioni per prevenirle e/o ridurle. Il passaggio auspicato è dalle regolazioni istituzionali alla responsabilità: le politiche di sicurezza non possono coincidere solo con l'assolvimento delle norme, ma con una reale responsabilizzazione dei soggetti, considerati gli unici detentori di informazioni e conoscenze sui rischi che quotidianamente affrontano. Dalle norme, infatti, viene richiesta una partecipazione più consapevole del lavoratore e del volontario all'analisi dei rischi presenti nel contesto organizzativo.



### *Spunti per la formazione alla sicurezza dei volontari*

La formazione può essere uno strumento efficace per aiutare le persone ad avere una corretta percezione del rischio e quindi essere nella condizione di gestirlo<sup>29</sup>. Il comportamento sicuro, infatti, dipende dalla percezione che il soggetto ha del grado di pericolosità di una situazione e del danno che potrebbe subire. E' proprio la normativa, con la sezione IV del D.Lgs. 81/2008 e precedentemente con il D.Lgs. 626/1994, a conferire alla formazione un ruolo centrale nella gestione della sicurezza.

Nel decreto 81/2008 art. 2, si distingue tra formazione, informazione e addestramento. Per Informazione si intende il "complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro". Riguarda pertanto la trasmissione di contenuti.

Con Addestramento si indica il "complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro". Concerne, quindi, l'apprendimento di abilità pratiche.

La Formazione è interpretata in termini di "processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi".

Con il concetto di informazione si intende una trasmissione teorica, con addestramento il fornire abilità pratiche; "la formazione agisce attraverso un processo che consente alle persone di diventare più preparate nello svolgere una attività lavorativa non solo perché dispongono di maggiori conoscenze e abilità ma, soprattutto grazie all'acquisizione di una maggiore consapevolezza del proprio ruolo e del proprio comportamento"<sup>30</sup>. In tal senso, la formazione può aiutare ad aumentare i livelli di consapevolezza sui rischi, può portare a mettere in discussione i propri comportamenti insicuri e ad indurre un cambiamento di atteggiamento e di cultura. Pertanto, oltre ad una fase informativa, c'è bisogno di una formazione vicina ai contesti in cui operano le persone, alle loro domande; c'è bisogno di valorizzare le loro esperienze e competenze (empowerment), al fine di renderle capaci di prendere in mano la propria esperienza, i propri comportamenti e di poterli cambiare.

---

<sup>29</sup> Cfr. P. ZINI, "Educare alla sicurezza sul lavoro nella società del rischio", in *La Famiglia*, 251(2010).

<sup>30</sup> ISPESL, CDS EMILIA ROMAGNA, «La formazione utile». Le strade della qualità nella formazione alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Banca dati nazionale dei percorsi formativi di qualità, Rodamedia Communication, 2002, p. 10.

La formazione alla sicurezza può assumere diverse modalità (formazione d'aula, training on the job, outdoor), ma certamente è fondamentale che essa sia integrata con la gestione organizzativa. Pertanto, è opportuno mettere in luce alcune attenzioni per risultare utile: condivisione, contestualizzazione, apprendimento dall'esperienza, carattere relazionale e trasformativo.

Il primo aspetto, la condivisione, parte dal riconoscimento che un percorso formativo sulla sicurezza per essere efficace ha bisogno che l'organizzazione ed i partecipanti siano motivati e coinvolti. Pertanto, è necessario incontrare i responsabili ed i volontari al fine di sviluppare un percorso formativo basato sulla condivisione delle premesse e dei risultati, co-costruendo con loro il percorso. In questo modo, la formazione diviene *“un'impresa cooperativa e non un'imposizione: la sollecitazione dell'insegnante (...) è un punto da cui prender le mosse per svilupparlo in un piano attraverso i contributi che provengono dall'esperienza di tutti quanti sono impegnati col processo dell'apprendere”*<sup>31</sup>.

La contestualizzazione rimanda alla necessità di riconoscere le specificità di ogni organizzazione e le competenze, esperienze che già i volontari hanno. In tal senso, è necessario sviluppare una conoscenza del contesto sociale ed organizzativo all'interno del quale avviene l'intervento: comprensione della cultura organizzativa, dei soggetti a cui si rivolge la formazione, dei vissuti e delle attese riferite anche a precedenti esperienze formative. La contestualizzazione, inoltre, è particolarmente importante per la formazione alla sicurezza, la quale deve essere vicina alle situazioni ed ai problemi, al fine di incidere sulle abitudini e sugli atteggiamenti dei volontari.

Il terzo aspetto, *apprendimento dall'esperienza*, implica il “far vivere il contesto di lavoro come luogo di formazione, come «educatore implicito», come singolare spazio di nuova e diversa educabilità”<sup>32</sup>. Ne risulta che, per il volontario, l'ambiente in cui svolge il proprio servizio può offrire occasioni di apprendimento; perché questo avvenga è necessario considerare “l'insegnare e l'imparare come continuo processo di ricostruzione dell'esperienza”<sup>33</sup>. L'approccio dell'apprendimento on the job risulta essere particolarmente efficace per il tema della sicurezza, la quale è una competenza sociale, un saper in azione. Ciò che è necessario è attivare un processo di riflessività sulla propria esperienza<sup>34</sup>, al fine di aiutare il volontario a comprendere il significato del proprio agire, innescando circoli virtuosi tra azione e riflessione.

Considerare il *carattere relazionale* della formazione, implica il riconoscere che essa può favorire la socializzazione, la condivisione ed aumentare il senso di appartenenza alla

---

<sup>31</sup> J. DEWEY, Esperienza e Educazione (trad. dall'inglese), La Nuova Italia Editrice, Firenze 1949, p. 62.

<sup>32</sup> B. ROSSI, Pedagogia delle organizzazioni. Il lavoro come formazione, Guerini, Milano 2008, p. 15.

<sup>33</sup> J. DEWEY, Esperienza e Educazione (trad. dall'inglese), La Nuova Italia Editrice, Firenze 1949, p. 79.

<sup>34</sup> Cfr. D.A. SCHÖN, Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale, Dedalo, Bari 1993; D.A. SCHÖN, Formare il professionista riflessivo. Per una nuova prospettiva della formazione e dell'apprendimento nelle professioni (trad. dall'inglese), Franco Angeli, Milano 2006.

OdV. Per costruire la cultura della sicurezza è quindi opportuno passare da un approccio individuale ad uno grupale: la comunità dei colleghi ha un ruolo importante nella prevenzione, perché è nella relazione con loro che si acquisiscono e si consolidano comportamenti sicuri o insicuri.

L'ultimo aspetto, il *carattere trasformativo* della formazione, assume maggior rilevanza se i percorsi formativi obbediscono ai tratti sopradescritti. Se questo accade, sarà più facile che nelle OdV la formazione possa assumere un carattere trasformativo, possa promuovere processi di apprendimento e di crescita personal-professionale di individui e gruppi e sostenere il cambiamento organizzativo.

La predisposizione di percorsi di formazione alla sicurezza dei volontari, come non può trascurare il contesto organizzativo in cui si situa, così non può prescindere dal valutare che, allorché questi si inserisce in un determinato contesto operativo, acquista i medesimi tratti distintivi di un lavoratore. Per tali ragioni, sotto l'aspetto pedagogico, la progettazione di interventi formativi tesi a ridurre infortuni, patologie e decessi esige di essere svolta all'insegna dei seguenti principii orientativi<sup>35</sup>, trattando il volontario come un qualsiasi lavoratore che opera in un settore lavorativo prescelto.

a) *Formazione alla sicurezza e formazione al lavoro.* La formazione alla sicurezza è da collegare strettamente al percorso educativo generale della persona, quindi al tema della graduale educazione al lavoro del soggetto in via di sviluppo, in modo da permettergli di realizzare "con sicurezza" il proprio progetto di vita.

b) *Formazione alla sicurezza e caratteristiche evolutive.* E' indispensabile che la formazione alla sicurezza si accompagni all'attenta valutazione dei soggetti a cui è rivolta, quindi all'analisi delle loro modalità di pensiero e di azione.

c) *Formazione alla sicurezza come formazione alla percezione del rischio.* Il soggetto va sollecitato a leggere le situazioni in cui si trova inserito, riconoscendo gli elementi di pericolo e il rischio che corre misurandosi con essi.

d) *Formazione alla sicurezza e caratteristiche del sistema organizzativo.* La formazione alla sicurezza è da delineare in conformità alla posizione occupata dal volontario nel proprio contesto operativo.

e) *Formazione alla sicurezza come formazione alla corresponsabilità e alla partecipazione lavorativa.* Tale istanza, fra le altre cose, riguarda la funzione di advocacy

---

<sup>35</sup> Per lo sviluppo del tema faccio riferimento a L. PATI, "Sicurezza nel lavoro e riflessione pedagogica. Per una cultura dell'organizzazione centrata sulla risorsa uomo", in *Pedagogia e Vita*, 3-4 (2008), pp. 76-92.

del volontario, ossia la sua azione stimolatrice verso un cambiamento della OdV e della società stessa, attraverso la riduzione dei limiti e delle barriere alla sicurezza<sup>36</sup>.

f) *Formazione alla sicurezza per l'esaltazione della "risorsa uomo"*. Riflettere sul tema della prevenzione/formazione non soltanto come mero processo di acquisizione di abilità e competenze lavorative bensì come occasione privilegiata per collocare queste ultime nel progetto esistenziale del singolo uomo vuol dire accogliere la linea di pensiero di coloro i quali, all'interno dell'organizzazione, stimano la singola persona come il valore principale della stessa organizzazione.

g) *Formazione alla sicurezza e modificazione dell'assetto organizzativo dell'ambiente in cui si opera*. Per formare alla sicurezza, l'enfasi è da porre anche sulla dimensione organizzativo-gestionale della OdV, in maniera tale da influire efficacemente sugli stili di comportamento dei singoli volontari.

h) *Formazione alla sicurezza come apprendimento situato continuo*. Una siffatta impostazione si costituisce come elemento di sviluppo permanente per la stessa organizzazione.

E' importante evitare di attuare una "formazione placebo, quella che, di per sé, non fa niente ma che dà l'impressione di fare"<sup>37</sup>. Pertanto, è opportuno prendere in considerazione gli spunti e le indicazioni per una formazione alla sicurezza che risponda davvero all'obiettivo di tutelare la salute di tutti.

Le OdV stanno già attuando azioni propositive sul tema della sicurezza per rispondere alle nuove normative. In tal senso, il web offre numerose iniziative promosse da OdV e dai CSV, che possono essere ricondotte a tre tipologie: azioni di messa in circolo delle conoscenze, azioni informative-divulgative e formative.

Per quanto riguarda la prima tipologia, in rete si possono trovare diversi siti specializzati sul soccorso o sulla sicurezza in cui sono attivi forum, nei quali molti volontari hanno chiesto informazioni sul D.Lgs. 81/2008 e sulle sue implicazioni. Questi forum diventano il luogo della discussione, del cercare una soluzione, del mettere insieme i pezzi di puzzle di cui ogni partecipante è portatore.

Rispetto alle iniziative di informazione, si possono rilevare due modalità di attuazione: l'incontro e il corso. L'incontro è spesso rivolto a diverse organizzazioni (anche ad un'ampia platea) ed è condotto da un esperto della normativa e delle implicazioni per il mondo del volontariato. Il corso, invece, prevede un numero massimo di partecipanti e si articola in più incontri.

---

<sup>36</sup> Per l'approfondimento del tema, cfr. E. TACCHI (a cura di), *Il volontariato tra scelte politiche impegno sociale e funzioni di advocacy*, La Scuola, Brescia 2009.

<sup>37</sup> ISPESL, CDS EMILIA ROMAGNA, «La formazione utile». *Le strade della qualità nella formazione alla salute e alla sicurezza sul lavoro*. Banca dati nazionale dei percorsi formativi di qualità, Rodamedia Communication, 2002, p. 24.

Sono attive anche iniziative di formazione, spesso ideate dai CSV, rivolte alla formazione delle figure per la sicurezza stabilite dalla legge. I programmi di questi corsi risultano essere del tutto simili a quelli dei lavoratori, mentre sarebbe auspicabile che tali corsi si differenziassero, prendendo in considerazione le caratteristiche e le specificità di coloro che operano nelle OdV.

Tutte queste iniziative appaiono molto utili: i volontari hanno bisogno di acquisire informazioni sulla normativa, sulle modalità di attuazione. Ma il fermarsi a questi livelli lascia intendere un approccio burocratico della sicurezza, tendente al semplice assolvimento agli obblighi di legge. Altre azioni potrebbero essere promosse per promuovere una cultura organizzativa, in cui la sicurezza diventi un valore da salvaguardare e da perseguire.

### **Progettare corsi per la sicurezza**

A differenza di altri interventi formativi, spesso necessari nelle fasi iniziali dell'attività del volontario per accrescere conoscenze, abilità e comportamenti di base, quello della sicurezza è da intendersi come percorso di sensibilizzazione continua alle problematiche della salute e del rischio.

Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di corsi inerenti alla sicurezza, spesso per assolvere a precisi obblighi di legge; non sempre alla quantità è corrisposta una qualità degli interventi. Occorre riscoprire il vero senso della formazione, intesa come un itinerario di sviluppo di competenze. Percorso, e non corso quindi, in quanto il cambiamento richiede tempo, cura, assistenza, ripresa, rilanci, riflessioni continue. Esso mira al miglioramento delle competenze, ossia di quell'insieme di caratteristiche che rendono il volontario capace di svolgere la propria attività nel contesto di riferimento con professionalità.

Fare formazione significa quindi lavorare sulle conoscenze e sulle capacità, ma anche sui comportamenti, sulle motivazioni e sulle esperienze concrete vissute sul campo dalle persone. Adottare comportamenti sicuri non richiede solo conoscere le norme e rischi, bensì interiorizzare modi d'essere e di agire. Per i volontari, lo sviluppo di metacompetenze<sup>38</sup> diventa fondamentale. Agendo spesso in contesti di alto rischio fisico, psichico e relazionale, essi devono essere sostenuti nella scoperta e riscoperta della propria motivazione, nella gestione di momenti di riflessione sulle problematiche

---

<sup>38</sup> S. BONOMETTI, *Pratiche di formazione. Esperienze di apprendimento nei contesti operativi*, Edizione Simple, Macerata 2009. S. BONOMETTI, "Competenze per la sicurezza nel volontariato. Considerazioni didattiche", in L. PATI (a cura di), *Il rischio scelto. La formazione alla sicurezza per le organizzazioni di volontariato*, La Scuola, Brescia 2010, pp. 57-72.

della sicurezza. Fare formazione alla sicurezza per i volontari significa allora intervenire innanzitutto sul processo di consapevolezza dei singoli, per poi creare le basi per un apprendimento contestualizzato con i rischi specifici connessi all'attività del volontario.

La formazione dei volontari alla sicurezza richiede alle OdV e ai formatori di sviluppare progetti centrati sulle persone e calati nel contesto specifico. Si può così delineare una formazione che si qualifichi per i seguenti aspetti:

- attenta ai bisogni delle persone;
- mirata al sostegno motivazionale;
- attenta ai processi comunicativi e relazionali;
- vicina alle prassi (pragmatica);
- in grado di offrire strumenti utilizzabili;
- contestualizzata (da un punto di vista organizzativo e sociale);
- problem oriented;
- basata sul confronto e la riflessione;
- continuativa nel tempo.

Il riferimento a questi criteri indirizza le OdV verso una formazione ad hoc, pensata, studiata, progettata sulle esigenze specifiche dei volontari, ma anche dei diversi portatori di interesse coinvolti nel processo formativo. La contestualizzazione richiesta dalle OdV necessita di un approccio multistakeholder in cui tutti gli interlocutori, a diverso titolo e grado, possano condividere le premesse e i risultati dell'azione formativa e attivare, insieme ai volontari, un processo continuo di riflessione. Tale approccio sostiene percorsi di formazione continua del volontario in cui risultano fondamentali i momenti di confronto con gli altri membri della propria associazione.

Sarebbero poco efficaci interventi formativi "standard" perché le OdV basano la propria attività sulla gratuità, sullo scambio, sul confronto e ricerca di senso. Dare senso alla formazione dei volontari richiede un processo di negoziazione delle diverse esigenze per delineare il percorso più adatto al contesto e alle caratteristiche specifiche delle persone coinvolte: il Responsabile dell'organizzazione, il Responsabile della formazione, i Collaboratori, i Volontari e il/i Formatore/i, il Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS).

Si auspicano pertanto incontri multistakeholder anche all'interno delle singole OdV o tramite momenti interassociativi mediati dai Centri Servizi per il Volontariato.

Rispetto alla gestione del processo formativo, ci riferiamo alle fasi di analisi dei bisogni, di progettazione, erogazione e valutazione della formazione. Di seguito

effettuiamo una breve descrizione di tali azioni al fine di orientare la progettazione degli interventi:

a) *Analisi dei bisogni*

Il fine di questa prima fase è identificare quali siano i bisogni a cui l'intervento di formazione deve rispondere e comprendere il sistema organizzativo di riferimento. E' un processo costituito da una serie di attività eseguite per individuare criticità o questioni problematiche esistenti nel contesto e per determinare se la formazione può essere la risposta appropriata per risolverli. Attraverso un lavoro di indagine basato sull'uso di specifici strumenti (questionari, check list, colloqui, interviste, riunioni, focus group, ...), è possibile individuare i gap tra la situazione attuale e quella desiderata, individuando i bisogni dei volontari inerenti la sicurezza sui quali agire con la proposta formativa.

b) *Progettazione formativa*

L'obiettivo di questa fase è quello di prefigurare il modello di intervento formativo che risulti adatto a tradurre, in termini di risultati, le necessità emerse in fase di analisi dei bisogni. Progettare significa definire e proiettare nel tempo e nello spazio un percorso di apprendimento condiviso fra formatore, committente/responsabile dell'organizzazione e partecipanti. Significa sviluppare una "attività intellettuale che richiede di agire con strumenti metodologici adeguati in un determinato contesto dotato di sue specifiche caratteristiche, entro un insieme di vincoli, prescrizioni, informazioni e obiettivi, per delineare piani formativi a variabile grado di complessità che definiscono un disegno formativo dotato di una sua logica"<sup>39</sup>.

c) *Attuazione dell'intervento*

Si tratta di tradurre in pratica il progetto formativo adattandolo e riadattandolo alle caratteristiche del gruppo in formazione senza perdere di vista gli obiettivi esplicitati in fase progettuale. Dal punto di vista metodologico il lavoro con gli adulti richiede l'impiego di metodi attivi che assegnano al partecipante un ruolo centrale, trasformandolo in protagonista attivo del percorso di apprendimento (brainstorming, esercitazioni, simulazioni, casi, project work, ...). Tali strumenti si basano spesso su un metodo di apprendimento induttivo o "per scoperta"<sup>40</sup> e solitamente consentono la realizzazione di processi formativi efficaci, sebbene richiedano impegno sia nella fase progettuale sia durante la gestione in aula.

---

<sup>39</sup> D. LIPARI, *Progettazione e valutazione nei processi formativi*, Edizioni Lavoro, Roma 1995, p. 89.

<sup>40</sup> G. ALESSANDRINI, *Manuale per l'esperto nei processi formativi*, Carocci, Roma 1998, p. 106.

#### d) *Valutazione*

In questa fase l'obiettivo da raggiungere è quello di validare e verificare con opportuni strumenti l'avvenuto apprendimento; dal punto di vista organizzativo, lo scopo è verificare il reale utilizzo dell'apprendimento acquisito (trasferimento). La valutazione formativa si pone solitamente tre obiettivi:

- verificare il processo, ossia l'andamento di ciascuna attività formativa rispetto al piano complessivo;
- verificare l'apprendimento al termine di ciascuna attività di formazione;
- verificare la customer satisfaction dei partecipanti rispetto all'evento realizzato.

L'attenzione al processo nelle sue diverse fasi, ai criteri progettuali e ai metodi favorisce una formazione efficace per volontari-adulti ed innesca più facilmente processi di consapevolezza e cambiamento.

***Il "nodo" della valutazione della formazione per il volontariato: controllare i risultati o ri-conoscere l'impegno dei volontari?***

In riferimento alla valutazione, non è indifferente che i partecipanti ai corsi siano lavoratori retribuiti o volontari e non è irrilevante che l'organizzazione sia strutturata o informale. Le associazioni di volontariato non hanno "tempo da perdere"; spesso lamentano la difficoltà a reperire volontari o a coinvolgerli in modo continuativo; faticano a svolgere i diversi compiti organizzativi che la democrazia interna suggerisce. Molto spesso, tra l'altro, sono di piccole e piccolissime dimensioni<sup>41</sup>. Anche la valutazione deve adattarsi alle caratteristiche proprie delle OdV<sup>42</sup>, ricercando tra i contributi della ricerca pedagogica modi e metodi corretti, efficaci, rispettosi dei dettami legislativi, ma anche adeguati a quei cittadini che scelgono di impegnarsi gratuitamente.

***a) Una valutazione in itinere per percorsi formativi efficaci.*** Nel volontariato è importante riflettere sull'accezione di valutazione<sup>43</sup> che si tende ad utilizzare o che è più opportuno privilegiare: valutare un corso significa misurarne il gradimento o assegnare diplomi ai corsisti più preparati? Distinguere i migliori o incoraggiare tutti i

---

<sup>41</sup> Cfr. ISTAT, Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003, 2005; AA.VV., Sintesi del Rapporto Biennale sul Volontariato in Italia 2005, in [http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Volontariato/Rapporto\\_biennale/](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Volontariato/Rapporto_biennale/), consultato in data 15.02.2011.

<sup>42</sup> J.L. PEARCE, Volontariato. Motivazioni e comportamenti nelle organizzazioni di lavoro volontario (trad. dall'inglese), Raffaello Cortina Editore, Milano 1994.

<sup>43</sup> C. HADJI, La valutazione delle azioni formative, La Scuola, Brescia 1995, p. 36.



volontari? La valutazione della formazione alla sicurezza - viene da pensare - è chiamata ad interessarsi al processo di apprendimento dei volontari, più che alla raccolta dei risultati: e allora la prima indicazione per una valutazione della formazione alla sicurezza del volontariato chiama in causa il monitoraggio. Esso si definisce come "attività di accertamento sistematico"<sup>44</sup> che non si limita a raccogliere: sostiene nuovi apprendimenti e incoraggia quei cambiamenti, anche imprevisti, che emergono lungo il percorso formativo<sup>45</sup>.

**b) Una valutazione riconoscente per apprezzare l'impegno volontario.** È noto che la forza del mondo del volontariato poggia sulla disponibilità e sulla volontà di ogni persona e, allora, anche la valutazione è chiamata ad evitare valutazioni giudicanti o indifferenti verso queste risorse preziosissime, ma anzi a dimostrare loro tutta la sua riconoscenza.

A fronte della tradizionale concezione della valutazione come giudizio temibile e inappellabile, la ricerca ha elaborato diverse modalità formative di valutazione. Una di esse è la cosiddetta valutazione riconoscente: per definizione, essa "ri-conosce il risultato dell'azione formativa quale emergente dal processo di apprendimento"<sup>46</sup>.

La valutazione riconoscente appare interessante per il valore del singolo risultato nel processo di apprendimento, rilevando i cambiamenti di ogni partecipante, oltre a quelli del gruppo. Di ciascun partecipante essa esamina e può apprezzare i passi in avanti: ogni corsista esce dall'aula valorizzato, rimotivato, riconosciuto per i suoi sforzi.

**c) Un'autovalutazione formatrice per volontari responsabili.** Nella medesima prospettiva della valutazione ri-conoscente, si colloca la valutazione cosiddetta formatrice, che si pone al servizio del singolo partecipante, prima ancora che dei formatori o dell'organizzazione. Diversamente dalla valutazione ri-conoscente, che è promossa dal sistema formativo o organizzativo, questa valutazione si preoccupa di fare partecipare i corsisti alla loro valutazione personale ma, soprattutto, di renderli protagonisti del loro apprendimento.

Questa valutazione si fonda sull'analisi di "prodotti" già realizzati: i corsisti sono chiamati ad individuare i criteri per valutare un comportamento o un prodotto e si appropriano di essi per giudicare quanto esso sia buono o non accettabile. I "<criteri di

---

<sup>44</sup> F. TESSARO, *La valutazione dei processi formativi*, Armando Editore, Roma 1997, pp. 191-192.

<sup>45</sup> M.P. MOSTARDA, "Valutare la formazione alla sicurezza", in L. PATI (a cura di), *Il rischio scelto*, p. 111.

<sup>46</sup> A. FONTANA, G. VARCHETTA, *La valutazione riconoscente. La valutazione della formazione nelle organizzazioni contemporanee*, Guerini e Associati, Milano 2005, p. 103.

realizzazione> sono, dal punto di vista pedagogico, più importanti dei <criteri di riuscita>”<sup>47</sup>.

**d) Una valutazione riflessiva per volontari liberi.** Per definizione il volontario è una persona che decide di dedicarsi ad una causa che condivide a titolo gratuito. Offre il suo tempo volontariamente e vuole “contare”, cioè “esprimere il massimo della sua personalità attraverso una sorta di cittadinanza consapevole”<sup>48</sup>. Se i volontari non sono obbligati, anche la valutazione deve adottare logiche coerenti e non passivizzanti: i corsisti si sentirebbero poco valorizzati se ricevessero null’altro che un formale giudizio di idoneità!

Una valutazione che permette ai soggetti di diventare consapevoli del proprio valore è quella che adotta le categorie della riflessività. Essa “avrebbe una valenza trasformativa rispetto alla pratica quotidiana, conseguentemente al fatto che la riflessione favorisce l’emergenza della soggettività (...). Un esito significativo della praticariflessiva può essere rilevato laddove produce una messa in discussione di quella che viene definita <competenza cristallizzata>”<sup>49</sup>, tra cui può essere annoverata la sicurezza.

**e) Una valutazione multistakeholder per volontari collaborativi.** Bisogna ancora partire da alcuni tratti del volontariato per ricercare modalità di valutazione pertinenti: i volontari agiscono per il bene comune con determinazione, ma anche senza la presunzione di diventare unici difensori di un problema sociale o di una tipologia di persone in stato di disagio. Senza pretese di autoreferenzialità, il volontariato coglie aree di bisogno, ma li rimanda alle istituzioni preposte; crea reti con quanti possono essere risorsa, ma sa ritirarsi quando altri offrono risposte mirate ed efficaci. Se uno dei tratti del volontariato è pertanto la dimensione della collaborazione, la valutazione è chiamata a riconoscere gli interessi diversi ma integrati delle persone e delle organizzazioni: in una parola, ad essere una valutazione multistakeholder<sup>50</sup>.

Per la sicurezza non si assiste ad una novità: di fatto il D. Lgs. 626/94, prima, e il Testo Unico 81/2008, poi, hanno impostato un sistema in cui diversi attori concorrono alla sicurezza. Una valutazione efficacemente al servizio dei cambiamenti, dunque, trae la sua forza dalla corresponsabilità dei diversi soggetti implicati.

---

<sup>47</sup> C. HADJI, La valutazione delle azioni formative, p. 107.

<sup>48</sup> A. FONTANA, G. VARCHETTA, La valutazione riconoscente. La valutazione della formazione nelle organizzazioni contemporanee.

<sup>49</sup> L. MORTARI, Apprendere dall’esperienza. Il pensare riflessivo nella formazione, Carocci, Roma 2003, pp. 32-33.

<sup>50</sup> M.P. MOSTARDA, “Le figure coinvolte nel lavoro formativo. Verso un approccio multistakeholder”, in S. MAIOLI, M.P. MOSTARDA, La formazione continua nelle organizzazioni sanitarie tra contributi pedagogici e modelli operativi, Mc Graw Hill, Milano 2008, pp. 73-130.

**f) Una valutazione pensata per associazioni competenti.** L'atto del valutare è un'operazione complessa e non può coincidere con un luogo, un tempo, un oggetto o uno strumento. Le organizzazioni di volontariato, spesso contraddistinte da una sensibilità concreta e operosa, sanno bene che la valutazione non è concepibile soltanto come la fase finale del processo formativo, in cui ci si limita a somministrare un questionario di verifica. Le OdV hanno interesse ad appurare se hanno impegnato proficuamente le loro scarse risorse e se i volontari che hanno partecipato ad un corso ora sono diventati più competenti. I mezzi di rilevazione vanno valutati in relazione agli scopi, ai rilevatori, ai tempi, agli oggetti e agli indicatori, entro un disegno in cui ogni scelta è chiamata ad essere valida, pertinente, coerente e praticabile. Ogni decisione valutativa va compiuta in ragione di uno scopo, con mezzi e tempi adeguati: perché, in fondo, si vuole valutare? Che cosa monitorare in particolare? Quali indicatori privilegiare? Con quale approccio di riferimento? Quali mezzi sono funzionali e fattibili? Chi svolge la valutazione? Quali risorse sono disponibili? In quali momenti? Che uso si pensa di fare dei risultati emersi?

Lungi dal tracciare una pista univoca per valutare progetti formativi inevitabilmente diversificati, ogni OdV è chiamata ad elaborare un proprio disegno di valutazione, in cui ogni decisione valutativa sia coerente e fattibile, adeguata alle risorse umane che lo dovranno gestire, a quei particolari partecipanti, alle priorità a cui l'associazione di volontariato vuole fare fronte.

### **Verso una cultura della sicurezza**

Di fronte ai dettami normativi che semplificano gli oneri per l'OdV, viene da chiedersi se il tema della sicurezza sia esclusivamente di natura legislativa. L'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) denuncia come "l'obiettivo fondamentale di promuovere una cultura della sicurezza (...) può essere eluso a fronte di un adempimento formale della norma. Certo, anche in questo modo si produce apprendimento, ma nel senso che le organizzazioni (...) imparano a mettere in pratica il minimo indispensabile per evitare le sanzioni previste".

Che ruolo può svolgere il volontariato a questo riguardo?<sup>51</sup> Le OdV possono svolgere una funzione "oltre la norma", verso quella sicurezza invisibile, fatta di consapevolezza, responsabilità, atteggiamenti e significati, informali e non strutturati.

Un sistema culturale per la sicurezza è legato ad almeno tre rapporti:

---

<sup>51</sup> Il paragrafo sintetizza le riflessioni svolte da C. BUIZZA, "Oltre la norma: promuovere la cultura della sicurezza", in L. PATI (a cura di), *Il rischio scelto*, pp. 47-56.

a. *Coerenza tra valori prospettati e comportamenti apprezzati.* In un contesto in cui sembrano avere il sopravvento i messaggi di “chi fa il gioco duro”, è importante riconoscere i rischi ma anche apprezzare i comportamenti prudenti, responsabili e competenti. “L’attenzione solo agli aspetti negativi e alla punizione è contraria a qualsiasi tipo di motivazione”<sup>52</sup>. Va promossa pertanto una cultura della valorizzazione dei successi.

b. *Continuità e integrazione dei linguaggi.* Assumendo l’assunto che l’educazione alla sicurezza è educazione della persona, si può sintetizzare che la sicurezza comincia a casa, passa sui banchi di scuola, attraversa la strada, interessa il volontariato e arriva nei luoghi di lavoro. Casa, scuola, strada, volontariato e lavoro possono concorrere insieme ad alimentare una cultura diffusa e diffusiva.

c. *Complementarietà degli interventi nello spazio e nel tempo.* A fronte di una complessa sfida culturale, sono progressivamente cresciuti prodotti tradizionali (opuscoli, pieghevoli, manifesti) e multimediali (audiovisivi, cd-rom, video); appaiono significative anche le azioni legate all’espressione artistica (cinema, narrativa, teatro). Gli adempimenti per la sicurezza riguardano alcune OdV: la sfida della cultura della sicurezza, invece, interpella tutti, pena il rischio di rimanere ai bordi del campo in cui si gioca il futuro di una società attenta all’uomo.

---

<sup>52</sup> V. RUSSO, “Psicologia della sicurezza: una riflessione sui modelli di intervento”, in A. CRESCENTINI, *Elogio della sicurezza. Aspetti multidisciplinari tra scienza e pratica*, Vita e Pensiero, Milano 2007, p. 45. 108

## 2.6. Formare alla cura dell'altro. Volontariato e sofferenza adulta<sup>53</sup> di Elisa Bara<sup>54</sup>, Maria Paola Mostarda<sup>55</sup>, Luigi Pati<sup>56</sup>

### Gli esiti di una recente ricerca sul campo

La formazione occupa un ruolo indubbiamente importante nel volontariato: i volontari e le loro organizzazioni destinano tempo, energie e risorse notevoli alla formazione dei nuovi arrivati e all'aggiornamento di quanti in esse operano. Tuttavia, rispetto a tante significative esperienze educative, risultano scarse le iniziative tese a formalizzarle e a diffonderle: il sapere educativo prodotto abita ancora nell'implicito delle scelte dei formatori e delle singole associazioni, e rischia di disperdersi con essi.

Non si tratta di riflettere sull'utilità della formazione in quanto tale, che ormai è ampiamente riconosciuta nel suo valore di base e permanente. Risulta invece necessario interrogarsi sui risultati che si intendono perseguire e su quelli effettivamente conseguiti. A che cosa si presta particolare attenzione e che cosa, magari, si trascura? Tra tanti corsi, quali tipologie si possono riconoscere? Quali sono più efficaci? Quali sono più adatte alle caratteristiche dei volontari? Esistono sistemi di valutazione funzionali alle Organizzazioni di Volontariato (d'ora in poi OdV)? Che cosa si potrebbe migliorare nella costruzione dei corsi rivolti ai volontari? In Italia gli studi scientifici si sono poco occupati di modelli e metodi formativi tesi a promuovere un volontariato operoso e anche capace di pensare, attivo e anche capace di aiutare chi soffre a ritrovare pace in se stesso, collaborativo e anche coraggioso quando svolge funzioni di advocacy. Il Centro Servizi per il Volontariato di Brescia ha inteso concorrere a colmare tale carenza, affidando all'Osservatorio sul Volontariato dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia una indagine sui percorsi formativi delle OdV italiane operanti nel settore sanitario.

---

<sup>53</sup> Il presente report richiama alcuni tratti del volume L. PATI (a cura di), *Formare alla cura dell'altro. Volontariato e sofferenza adulta*, La Scuola Editrice, Brescia 2011. Lo staff di ricerca è stato composto da Elisa Bara, Chiara Buizza, Silvia de Marinis, Maria Paola Mostarda.

<sup>54</sup> Coordinatrice delle attività di tirocinio e di laboratorio del Corso di Laurea in Scienze dell'Educazione e della Formazione presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia; formatrice sui temi della leadership, processi organizzativi e sicurezza nel lavoro

<sup>55</sup> Assegnista di Ricerca in Pedagogia presso l'Osservatorio sul Volontariato dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia; formatrice e autrice di pubblicazioni su tematiche formative in prospettiva pedagogica

<sup>56</sup> Direttore dell'Osservatorio sul Volontariato dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia e Docente di Pedagogia Generale e Sociale nella medesima sede accademica; autore di numerosi volumi e direttore della rivista "La Famiglia"

## Malattia grave e situazioni di sofferenza adulta: il ruolo del volontariato e della formazione

Nel nostro Paese il sostegno sociale verso le situazioni esistenziali altamente critiche è svolto in misura molto significativa dalle associazioni di volontariato e dai gruppi di mutuo-autoaiuto<sup>57</sup>. In tale contesto, il volontario è chiamato a dar prova di maturità esistenziale, di sentita attenzione all'altrui dolore, di disponibilità ad accogliere l'altrui sofferenza, specialmente nei casi in cui dolore e sofferenza è pressoché impossibile leggerli e interpretarli con le sole categorie della razionalità umana<sup>58</sup>.

E' possibile asserire che il lavoro di cura del volontario è chiamato a privilegiare soprattutto i seguenti tre àmbiti operativi.

i) Il primo àmbito è rappresentato dalla necessità di aiutare l'ammalato a confrontarsi con la malattia. La notizia di essere affetto da una patologia grave spesso spinge la persona interessata a fare un bilancio della propria vita, quindi delle scelte compiute, con l'eventuale comparsa di sensi di colpa e d'inadeguatezza. In siffatto contesto, importanza precipua acquista la possibilità di verbalizzare il proprio vissuto, di dare voce al proprio sentire, di narrare sé stesso, aiutando l'ammalato a "trasformare in apprendimento la sua storia"<sup>59</sup>.

ii) Il secondo àmbito è identificabile nell'esigenza di guidare gradualmente chi soffre a prendere consapevolezza delle modificazioni che la malattia ha prodotto e continua a causare nel suo vivere quotidiano, sollecitandolo con tatto ad accettare le inevitabili limitazioni<sup>60</sup>. Si tratta soprattutto di aiutare l'ammalato a incanalare la paura della morte. Compito arduo, come è facile immaginare, che ha da confrontarsi con la condotta incipiente dell'interessato: scomposta o composta. Il volontario ha il difficile compito di contribuire affinché il soggetto si avvii gradualmente a riconoscere il senso del limite e della fine connesso con il vivere<sup>61</sup>.

iii) Il terzo àmbito consiste nell'accompagnare l'ammalato a riconoscere gli aspetti "positivi" che la malattia, nella sua drammaticità, sembra poter dischiudere. Come tale, riguarda l'azione del volontario a far intravedere all'ammalato segni di speranza,

---

<sup>57</sup> Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), Indagine sull'offerta di formazione rivolta agli operatori nelle cure palliative nell'ambito delle regioni italiane, in [http://www.agenas.it/agenas\\_pdf/06\\_Formazione.pdf](http://www.agenas.it/agenas_pdf/06_Formazione.pdf), consultato in data 6 maggio 2010.

<sup>58</sup> Cfr. L. PATI, "Vita familiare e malattia di Alzheimer: aspetti e problemi pedagogico-educativi", in ID., *Progettare la vita*, La Scuola, Brescia 2004, pp. 242-259; D. SIMEONE, "Famiglia e demenze senili: compiti di cura e risorse educative", in ID., *Educare in famiglia. Indicazioni pedagogiche per lo sviluppo dell'empowerment familiare*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 131-154.

<sup>59</sup> E. MALAGUTI, *Educare alla resilienza*, Erikson, Trento 2007, p. 56.

<sup>60</sup> Su questi temi, cfr. O. VARINI, "La psicooncologia: spazio di incontro e di narrazione", in *Adulità*, 28 (2008), pp. 106-112.

<sup>61</sup> N. GALLI, "L'autunno della vita: ricchezze ed inquietudini esistenziali", in *Pedagogia e Vita*, 3 (2001), p. 101-102; R. NESTI, "Il dolore: interpretazione e cura. Strategie pedagogiche", in *Studi sulla formazione*, 1 (2006), pp. 54-72.

spronandolo a disporsi con una certa serenità al proprio divenire<sup>62</sup>. E' questo un modo non già di suggerire di porsi nella posizione di colui che può "curare la morte"<sup>63</sup>, bensì di segnalare la necessità di aiutare l'ammalato a trovare un senso in quanto gli sta accadendo, in maniera da evitare che si smarrisca e perda ancor più sé stesso. La sosta imposta dalla malattia grave, anziché come irrimediabile perdita di sé e degli altri, può essere assunta come spazio di riconciliazione con sé stessi e con il mondo circostante.

Oltre all'intervento a favore dell'ammalato, il lavoro di cura del volontario non può prescindere da una precisa azione nei confronti dei familiari del medesimo. Porsi come elemento di mediazione e di raccordo tra costui, i familiari, il personale sanitario permette al volontario di facilitare da parte di tutti l'espressione di emozioni e sentimenti altrimenti imprigionate nella sfera del "non detto".

i) Si tratta, in primo luogo, di aiutare il familiare ad accettare l'irreparabilità della malattia del congiunto. Ciò significa guidarlo a considerare sempre la persona ammalata, senza cadere nell'errore di ridurre il medesimo alla malattia che lo segna. Pertanto, va recuperato l'ammalato come persona portatrice di una storia, di ricordi, di conquiste, di competenze, di possibilità<sup>64</sup>.

ii) In secondo luogo, si rende necessario attivare e sostenere nel familiare le risorse affinché a sua volta si faccia presenza confortante per l'ammalato. Soprattutto, ha da aiutarlo a riformulare lo stile relazionale della famiglia. Si ha a che fare, in tale contesto, con il compito di sollecitare i congiunti ad agire con responsabilità, ossia in forza della consapevole decisione di voler agire in quella particolare situazione sulla scorta del principio relazionale della cura dell'altro<sup>65</sup>.

iii) In terzo luogo, è indispensabile operare in modo che il familiare non sia sospinto ad assumere atteggiamenti di delega o di dipendenza dal volontario. L'esercizio di un ruolo chiaro e preciso è fondamentale, se si vuole evitare che subentrino negative interpretazioni e attese da parte del familiare.

Le ragioni richiamate fanno intendere la necessità che il volontario posseda una profonda e sicura competenza all'agire relazionale. Essa è da qualificare soprattutto attraverso l'acquisizione della capacità di fare sapiente uso del registro empatico, del feed-back comunicativo, dell'ascolto del Tu anche nelle situazioni di silenzio<sup>66</sup>. L'intervento del volontario nei casi di malattia grave non può essere sottovalutato, confidando nell'improvvisazione e nell'estro individuale, né va inteso in termini di semplice disponibilità materiale e/o assistenziale.

---

<sup>62</sup> L. PATI, "Educare alla speranza", in *Pedagogia e Vita*, 3-4 (2006), pp. 74-89. Sul tema si veda anche N. FILIPPI, "Per una dimensione pedagogica della speranza", in *Pedagogia e Vita*, 3 (2004), pp. 93-94.

<sup>63</sup> Per suggestioni, cfr. G. ZAPPAROLI, E. ADLER SEGRE, *Vivere e morire*, Feltrinelli, Milano 1997.

<sup>64</sup> L. PATI, "Livelli di sofferenza familiare", in *La Famiglia*, 216 (2002), pp. 3-4.

<sup>65</sup> Cfr. L. MORTARI, *La pratica dell'aver cura*, Bruno Mondadori, Milano 2006, p. 55.

<sup>66</sup> Per l'approfondimento dei temi enunciati, si veda L. PATI, *Pedagogia della comunicazione educativa*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 238-241.

La funzione primaria del volontario può essere intravista nella capacità d'intrecciare una relazione significativa con l'ammalato grave, con i familiari del medesimo, con le istituzioni e le professionalità che in esse operano. La sua competenza relazionale, cioè, può essere stimata come elemento significativo in forza del quale costruire reti di collaborazione tra luoghi, associazioni, famiglie, operatori. Come tale, essa acquista una vera e propria dimensione politica, costruttrice di nuove forme di convivenza e di civiltà<sup>67</sup>. In questa luce, si può auspicare l'impegno associativo alla formazione di una vera e propria professionalità del volontario chiamato ad interagire con adulti gravemente ammalati, con le loro famiglie, con i servizi sanitari e territoriali.

Si collega a ciò la necessità che il volontario sia coinvolto nel lavoro d'équipe dei presidi ospedalieri e gli si dia voce.

E' priva di fondamento l'idea secondo la quale chi si occupa del dolore altrui lo può e lo deve fare con distacco, quasi ponendo barriere emozionali tra sé e la persona sofferente. Certamente, è necessario che la persona che offre aiuto impari a mantenere la giusta distanza con colui che soffre, in modo da evitare indebite confusioni di ruolo, pregiudizievoli rapporti di dipendenza, arbitrarie sovrapposizioni di funzioni.

Ai fini del corretto svolgersi dell'azione del volontario, risulta indispensabile, per la formazione permanente del medesimo, l'organizzazione, nell'ambito delle organizzazioni di volontariato, di momenti collettivi di condivisione dell'esperienza e di supervisione dell'azione svolta. Nel corso di tali incontri, ben strutturati e scanditi nel tempo, un decisivo ruolo formativo è svolto dalla possibilità offerta al volontario di dare voce ad emozioni e a sentimenti in lui suscitati dall'altrui sofferenza. Al volontario va data la possibilità di narrare il proprio vissuto, le ansie e le angosce provate dinanzi a situazioni di grave sofferenza materiale e psicologica, in modo da poter essere a sua volta sostenuto nel difficile lavoro di sostenere chi soffre. Occorre fare in modo che il volontario possa esprimere le proprie emozioni in momenti di sosta, di riflessione, di dialogo con altri operatori, anche al fine di essere rassicurato circa il proprio modo di reagire (per esempio, piangendo) davanti ad una vita che soffre. Così facendo, l'operatore è chiamato a riflettere con altri operatori sulla propria esperienza quotidiana, per far emergere il sapere acquisito direttamente attraverso l'azione<sup>68</sup>. Nel complesso, nel lavoro di cura, la formazione va pensata anche e soprattutto come organizzazione di momenti in cui riflettere con altri sulla propria esperienza quotidiana e farla diventare, per sé e per gli altri, occasione di ulteriori apprendimenti e di crescita personale.

---

<sup>67</sup> Si possono trarre suggestioni al riguardo da V. IORI, "L'etica della cura come etica politica", in *Adulità*, 25 (2007), pp. 52-60. Cfr. inoltre L. PRENNA (a cura di), *La solidarietà voluta. Formazione di base del volontario*, Città Nuova, Roma 1995.

<sup>68</sup> Cfr. S. MAIOLI, M.P. MOSTARDA, *La formazione continua nelle organizzazioni sanitarie. Tra contributi pedagogici e modelli operativi*, McGraw-Hill, Milano 2008.



## I “confini” della ricerca

Per le ragioni suddette, la presente ricerca ha voluto prendere in esame la formazione dei volontari nel settore della sofferenza per apprezzarne i pregi e riconoscere eventuali aree di miglioramento. Per ragioni di comparazione, si è proceduto all’individuazione di casi “omogenei” del settore sanitario, sulla base dell’appartenenza a precisi criteri<sup>69</sup>. Gli enti coinvolti sono così risultati quelli al servizio di ammalati e familiari affetti dalle seguenti patologie: leucemia, aids, sclerosi multipla, cancro; alcuni offrono assistenza ospedaliera e ambulatoriale a pazienti diversificati, tra cui immigrati<sup>70</sup>.

Tra questi, sono stati individuati 24 casi, distribuiti sul territorio nazionale come segue:

Nord: ADVAR (Assistenza Domiciliare gratuita Alberto Rizzotti) (Treviso), AISM (Genova), Amici di Raphael (Brescia), ANAPACA (Torino), ANGOLO (Associazione Nazionale Guariti o Lungoviventi Oncologici Onlus) (Aviano - PN), ANT (Bologna), AVO (Associazione Volontari Ospedalieri) (Brescia), AVO (Magenta), AVO (Padova), AVULSS-OARI (Chivasso - SO)<sup>71</sup>, Fondazione “Opera San Camillo” - Centro Camilliano di Formazione (Verona), GVMAS (Gruppo di Volontariato per Minori e Adulti Sieropositivi HIV) - ANLAIDS (Associazione Nazionale per la lotta contro l’AIDS) (Milano), Siro Mauro per le Cure Palliative (Sondalo - SO), VAD (Brescia), VIDAS (Milano).

---

<sup>69</sup> I criteri che hanno guidato i ricercatori nella scelta dei casi sono stati i seguenti: Ampiezza: consistenza di aderenti all’associazione; Storicità dell’associazione: almeno quinquennale; Esperienza formativa: almeno triennale; Credibilità: associazioni di volontariato credibili, note, collegate a reti o aderenti a coordinamenti settoriali di vario titolo; Rappresentatività: associazioni operanti in diversi settori della cronicità (cancro, sclerosi multipla, AIDS, leucemia, assistenza ospedaliera e ambulatoriale); Distribuzione geografica: associazioni rappresentative di tutto il territorio nazionale: Nord, Centro e Sud Italia. Tra quelle del Nord, sono state scelte n° 3 organizzazioni di volontariato bresciane; Associazioni locali e/o di secondo o terzo livello: sezioni locali, organismi di coordinamento regionali o nazionali. In relazione all’attività svolta al servizio degli utenti, i casi riguardano associazioni rispondenti ai seguenti criteri: Tipologia di impegno del volontario. Si privilegia un volontariato operante in continuità relazionale con il paziente; risultano esclusi dai casi, pertanto, OdV i cui volontari prestano servizi di consulenza telefonica, segreteria, animazione. Tipologia dei pazienti. La malattia del sofferente si intende cronica, ma insorgente durante la vita adulta. Non sono state ammesse associazioni impegnate nel settore della disabilità o del disagio psichico. E’ stato inoltre valutato l’interesse e la disponibilità dell’associazione a collaborare alla ricerca.

<sup>70</sup> L’individuazione dei casi è stata possibile attingendo da diversi elenchi: Associazioni oncologiche aderenti a FAVO (Federazione Italiana delle Associazioni di Volontariato in Oncologia), Federazione Cure Palliative ONLUS, Società Italiana di cure Palliative, Enti per le Cure Palliative Piemonte, Associazione Cure Palliative, Pastorale della salute della Conferenza Episcopale Italiana, SOS Tumori, Rete Oncologica Laziale, Consulta degli organismi ecclesiali di Caritas Nazionale, di Pastorale della salute della Diocesi di Brescia, oltre che da associazioni segnalate da responsabili formativi di Centri di Servizio del Volontariato.

<sup>71</sup> I dati raccolti nella scheda ente dell’associazione AVULSS-OARI sono nazionali. Il progetto formativo, invece, è stato realizzato dalla sezione locale di Chivasso (So).

Centro: Caritas Diocesana di Roma (Roma), ANTEA (Roma), Associazione Culturale "Attilio Romanini" (Roma), AMSO (Associazione Assistenza Morale e Sociale negli Istituti Ospedalieri) (Roma), Coordinamento Regionale Gruppi di Auto Aiuto (Firenze).

Sud: Caritas Diocesana di Palermo (Palermo), Hospice Madre Teresa Di Calcutta (Larino - CB), AIL (Associazione Italiana contro le Leucemie, linfomi e mieloma) (Palermo), Associazione Non più Soli nella lotta contro i tumori (Castrovillari - CS).

Sono state analizzate, dunque, 15 associazioni con sede al Nord, 5 al Centro e 4 al Sud Italia. La competenza formativa di ogni associazione è stata studiata da tre punti di osservazione: l'organizzazione (attività, storia, esperienza formativa); un progetto di aggiornamento dei volontari in servizio e una intervista in profondità al responsabile del suddetto progetto.

La scelta di studiare un corso di aggiornamento per volontari in servizio ha trovato giustificazione nell'ipotesi che tale formazione potesse rivelarsi più ricca dal punto di vista delle scelte pedagogiche e formative, rispetto ai consueti corsi di base. Anche se tale decisione si è rivelata molto complessa, i dati emersi dalla ricerca hanno dato ragione di tale opzione, perché gli elementi emersi dai progetti sono apparsi estremamente eterogenei e, in alcuni casi, "poco convenzionali".

Le interviste ai responsabili dei progetti formativi hanno indagato cinque aree tematiche: il progetto e la progettazione, la didattica, gli stakeholder, la valutazione e altre iniziative. Ogni intervista è stata registrata, sbobinata e sottoposta ad un'analisi comparativa. Agli intervistati che hanno messo a disposizione la loro competenza, lo staff di ricerca esprime profonda gratitudine<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Hanno gentilmente concesso un'intervista i seguenti referenti dei progetti di formazione: Marina Casadio (ANT BOLOGNA), Gabriella Pagani Cesa, Laura Contri, Maria Cecilia Giovanardi (AVO BRESCIA), Loredana Pianta (AVO MAGENTA), Dario Ciapetti (AMICI DI RAPHAEL), Lino Corrodano, Giovanni Versano (ANAPACA TORINO), Manuela Lotto, Novello Chiara (AVO PADOVA), Raffaele D'Anna; Anna Cullotta (Caritas Diocesana di Palermo), Ilenia Trifirò (AIL - Associazione Italiana contro le Leucemie, linfomi e mieloma, sezione di Palermo), Marilena Bongiovanni (Associazione Nazionale Guariti o Lungoviventi Oncologici Onlus (ANGOLO Onlus), Anna Mancini, Maria Eufrosia Valori (ADVAR - Assistenza domiciliare gratuita Alberto Rizzotti Onlus), Salvaggio Maria (Associazione NON PIÙ SOLI NELLA LOTTA CONTRO I TUMORI), Carmine Travaglini, La Porta Patrizia (Associazione HOSPICE MADRE TERESA DI CALCUTTA), Barbara Silvestri (Associazione SIRO MAURO), Roberta Brugnoli (VIDAS), Severino Bocchio (VAD), Romina Raspini, Ginevra Paoli, Francesca Gori (COORDINAMENTO REGIONALE GRUPPI DI AUTO AIUTO - Firenze), Giulia Menchetti (AVULSS-Chivasso), Malaika Ribolati (CENTRO CAMILLIANO DI FORMAZIONE - Verona), Silvia Negri, Giovanni del Bene (GVMAS - GRUPPO DI VOLONTARIATO PER MINORI E ADULTI SIEROPOSITIVI HIV ONLUS) - associato ad ANLAIDS - sezione Lombarda - MILANO), Salvatore Geraci (Caritas Diocesana di Roma - Area Sanitaria), Adriana Turriziani (Associazione Culturale "A. Romanini"), Silvana Zambrini, Giampiero Genovesi (ANTEA), Marcella Mazzoli (AISM), Pina Cervini, Maria Sofia Barbasetti, Lidia Natali (AMSO).

I casi scelti sono stati confrontati, permettendo una lettura trasversale in merito ai processi di analisi dei fabbisogni formativi, logiche progettuali, sistemi di erogazione, metodi e didattica d'aula, metodi per il monitoraggio e per la valutazione dei risultati.

Per i fenomeni sociali, vari e mutevoli nelle condizioni, l'approccio di ricerca qualitativo permette una percezione profonda e attenta delle realtà che si va studiando. Tale approccio, che integra quantitativo e qualitativo, offre una via per studiare le situazioni educative nell'interezza della loro complessità, grazie al ruolo attribuito al ricercatore-osservatore. Anche in questa indagine, gli osservatori hanno rilevato il dato esperienziale (in alcuni casi stimolando le associazioni a formalizzare i propri progetti formativi) per sottoporlo a riflessione critica<sup>73</sup>. Tale approccio si è rivelato particolarmente utile perché le scelte educative e formative oggetto di studio non sempre sono apparse documentate; frequentemente esse abitano nell'implicito delle organizzazioni di volontariato, tese più a "fare" che a descrivere le proprie scelte. La ricchezza della cultura formativa è emersa, dunque, non tanto dai progetti, quanto dalle interviste in profondità.

Il "narrare non risponde unicamente al bisogno di governare e di ordinare la realtà, ma nel racconto si ravvisa altresì il dinamismo generativo proprio della produzione della conoscenza"<sup>74</sup>. Le narrazioni rafforzano il cambiamento, il contributo personale e convertono l'esperienza individuale in una moneta collettiva che può così circolare su una base più ampia<sup>75</sup>.

In questa prospettiva, l'indagine si propone di concorrere a stimolare processi di riflessione nelle OdV, nei CSV e negli enti sulle pratiche formative.

### **L'impegno delle OdV per la formazione**

I responsabili della formazione da noi intervistati segnalano l'importanza di alcuni requisiti di ingresso per ogni volontario, sintetizzabili in libertà, motivazione, ispirazione valoriale e adesione alla mission dell'ente. Al volontario si chiede di essere predisposto all'ascolto, di assumere atteggiamenti di disponibilità e di mettersi al servizio dell'altro.

Questi atteggiamenti da soli non bastano. Secondo gli intervistati, al volontario di oggi è chiesta una specifica competenza nella relazione d'aiuto, per essere in grado di gestire la situazione con preparazione, responsabilità e consapevolezza. Non ci si può infatti

---

<sup>73</sup> L. PATI, "Narrazione, riflessività, affidamento familiare", in ID. (a cura di), Famiglie affidatarie risorsa educativa della comunità locale, La Scuola Editrice, Brescia 2008, p. 32.

<sup>74</sup> L. CADEI, "Narrazione e formazione: produrre significati condivisi?", in Annali Facoltà di Scienze della Formazione, 3 (2006), Università degli Studi di Macerata, Macerata, EUM 2008, pp. 12-23.

<sup>75</sup> Ibidem; J.S. BRUNER, La fabbrica delle storie. Diritto, letteratura, vita, Roma-Bari, Laterza 2002, p. 19. 115

improvvisare volontari nella sofferenza adulta: bisogna essere preparati e formati nel tempo.

I progetti di formazione per i volontari assumono dunque un ruolo essenziale e in alcuni casi prendono la forma di percorsi che inducono a riflettere e, nell'ottica della "pedagogia dei fatti"<sup>76</sup>, sviluppano una circolarità continua tra il pensiero e l'azione, trasformando le esperienze in segni che consentono di leggere una molteplicità di significati.

La formazione assume diverse forme: oltre a quella di base, si riconosce una formazione continua e un'attività di supervisione. Rispetto ai bisogni formativi dei volontari, le OdV esprimono l'esigenza di investire in percorsi di formazione continua diversificati: corsi interni, corsi interassociativi, seminari e convegni, supervisioni e colloqui individuali. La scelta dell'impianto metodologico e organizzativo potrebbe porsi in maniera coerente ai bisogni formativi: percorsi interni supportati da coaching individuale per sviluppare il senso di appartenenza; percorsi basati sul cooperative learning per la gestione delle relazioni; supervisione per la gestione delle emozioni; corsi interassociativi per affrontare tematiche trasversali (tra cui, coordinamento, leadership).

Per quanto concerne i destinatari dei progetti, le OdV effettuano due scelte: il gruppo dei volontari o, in alcuni casi, i volontari insieme agli operatori delle strutture sanitarie. Seppure in misura inferiore, dunque, alcune OdV si fanno promotrici di percorsi di crescita comuni per "camminare" insieme al servizio del malato.

Un altro aspetto indagato, riguarda l'attitudine a creare reti o adottare approcci multistakeholder. Il potenziamento della rete degli stakeholder risulta essere una delle sfide future; in alcune OdV sta maturando questa consapevolezza, sebbene molta strada debba ancora essere percorsa. Gli enti dichiarano di dover essere aiutati e stimolati al confronto, allo scambio e alla condivisione. Una possibile azione potrebbe essere ravvisabile nella realizzazione di corsi interassociativi, mirati allo sviluppo di competenze trasversali e al consolidamento di reti territoriali.

I CSV sono coinvolti prevalentemente come supporto amministrativo, per la ricerca/concessione di finanziamenti, consulenza e co-progettazione; più raramente, per la promozione di iniziative. Essi potrebbero invece soddisfare anche altri bisogni formativi specifici, non gestibili dalle singole associazioni.

### **Corsi, per-corsi o ri-corsi?**

---

<sup>76</sup> CARITAS AMBROSIANA, *Era una casa molto carina... Sofferenza psichica e comunità: un percorso formativo*, In dialogo, Milano 1999, p. 16.

La “progettualità formativa” rappresenta uno degli assi attorno a cui gravita la formazione dei volontari che operano in situazioni di sofferenza adulta. L’analisi trasversale dei singoli progetti di formazione e delle interviste ai referenti degli stessi permette infatti di leggere il progetto come “prodotto” (la morfologia dei progetti di formazione) e come “processo” (la morfogenesi dei progetti di formazione).

Ciò che colpisce è proprio l’articolazione progettuale: se nei titoli, sottotitoli, descrizione dei progetti è ricorrente la parola “corso”, entrando nel merito degli stessi è possibile rintracciare dei veri e propri “per-corsi”, in cui la formazione d’aula<sup>77</sup> si intreccia con colloqui individuali, attività di tirocinio, incontri di gruppo, che si dipanano su durate temporali medio-lunghe.

Tale progettazione articolata e continua, da un lato, lascia presupporre l’attenzione alla ricerca di “sintonia con i diversi stili di apprendimento dei partecipanti, stimolando la motivazione intrinseca e l’interesse verso il percorso formativo”<sup>78</sup>; dall’altro, avvalora l’ipotesi della formazione come “accompagnamento” all’essere e fare il volontario a diretto contatto con la sofferenza adulta. Tale “accompagnamento” tende a configurarsi come relazione “educativa” centrata sul “prendersi cura” dell’altro (il volontario), soprattutto in quei progetti di formazione destinati in maniera esclusiva a volontari effettivi.

Oltre alla dimensione di “per-corso”, i progetti analizzati presentano dei “ricorsi”; si inseriscono cioè in “storie” formative di lunga durata, costellate da numerose edizioni della proposta formativa stessa. Considerando l’anno di avvio dell’attività formativa, si evince che 6 progetti sono l’espressione di organizzazioni con una storia formativa almeno decennale, 8 hanno una storia formativa ventennale e 6 addirittura trentennale. Solo 4 hanno una storia formativa recente (2 meno di cinque anni, 2 più di cinque anni). Nel solco di “storie di formazione” di lunga durata, i progetti analizzati ne hanno salvaguardato “la direzione”, declinando e specificando di volta in volta le scelte di campo e di metodo.

Nell’analizzare le finalità e tematiche dei progetti, se da un lato non si può non notare “la ricchezza della diversità” delle proposte formative analizzate, che permette di anticipare la varietà dei metodi formativi e degli strumenti didattici, dall’altro non si possono non rilevare alcune linee di tendenza. I progetti analizzati infatti:

a) tendono a presentare “configurazioni miste”, nel senso che mostrano una pluralità di “centri di gravità” o di finalizzazioni progettuali. Questa constatazione lascia supporre che per agire efficacemente nelle situazioni di sofferenza adulta da parte dei volontari

---

<sup>77</sup> Va segnalata anche la presenza di due proposte formative che utilizzano la Formazione a Distanza (FaD).

<sup>78</sup> M.P. MOSTARDA, Progettualità formativa. Principi, itinerari, strutture, La Scuola, Brescia 2008, p. 167.

non sia necessaria tanto una formazione specialistica, quanto piuttosto una formazione a tutto tondo;

b) trovano un elemento di ricorsività nella “relazione di aiuto”. Quel “chi è al centro” dei progetti sembra infatti trovare un elemento significativo nella “relazione” (di aiuto/di cura). Nondimeno, rispetto ai soggetti coinvolti nella relazione, il volontario e l’adulto in condizione di sofferenza, si registra una maggiore sovraesposizione delle finalizzazioni e delle tematiche relative all’ambito relazionale del volontario, in termini di identità e di ruolo;

c) mostrano un discreto interesse per la dimensione del gruppo e dell’organizzazione di volontariato, interesse che assume particolare significato se considerato alla luce del rapporto tra frammentazione soggettivistica e impegno solidale<sup>79</sup>.

I progetti di formazione analizzati si inseriscono, ancora, all’interno di un “sistema” di iniziative formative, più o meno strutturate<sup>80</sup>. Accanto alla programmazione di un calendario di proposte, in cui la formazione assume anche la finalità di sensibilizzare le comunità all’esperienza di volontariato (vedi: giornata del volontariato) o richiamare l’attenzione sullo specifico socio-sanitario della sofferenza adulta (vedi: serate/incontri a tema), diverse organizzazioni dichiarano di muoversi nell’orizzonte di una formazione permanente dei volontari, che si realizza attraverso la diffusione e la moltiplicazione di momenti di apprendimento, individuali o di gruppo: incontri di équipe, incontri di supervisione, riunioni di reparto e/o centro.

Guardando al futuro, la formazione dei volontari per agire efficacemente in situazioni di sofferenza adulta si mostra come un “cantiere aperto”. La forza esplicativa di questa immagine risiede sia nel sostantivo <cantiere>, che evoca un processo di costruzione, sia nell’aggettivo <aperto> che rimanda al passaggio a uno “stadio” ulteriore.

### **I metodi usati per la formazione dei volontari**

Le analisi condotte consentono di evidenziare l’adozione di metodologie formative piuttosto diversificate. L’analisi dei casi scelti mette in luce interventi gestiti con metodi interattivi e riflessivi, che spesso accompagnano il corso d’aula con altri dispositivi formativi che favoriscono l’apprendimento individuale e di gruppo. Tra essi segnaliamo il counseling, utilizzato per orientare, sostenere e sviluppare le potenzialità del volontario, promuovendone atteggiamenti attivi, propositivi e stimolando le capacità di scelta; incontri con testimoni per riflettere sull’esperienza; circle time, per riconoscere e

---

<sup>79</sup> M. AMBROSINI, *Scelte solidali. L’impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*, Il Mulino, Bologna 2005.

<sup>80</sup> C. BUIZZA, “Aspettative di rete per un nuovo welfare: l’orizzonte dei rapporti volontariato-ente pubblico”, in *Aggiornamenti sociali*, 4 (2006), pp. 311-320.

gestire le proprie ed altrui emozioni, per costruire un clima di serenità e di reciproco rispetto, per discutere insieme, per esprimere le proprie opinioni ad alta voce, per ascoltare e chiedere, per aumentare la vicinanza emotiva e risolvere i conflitti, attraverso l'analisi dei problemi e trovando insieme le possibili soluzioni; brainstorming per far emergere idee per la risoluzione dei problemi; simulazioni per valutare e prevedere lo svolgersi dinamico di una serie di eventi; lavori di gruppo come occasioni di stimolazione, di confronto, di collaborazione e di comunicazione, offrendo ai partecipanti dei corsi la possibilità di maggiore espressione e socializzazione. Le lezioni frontali sono più frequentemente utilizzate quando la finalità dell'intervento formativo è la trasmissione di concetti e di informazioni in breve tempo, ad un numero elevato di persone e ciò avviene soprattutto per la presentazione di temi tecnici.

La gran parte delle esperienze di formazione dei volontari alla sofferenza si pone l'obiettivo di rielaborare le esperienze vissute e il gruppo diventa luogo e strumento di apprendimento e di incremento di competenze; tutti i membri contribuiscono in modo equivalente, favorendo la coesione e la performance. Nel gruppo di apprendimento, il fatto che tutti i membri aumentino le proprie competenze è un obiettivo, la base stessa dell'esistenza del gruppo<sup>81</sup>.

Alla base di queste scelte formative cosiddette "attive", si ravvisa l'intenzione dei responsabili di rendere i volontari protagonisti della propria formazione, di valorizzare quanti hanno maturato un'esperienza relazionale (personale e di gruppo), una propria modalità operativa (ancora, personale e di gruppo), una visione della realtà e un'idea del problema in cui si agisce. Questo humus permette alla formazione di produrre cambiamenti.

La dimensione grupppale permette il confronto e lo scambio di idee, la definizione di strategie d'intervento, ma anche la condivisione di emozioni intense quali la frustrazione, il lutto, la rabbia, la gioia. Tale formazione consente il consolidamento delle relazioni volontario-volontario e la crescita del senso di appartenenza al gruppo, che diviene punto di riferimento e sostegno del singolo.

L'analisi dei corsi ha permesso di individuare tre aree tematiche:

- Area competenze di base: chi siamo, quali sono i nostri valori, perché agiamo.
- Area competenze relazionali e della comunicazione interna ed esterna al gruppo (gestione delle conflittualità interpersonali, modalità di lavoro di gruppo, capacità e competenze).
- Area delle competenze tecniche relative al tipo specifico di intervento e agli aspetti gestionali.

---

<sup>81</sup> G. CONTESSA, *Psicologia di gruppo*, La Scuola, Brescia 1999, p. 78.

### **Come valutare... la formazione del volontariato?**

L'analisi dei progetti e soprattutto le interviste ai responsabili di essi, hanno permesso di apprezzare alcune "luci" e constatare qualche criticità nella valutazione dei percorsi formativi. Una valutazione discreta. La valutazione dei percorsi formativi non emerge, a prima vista, dai progetti formativi o dai dépliant delle associazioni.

*Il monitoraggio non è indicato sul progetto in quanto non prevediamo in itinere momenti di contatto con i partecipanti, ma lo facciamo per il nostro approccio di formazione. Non lo facciamo in momenti specifici del corso ma con contatti informali con i partecipanti [T.7.16].*

Eppure, dalle interviste, si può concludere che l'impegno valutativo sia presente, consapevole e svolto con molta dedizione dalla maggioranza delle associazioni indagate. Come a dire che le associazioni di volontariato indagate fanno molta più valutazione più di quanto non dichiarino.

Associazioni di volontariato molto differenziate rispetto alla valutazione. I casi indagati hanno riconosciuto una forte disomogeneità valutativa nelle dimensioni indagate (metodi, scopi, dispositivi valutativi, approcci). Da un lato, si ravvisano associazioni che non offrono spunti e/o non rispondono alla questione; dall'altro, la maggioranza delle organizzazioni si rivela particolarmente attenta, riflessiva e fortemente impegnata in una valutazione ricca e significativa.

Una valutazione pluridimensionale. Nella maggioranza delle associazioni, l'analisi comparata ha permesso di rilevare una grande quantità di dimensioni valutative. Esse controllano aspetti piuttosto diversificati: le ricadute della formazione, soprattutto, la valutazione finale, il monitoraggio, ma anche dati iniziale e di processo.

Anche i metodi di valutazione usati dalle OdV appaiono numerosi: l'83,3% dei casi ne utilizza quasi 4 di media: è piuttosto eccezionale che la maggioranza delle OdV del settore sanitario affermi di usare una così grande quantità di metodi per valutare l'apprendimento dei propri volontari in servizio.

Si può dedurre che le OdV non dichiarano di essere dotate di un sistema (o disegno) di valutazione, ma tale pluridimensionalità esprime l'essenza stessa di un sistema di valutazione, probabilmente ancora in parte implicito<sup>82</sup>.

Poca formalizzazione. Pochissime associazioni dichiarano di dedicare tempo a produrre report, a raccogliere e rielaborare dati, a presentare rapporti che supportino le loro verifiche. Poche si sono dotate di un sistema di valutazione quantitativo, mentre numerose affermano di essere consapevoli di dovere migliorare il loro sistema di

---

<sup>82</sup> Cfr. F. TESSARO, La valutazione dei processi formativi. Per una proposta integrata di Evaluation Research, Armando, Roma 1997; R. CERRI (a cura di), Valutare i progetti educativi. Percorso di riflessione verso una mentalità valutativo-progettuale, Franco Angeli, Milano 1994.



verifica della formazione. Alcune di esse si dichiarano apertamente scettiche verso strumenti troppo strutturati.

*Il limite è che non ha standard oggettivi. E' vero che c'è un confronto che cerca di smorzare la soggettività nelle interpretazioni [T.10.14].*

Questi elementi non devono indurre a concludere che la valutazione sia trascurata: piuttosto essa è svolta in modi propri per il volontariato.

Una valutazione qualitativa. I casi affermano di essere dotati di una cultura orale, di fidarsi dell'osservazione, dei contatti con le persone, dei rimandi forniti dai soggetti, siano essi corsisti o responsabili.

*Dobbiamo sempre avere presente che quella del volontariato è una cultura dei poveri e cioè è orale; nessuno ha tempo per scrivere [T.6.16].*

*La valutazione è a voce, chiediamo il gradimento e le esigenze di approfondimento: non abbiamo ancora fatto un test di gradimento come si fa per gli operatori sanitari... [T.1.13].*

La maggioranza delle associazioni presta attenzione al processo formativo nel suo dispiegarsi nel tempo con una grande quantità di dispositivi e metodi valutativi che esse utilizzano prima, durante, alla fine del corso e a distanza (follow up): in ciò, le stesse dimostrano una logica formativa che non suscita resistenze e presta attenzione al percorso di crescita dei volontari.

Una valutazione riflessiva. L'attività del volontariato sanitario e l'esperienza inducono le associazioni più competenti a privilegiare un approccio riflessivo. Esso permette di restare nel presente e di guardare ad esso con senso critico<sup>83</sup>: grazie alla riflessività, i soggetti si fanno "autori e autrici consapevoli di quello che si va pensando e si va facendo"<sup>84</sup>.

*La risorsa è che per questi tipi di volontari, il costringerli di non dare valutazioni di tipo categorico, gli permette di esprimere i loro schemi mentali [T.12.17].*

*La professionalità, anche e soprattutto del volontario, "non è solo acquisizione di sapere teorico (...), ma è un costrutto che deve essere riconosciuto attraverso l'analisi e la riflessione sull'esperienza"<sup>85</sup>.*

---

<sup>83</sup> Cfr. M.P. MOSTARDA, "La riflessività nel coordinamento dei servizi", in M. COLOMBO (a cura di), *Riflessività e creatività nelle professioni educative. Una prospettiva internazionale*, Vita e Pensiero, Milano 2005, pp. 147-169.

<sup>84</sup> L. MORTARI, *Apprendere dall'esperienza. Il pensare riflessivo nella formazione*, Carocci, Roma 2003, p. 19.

<sup>85</sup> C. MELACARNE, *La formazione nei contesti di cura*, Pensa Multimedia, Lecce 2006, p. 57. Cfr. ASSOCIAZIONE EUROPEA PER LE CURE PALLIATIVE, *Guida per lo sviluppo della formazione* 121

Una fitta rete di relazioni tra soggetti diversi per valutare e apprendere. La ricerca ha mostrato un gran numero di figure coinvolte nella valutazione della formazione: docenti, coordinatori, osservatori, responsabili del reparto, ecc. La crescita dei volontari appare dunque troppo importante perché sia lasciata ad un solo soggetto.

*Basta sentire i diversi attori in gioco, l'azienda ospedaliera, la direzione, i malati... e poi raccogliere e confrontare questi dati... [T.17.9].*

Il gruppo in formazione e i diversi stakeholder<sup>86</sup> costituiscono dunque una preziosa occasione di apprendimento. Tra i portatori di interesse, i Centri di Servizio per il Volontariato sono stati citati da un solo caso.

Associazioni molto pragmatiche, anche nella valutazione. Probabilmente per la delicatezza del settore scelto dalla ricerca, le OdV studiate mostrano una netta propensione a rilevare i risultati comportamentali visibili nel servizio (trasferibilità).

*Il punto di forza è vedere il cambiamento dei comportamenti [T.11.17].*

Una valutazione riconoscente. Seppure emersa da una sola associazione, è molto interessante che alcuni volontari concepiscano la valutazione non solo per controllare, ma per valorizzare ogni singolo soggetto.

*Il valore dei nostri corsi non è la formazione classica, ma l'attenzione alla singola persona per valorizzarla al massimo e motivarla [T.10.14].*

In questo si riconosce il senso della cosiddetta valutazione riconoscente<sup>87</sup>.

Una valutazione competente, soprattutto se svolta da associazioni regionali e nazionali. Seppure con pochi casi a disposizione (3 nazionali e 2 regionali su 24 totali), appare confermata l'ipotesi per cui contributi di qualità, innovativi (per es. formazione a distanza) e adatti alle esigenze del volontariato siano emersi da organizzazioni nazionali e regionali. Ciò non dimentica la ricchezza e la sensibilità delle esperienze

---

infermieristica in cure palliative in Europa, 2008, in <http://www.eapcnet.org/download/forTaskforces/NurseEducation/NurseEducationGuidelt.pdf>, consultato in data 6 maggio 2010.

<sup>86</sup> Per un'analisi del concetto, si veda M.P. MOSTARDA, "La figure coinvolte nel lavoro formativo. Verso un approccio multistakeholder", in S. MAIOLI, M.P. MOSTARDA, La formazione continua nelle organizzazioni sanitarie tra contributi pedagogici e modelli operativi, McGraw-Hill, Milano 2008, pp. 73-130.

<sup>87</sup> Una disamina di alcuni metodi per valutare la formazione dei volontari è reperibile in M.P. MOSTARDA, "Valutare la formazione alla sicurezza", in L. PATI (a cura di), Il rischio scelto. La formazione alla sicurezza per le organizzazioni di volontariato, La Scuola, Brescia 2010.

delle sezioni locali o delle organizzazioni territoriali, ma riconosce al contempo la presenza di una cultura valutativa più ricca nelle realtà territoriali più ampie, che si auspica possa essere oggetto di ulteriori indagini.

Le interviste svelano una ricchezza valutativa davvero inaspettata, un impegno profuso nella valutazione inimmaginabile. Le associazioni - emerge da questa indagine - valutano molto di più di quanto non parrebbe; fanno formazione e vogliono verificare i risultati; poche dichiarano di essere dotate di un sistema valutativo e parecchie non sono soddisfatte di quello che usano, ma l'impegno della quasi totalità di esse è deciso. Tale lavoro confuta l'ipotesi per cui le associazioni parrebbero poco dedite alla valutazione: la maggioranza di esse appare invece orientata alla valutazione, seppure con modi e mezzi "diversi". Non con sistemi valutativi definiti, non con strumenti formalizzati, non con dati quantitativi, né - ancora - raccogliendo, rielaborando e documentando i risultati emersi. Spesso non rispettando canoni di valutazione consueti, ma ricercando modalità di valutazione proprie: ad hoc per loro. Una buona valutazione per il volontariato, sembrano dire le associazioni analizzate, privilegia approcci qualitativi, coinvolge, apprezza, impara, guarda ai risultati. Valuta in modi e forme diverse, riflettendo una logica pedagogica attenta e sensibile.

Il trascurare questo spazio di riflessione e di produzione di conoscenza comprometterebbe l'apprendimento e lo sviluppo della cultura interna alle associazioni: ciò che, in ultima istanza, appartiene alla vitalità di ogni organizzazione.

## **2.7. Il Volontariato pro-migranti. Profili, competenze, fabbisogni formativi di Elena Caramelli, Francesco Gaudio**

### *Premessa*

Nelle recenti tendenze evolutive dell'immigrazione straniera in Italia si manifestano i tipici connotati di un fenomeno maturo che – in quanto tale - richiede politiche organiche e di prospettiva. In questo ambito, il Volontariato svolge da tempo un ruolo tanto significativo quanto poco esplorato dalla ricerca sociale. Il contributo, pertanto, intende fornire un apporto conoscitivo specifico sul settore, descrivendone i connotati organizzativi salienti ed alcune particolarità.

I dati presentati e discussi sono desunti da una survey campionaria realizzata nel primo semestre 2008 fra i responsabili e gli operatori di 180 Organizzazioni di Volontariato (OdV) che si occupano in vario modo delle migrazioni internazionali nel nostro Paese<sup>88</sup>. I risultati consentono, fra le altre cose, di delineare alcune strategie di sviluppo appropriate, attraverso l'adozione di interventi formativi calibrati sui sistemi di competenza e sui fabbisogni formativi delle risorse umane.

### **L'immigrazione in Italia: caratteri e tendenze**

Dalla fine degli anni Novanta l'Italia ha invertito la sua tradizionale collocazione nell'ambito dei processi migratori internazionali. Da Paese caratterizzato per oltre un secolo per un'emigrazione talmente intensa da indurre veri e propri sconvolgimenti nella struttura socio-economica di vaste aree del suo territorio (soprattutto del Mezzogiorno), esso è divenuto via via contesto elettivo di flussi migratori in entrata progressivi e tendenzialmente permanenti. Com'è stato sottolineato, "questa trasformazione è avvenuta in maniera quasi inconsapevole, e ha colto di sorpresa le istituzioni pubbliche, gli attori politici e la società nel suo complesso: un'impreparazione che ha pesato sulla ricezione dell'immigrazione" (Ambrosini, 2005, p. 63).

Attualmente l'immigrazione in Italia risulta anche superiore alla media europea. Nell'ultimo quinquennio il numero di stranieri residenti (3.891.295 al primo gennaio

---

<sup>88</sup> L'indagine fa parte di un progetto pilota Isfol (Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi, diretta da Claudia Montedoro) – Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (Osservatorio nazionale sul volontariato) sul tema specifico dei "Fabbisogni formativi delle Organizzazioni di volontariato che operano nell'ambito dell'immigrazione". La rilevazione sul campo ha contemplato strategie diversificate e tecniche miste. In queste pagine, tuttavia, si dà conto essenzialmente delle acquisizioni ottenute attraverso la somministrazione (CATI) di un questionario strutturato ai responsabili delle 180 OdV pro-migranti ricadute nel campione. Si potrà prendere visione dei risultati nel loro complesso nel volume in corso di pubblicazione

2009) si è pressoché triplicato<sup>89</sup>; fra i paesi comunitari solo la Spagna ha fatto registrare processi di consistenza analoga. Pertanto, “se continuerà questo ritmo, l’Italia è avviata a superare la presenza di 10 milioni di stranieri ben prima della metà del secolo, e diventare, insieme alla Spagna, il primo Paese europeo per numero di immigrati” (Caritas-Migrantes, 2008, p. 8).

Questo trend deriva essenzialmente da due processi cronologicamente convergenti: il notevole incremento dei flussi in entrata; il significativo aumento dei nuovi nati da cittadini stranieri. Ambedue i fenomeni si verificano in una fase caratterizzata da persistente bassa natalità (1,3 nati per donna fertile contro i 2,5 delle cittadine straniere) e conseguente senilizzazione della popolazione autoctona. Com’è insito nella natura stessa delle migrazioni - che di norma interessano soprattutto soggetti attivi in età lavorativa - gli immigrati presentano una struttura anagrafica ben più giovane (30,9 anni a fronte dei 42,8 della popolazione generale) (Istat, 2007). Ne deriva un peso crescente degli immigrati nelle dinamiche demografiche e socio-economiche di un Paese che invecchia rapidamente ed ha un bisogno oggettivo dell’apporto di persone di più giovane età.

Sebbene l’incremento dei flussi migratori sia un riflesso della globalizzazione che amplifica la fisiologica tendenza umana alla mobilità internazionale, nel caso dell’Italia esso è soprattutto il portato tardivo della dissoluzione del blocco sovietico e del graduale allargamento ad est dell’Unione Europea. L’espansione dell’ultimo quinquennio, difatti, va ricondotta principalmente all’incremento dei cittadini rumeni che nel 2008 - con oltre 625 mila unità - sono divenuti la comunità migrante più consistente sul territorio nazionale.

Nella fase attuale, all’incremento del numero di cittadini stranieri si associano alcuni altri fenomeni rilevanti:

- una progressiva stabilizzazione della presenza, in primis attraverso l’aumento dei “ricongiungimenti familiari”;
- una diffusione tendenzialmente capillare sul territorio nazionale (compreso il Mezzogiorno);
- una pluralizzazione dei paesi di origine e - conseguentemente - delle tradizioni culturali e religiose.

Più in generale, in virtù dei processi in atto il fenomeno sembra aver gradualmente superato gli stadi iniziali dell’approdo di migranti nella società ricevente per evidenziare i connotati tipici dell’insediamento stabile e permanente<sup>90</sup>. La fase

---

<sup>89</sup> Nel solo 2007 - che ha rappresentato un vero e proprio spartiacque in questo senso - la popolazione straniera residente in Italia ha subito un incremento del 16,8% rispetto all’anno precedente. Nel corso del 2008, il trend incrementale si è leggermente ridotto (+13,4%)

<sup>90</sup> Fra gli studiosi del settore è diffusa la convinzione che alcune tendenze evolutive specifiche (l’aumento di migranti donne, dei ricongiungimenti familiari, la crescita di una specifica popolazione minorile, etc.) 125

contingente, così, pone certamente sfide inedite e complesse, il cui portato è direttamente proporzionale al volume ed alla natura mutata dei flussi in entrata, compreso il crescente radicamento del fenomeno. Ciò rende inderogabile un ripensamento delle politiche di settore. In particolare, nei processi di regolazione e nell'organizzazione del sistema di welfare è necessario promuovere una prospettiva inclusiva e di valorizzazione della centralità della persona, in grado di favorire condizioni di benessere che prescindano dalle differenze e dalle appartenenze, promuovendo interventi che inducano comportamenti e stili di vita responsabili, condotte utili a sé ed agli altri (cfr. MLSPS, 2008).

### *Le OdV per migranti: profilo organizzativo ed operativo*

In questo ambito, assumono un'oggettiva rilevanza le Organizzazioni di volontariato - e, più in generale, gli attori di Terzo settore - in quanto realtà tipicamente vocate all'affermazione del principio di sussidiarietà quale fondamento di un sistema di welfare capace di cogliere i bisogni emergenti e proteso all'inclusione<sup>91</sup>.

Ai nostri fini specifici, è possibile ottenere un primo riscontro empirico a tale assunto se si raffrontano le serie storiche disponibili (a) sull'andamento dell'immigrazione in Italia e (b) sul periodo di costituzione delle OdV settoriali<sup>92</sup>. Le evidenti analogie fra i due trend (Fig. 1) evocano, infatti, un legame diretto fra i fenomeni, al punto che la crescita numerica delle OdV pro-migranti sembra configurarsi come una sorta di risposta dal basso a bisogni e domande indotte dall'intensificarsi dell'immigrazione.

Come si vedrà oltre, tale sorta di "adattamento spontaneo del welfare solidale" alle esigenze poste dall'immigrazione può essere estesa, oltre che al volume, anche alla fisionomia *infra*-settoriale, giacché questa presenta livelli di differenziazione congruenti

---

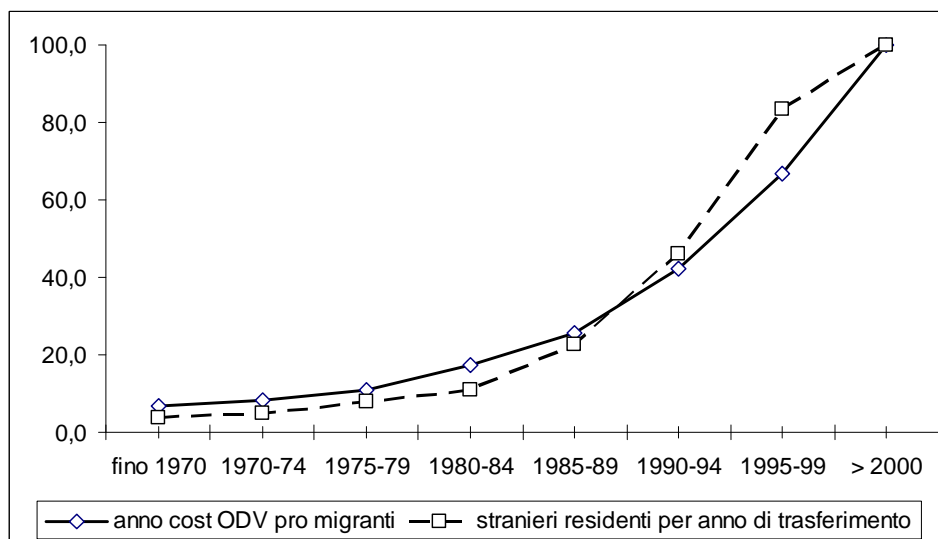
costituiscono sintomi tipici in questa direzione. Nei modelli più noti - quali quelli di Bohning e di Castles e Miller (cfr. Ambrosini, 2005, pp. 28-31) - vengono identificate quattro tipiche fasi evolutive, in cui la terza - fortemente caratterizzata da quelle tendenze - prelude di norma ad una stabilizzazione definitiva del fenomeno

<sup>91</sup> A questo proposito, nel recente Libro verde del MLSPS si sottolinea come un welfare realmente inclusivo, personalizzato, integrale si realizza attraverso "un modello di governance che garantisca la sostenibilità finanziaria e attribuisca a un rinnovato e autorevole livello centrale di governo compiti di regia e indirizzo; affidando, invece, alle istituzioni locali e ai corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà, responsabilità e differenziazione, l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali di prestazione (MLSPS, 2009, p. 4)

<sup>92</sup> Circa la metà delle OdV esaminate risulta istituita nel corso degli anni Novanta (54,4%), poco meno di un terzo (29,4%) dal Duemila in poi e la quota rimanente (16,3%) prima del 1990. L'anzianità organizzativa media è di circa 16 anni, indicativa di un fenomeno normalmente ben radicato e consolidato benché relativamente più giovane rispetto all'universo complessivo delle OdV italiane descritto dall'Istat (Istat, 2006)

con la pluralità di condizioni soggettive, materiali e culturali indotte dall'aumento del numero di immigrati.

Fig. 1 - Periodo di costituzione delle OdV pro-migranti ed andamento dei residenti stranieri in Italia (percentuali cumulate)



Elaborazione Isfol su fonte: Istat (2007) e Isfol (2008)

Più in generale - pur presentando forti analogie strutturali con le OdV italiane nel loro complesso (Cfr. Istat, 2006) - le realtà esaminate esprimono una chiara vocazione verso il fenomeno di riferimento: circa la metà dei casi (48,9%) presenta un impegno pressoché esclusivo nel lavoro con i migranti, e - per la parte rimanente - 1 caso su 4 lo definisce prevalente. La *mission* si colloca soprattutto nell'ambito dei seguenti temi: integrazione e tutela dei diritti (32,3%); costruzione di una società multi-etnica (20%); servizi di accoglienza e soccorso (13,9%); cittadinanza attiva (11,1%); accesso dei migranti ai servizi pubblici (10,6%).

La dotazione strutturale è in genere piuttosto limitata. In maggioranza (59,4%) si tratta di organismi mono-sede (quella legale), e - sebbene i restanti casi si collochino in un range variabile da 2 a 10 sedi - meno del 25% ne dispone di oltre 3. Le sedi supplementari sono solitamente concentrate nello stesso contesto regionale della principale; solo 1 caso su 10 presenta un radicamento *inter-regionale*, e poco più del 7% una proiezione internazionale. Ne consegue un raggio d'azione limitato, perlopiù, ai confini amministrativi del Comune ovvero della Provincia di appartenenza.

Nelle realtà esaminate gravitano circa 16.500 volontari, di cui poco più di un terzo migranti. La consistenza media della base associativa ammonta a circa 92 persone. La classe modale è di 16-30 unità (30,6%), ma, se si considerano i soli volontari attivi e continuativi, oltre la metà dei casi (53,2%) si colloca al di sotto delle 20. Si riscontra,

però, un'elevata variabilità dimensionale (coefficiente di variazione 1,87), essendo il *range* compreso fra 3 e 1.000 associati circa. Ciò rispecchia, di fatto, la profonda eterogeneità del volontariato italiano, in cui - accanto a strutture di grandi dimensioni che di solito sono espressione di istanze e problemi di più ampia portata - convivono realtà talvolta molto modeste per entità, in genere fortemente identificate con problemi e/o contesti circoscritti. Nella maggioranza dei casi (62% circa), queste OdV realizzano le proprie attività senza alcuna unità di personale retribuito, che è una componente fortemente minoritaria della base associativa (4% circa, l'8,2% dei membri attivi).

Fra i volontari attivi si segnala un tasso di femminilizzazione elevato (64%), che cresce nelle realtà localizzate nel nord e di più recente istituzione ma si riduce fra il personale retribuito. Poco meno della metà degli operatori (45%) rientra nella classe 30-54 anni, cui si associa un 20% di leve molto giovani e solo una parte ridotta di ultrasessantacinquenni (8%). Il tasso di professionalizzazione (professionisti/totale addetti) appare piuttosto significativo (40% circa) e risulta superiore nelle OdV del Mezzogiorno (54,5%) rispetto al centro (44,9%) e al nord (36,5%), nonché nelle organizzazioni più anziane (55,2% se costituite negli anni Ottanta) rispetto alle rimanenti. Coerentemente con le peculiarità del comparto, le figure professionali più frequenti sono - nell'ordine - l'animatore, il formatore-educatore, il mediatore culturale (in media, oltre 3 figure per ciascuna OdV).

Per perseguire le proprie finalità associative, di norma le OdV esaminate instaurano forme di convenzionamento con Enti Pubblici, coerentemente con uno scenario ormai consolidato nel cosiddetto welfare-mix per cui circa un'organizzazione di volontariato su due nel nostro Paese (49,2%) struttura accordi formali di questo tipo, *in primis* con le amministrazioni comunali (47,8%) o con le Aziende Sanitarie (27%) (cfr. Istat, 2006). Fra le OdV pro-migranti, però, il tasso di convenzionamento appare leggermente più contenuto (42,8%). Questo aspetto, inoltre, si associa ad una maggiore propensione mutualistica (le risorse provengono principalmente dagli associati) che si consolida se aumenta la vocazione settoriale e la consistenza di migranti nella base associativa.

Come accennato, pur se relativamente giovane e ben connotato sul piano dell'identità operativa, questo tassello del volontariato italiano si presenta come una sorta di arcipelago scarsamente omogeneo<sup>93</sup>. Il riferimento alla mission ed alla specializzazione infra-settoriale, così, ha consentito di circoscrivere almeno 4 modelli di OdV pro-migranti (Fig. 2)<sup>94</sup>.

Un primo raggruppamento è stato identificato con l'accezione "solidarietà reciproca e lotta alla discriminazione", che presenta una marcata specializzazione settoriale ed un'anzianità superiore alla media (16,8 anni). Pur se visibilmente minoritario per numero di organizzazioni, vi si rileva una base associativa piuttosto consistente (in media 199 persone) ed un numero molto elevato di beneficiari (2249), perlopiù migranti

---

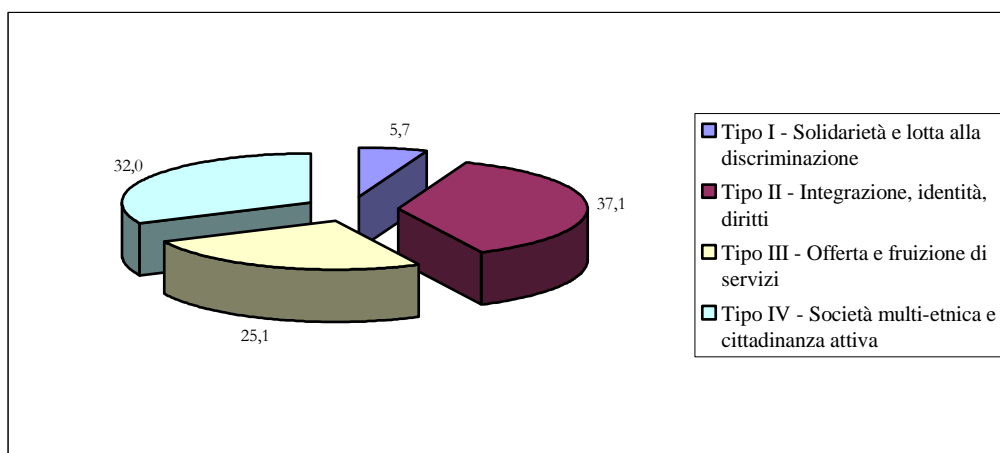
<sup>93</sup> Tale caratterizzazione è stata evidenziata anche da Ambrosini (2005, cit.)

<sup>94</sup> L'identificazione delle tipologie ha tenuto conto di altre proposte analoghe (ad esempio di quelle di Ambrosini, 2005, cit., pp. 223-227), benché nel nostro caso si è inteso valorizzare ulteriormente le specificità infra-settoriali con un riferimento più diretto alla mission



(8 su 10). Queste OdV operano quasi esclusivamente nelle regioni settentrionali (80%) nel campo dei servizi socio-sanitari e delle politiche attive per il lavoro. Esse presentano tratti tipici del cosiddetto “associazionismo imprenditivo” (cfr. Ambrosini, 2005, p. 224-225): frequente adesione ad una rete nazionale (80%), un tasso di convenzionamento molto elevato (60% circa), la diffusa presenza di personale retribuito (70%) e dipendente (30%).

Fig. 2 - Quattro tipologie di OdV in relazione all’impegno nel settore delle migrazioni (valori %)



Fonte: Isfol

La tipologia definita “integrazione, identità, diritti” è la componente di fatto più consistente del campione. Qui si segnala un livello medio di specializzazione settoriale accanto a due caratteristiche salienti: di essere molto presente nel Meridione (35,4%) e, non a caso, il più giovane in assoluto (12,9 anni). Il campo d’azione preminente riguarda le politiche attive per il lavoro (32,3%), aspetto anch’esso in linea con esigenze più sentite nelle regioni del Sud. La consistenza è visibilmente inferiore alla prima tipologia, sia per numero di associati (82,5) che per entità di beneficiari (729). Il profilo generale richiama talvolta forme associative promosse da immigrati (cfr. ibidem): non a caso, qui si valorizza il coinvolgimento e la partecipazione diretta (30% di migranti nella base associativa) in una logica di mutuo-aiuto (si opera di frequente con risorse interne).

La tipologia successiva è stata definita “offerta e fruizione di servizi”, poiché si connota fortemente sul fronte dell’erogazione di servizi socio-sanitari (54,5% delle attività) secondo il profilo tipico del cosiddetto “associazionismo caritativo” (cfr. ibidem). Queste OdV operano prevalentemente nelle regioni settentrionali (68,2%) ed hanno la particolarità di essere il raggruppamento più anziano in assoluto (21,3 anni di media). 129

Ciò risulta coerente con un fenomeno che in quelle aree ha radici più antiche; un fenomeno, pertanto, più maturo, che favorisce un'accentuata specializzazione testimoniata dall'incidenza molto elevata di migranti nel target (90% circa dei beneficiari).

In base alla mission prevalente, all'ultima componente è stata attribuita la denominazione di "società multi-etnica e cittadinanza attiva". Qui si delineano i tratti tipici delle forme associative che svolgono attività di advocacy a favore di soggetti deboli (cfr. ibidem): non a caso, i livelli di specializzazione infra-settoriale appaiono relativamente poco pronunciati (39,6% come attività esclusiva). Questo tipo di OdV risulta più diffuso nel Settentrione (58,9%) emblematicamente più interessato dai fenomeni migratori; dove, dunque, si pone maggiormente l'esigenza di "edificare" la società multi-etnica. Il raggruppamento risulta più giovane della media (15,2 anni) e particolarmente caratterizzato dall'offerta di servizi per il lavoro (50%) e di attività socio-culturali volte anche alla difesa dei diritti (25,1%).

### **Profilo, formazione e competenze dei volontari pro-migranti**

In questo segmento del volontariato italiano, la propensione ad attivare un'offerta formativa per i propri operatori appare piuttosto disomogenea. In generale, essa risulta piuttosto frequente e continua (nel 67,2% si dichiara almeno 1 corso per anno di attività nel settore); una quota non residuale di realtà (18,3%), però, denota una sostanziale assenza di interventi di questa natura. Si noti come raramente tale discrasia si giustifichi in base a fabbisogni meno avvertiti. Anzi, in molti casi la scarsità di offerta sembra indotta da una "domanda debole", in certa misura causata da una conoscenza inadeguata delle opportunità. Ciò caratterizza soprattutto le realtà:

- più giovani;
- operanti nel Mezzogiorno;
- con un impegno prevalente nel settore delle migrazioni;
- con una quota superiore di migranti nella base associativa (Tab. 1).

Non a caso, tale profilo sembra richiamare soprattutto le OdV micro, che presumibilmente sono meno attrezzate a cogliere tali opportunità nell'ambiente di riferimento ed attivare strategie conseguenti.

L'attività formativa in questione muta a seconda che essa sia finalizzata all'affinamento di competenze connesse al rafforzamento dell'occupabilità e/o del "processo produttivo", ovvero ad una più generale valorizzazione della base associativa. Il primo modello (formazione come politica del lavoro) risulta più diffuso dove si rileva una maggiore presenza di migranti nella base associativa, il secondo (formazione come partecipazione) dove sono presenti in larga parte volontari autoctoni.

Il target più frequente è rappresentato da figure già “in servizio” presso l’organizzazione, quasi sempre volontari (59,4%) e più di rado personale retribuito (4,5%). Meno curata appare la formazione in ingresso, anche se almeno 1 caso su 4 attiva queste opportunità soprattutto a vantaggio delle nuove leve di volontari. L’aggiornamento costituisce la finalità prevalente dell’offerta formativa (oltre i due terzi dei casi), mentre in circa 1 OdV su 4 essa è volta alla specializzazione delle competenze. Le metodologie didattiche segnalano un’assoluta prevalenza delle tradizionali lezioni d’aula (66,2%). Modalità più innovative – quali le tecniche di didattica attiva (25,6%), la formazione esperienziale (6%) e soprattutto la FaD (1,5%) - risultano praticate da un numero ridotto di casi.

Tab. 1 - Frequenza delle attività di formazione rivolta al personale dell’OdV, per alcuni fattori organizzativi (valori %)

	attività formativa	
	frequente*	rara o assente
<b>Anzianità organizzazione (media anni)</b>	17,2	16,5
<b>Ripartizione geografica</b>		
Nord	59,5	51,6
Centro	18,2	19,4
Mezzogiorno	22,3	29,0
<b>Presenza di migranti nell'organico</b>		
Migranti x 10 associati	1,9	2,4
Migranti x 10 volontari attivi	1,6	2,0
Migranti x 10 dipendenti	2,1	5,0
<b>Tipologia rispetto alla mission</b>		
I. solidarietà e lotta alla discriminazione	7,6	-
II. integrazione, identità, diritti	37,3	53,3

III. offerta e fruizione di servizi	24,6	16,7
IV. società multi-etnica e cittad. Attiva	30,5	30,0
<b>Livello di impegno con i migranti</b>		
Prevalente	73,6	83,9
Non prevalente	26,4	16,1

\*) almeno 1 corso per anno di attività nel settore

Fonte: Isfol

La mappa dei fabbisogni formativi del settore può essere ricostruita, in prima approssimazione, con riferimento alla distinzione fra “competenze di base”, “tecnico-specialistiche” e “trasversali” ispirata dal noto modello Isfol<sup>95</sup>.

Fra le tipiche competenze di base<sup>96</sup>, sono state considerate particolarmente attinenti al nostro caso quelle linguistiche ed informatiche, nonché quelle minime di funzionamento organizzativo e di sicurezza sui luoghi di lavoro. E' emersa, così, una certa concentrazione dei fabbisogni formativi sul versante linguistico ed organizzativo-gestionale (Tab. 3), che risulta tendenzialmente trasversale. Esigenze specifiche di rafforzamento delle prime (quelle linguistiche) si sono evidenziate soprattutto nel raggruppamento definito “solidarietà e lotta alla discriminazione”.

Tab. 3 - Competenze degli operatori delle OdV per migranti esaminate, per tipologia di competenza (valori %)

Tipo di competenza	Adequate Totale	del Da migliorare
--------------------	--------------------	-------------------------

<sup>95</sup> La produzione Isfol su questo terreno è particolarmente vasta, per cui si rimanda ad alcuni contributi più rappresentativi indicati in bibliografia. La mappatura delle competenze è stata effettuata sottoponendo alla valutazione del responsabile una batteria di item identificativa di 21 ambiti di competenze, di cui 4 per le competenze di base, 11 per quelle specialistiche, 6 per le competenze trasversali.

<sup>96</sup> Sono le competenze “ritenute oggi ed in prospettiva requisiti fondamentali per l'occupabilità delle persone e per garantire il diritto alla formazione come diritto di cittadinanza [...]. Esse costituiscono il sapere minimo, sostanzialmente indipendente dai processi operativi concreti nei quali il soggetto è impegnato nell'esercizio del suo lavoro” (Isfol, 1997, pp. 49-50)

<b>COMPETENZE DI BASE</b>			
Gestionali/organizzative	85,6	15,6	36,7
Linguistiche	73,3	25,6	33,3
Informatiche	77,8	16,1	17,8
Sicurezza sul lavoro	57,8	11,1	12,2
<b>COMPETENZE SPECIALISTICHE</b>			
Psicologia relazionale	90,6	14,4	16,1
Lavoro di rete	67,2	21,7	11,1
Problemi dei fenomeni migratori	76,7	22,8	10,6
Politiche attive del lavoro	71,7	12,8	8,3
Progettazione e gestione di interventi sociali	67,2	14,1	8,3
Competenze normative sul welfare	76,1	13,9	7,8
Eventi pubblici, comunicazione, ecc.	61,7	18,9	7,8
Predisposizione e gestione di studi e ricerche	59,4	7,8	7,8
Conoscenza dei servizi territoriali	90,6	40,0	6,7
Capacità di analisi dei bisogni dell'utenza	83,3	30,0	6,1
Predisposizione e gestione monitoraggio e valutazione	47,2	9,4	6,1
<b>COMPETENZE TRASVERSALI</b>			
Comunicazione inter-culturale	93,3	27,2	33,9
Capacità di gestire lo stress	95,0	13,9	15,0
Gestione di conflitti	81,8	16,1	14,4
Capacità di instaurare una relazione di aiuto	78,3	38,3	13,3

Lavorare in gruppo	78,9	52,8	13,3
Problem solving	78,9	18,9	10,0

Fonte: Isfol

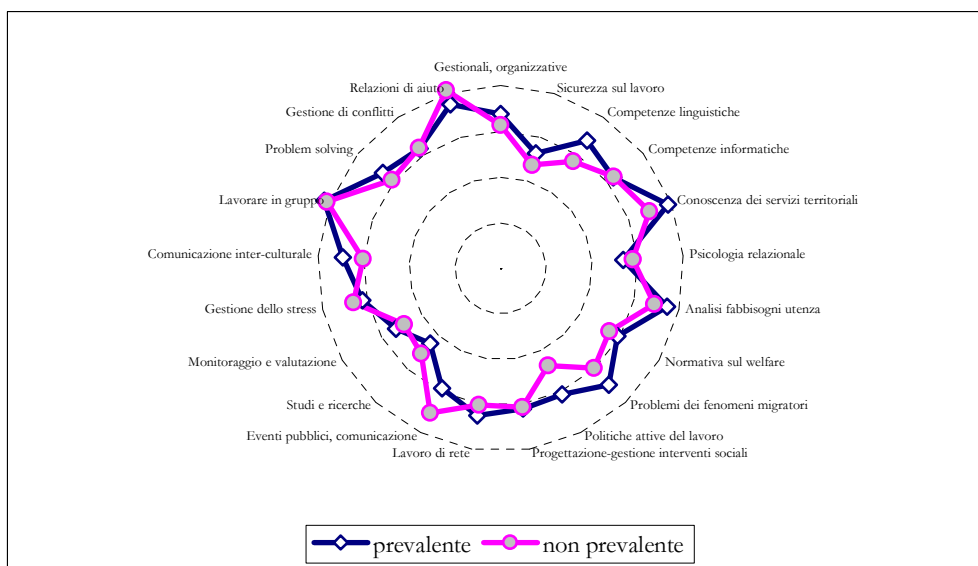
Per ciò che concerne le competenze tecnico-specialistiche<sup>97</sup> (o tecnico-professionali), le principali esigenze di adeguamento riguardano i seguenti temi: psicologia relazionale; lavoro di rete; competenze specifiche sulle problematiche migratorie. In quanto insito nel concetto stesso di competenza specialistica, a questo livello è stata riscontrata una domanda di qualificazione piuttosto eterogenea. Per le realtà più vocate nel settore si sono delineate soprattutto esigenze di potenziamento nel campo della psicologia relazionale, di monitoraggio e valutazione, dell'organizzazione e gestione di eventi pubblici. Una domanda di formazione significativa si esprime verso un secondo blocco tematico, che - in questo caso - appare trasversale alle tipologie di OdV: il lavoro di rete; la conoscenza delle politiche attive del lavoro; le problematiche specifiche connesse ai fenomeni migratori. Vi è, poi, un terzo blocco di competenze verso cui risultano relativamente poco sensibili le realtà più vocate verso i fenomeni migratori, afferenti alla conoscenza ed alla gestione di servizi di welfare.

Relativamente alle competenze trasversali<sup>98</sup>, infine, emerge una valutazione quanto meno di sufficienza. Ciò potrebbe essere interpretata come una peculiare capacità di adattamento insita in questa specifica attività, sia sul piano delle particolarità del target, sia dal punto di vista della dinamicità e delle "eccezioni" del processo organizzativo. Benché valutata come competenza già robusta del settore, l'area della comunicazione interculturale si è segnalata come ambito privilegiato su cui investire attraverso interventi di formazione. Per le realtà con una vocazione più pronunciata si rileva un interesse specifico verso quelle competenze utili alla gestione di stress e conflitti.

<sup>97</sup> Si tratta dell'"insieme delle conoscenze e delle capacità connesse all'esercizio efficace di determinate attività professionali nei diversi comparti/settori. Esse sono costituite dalle conoscenze (i saperi) e dalle tecniche operative «specifiche» di una certa attività professionale che il soggetto deve presidiare per poter agire con competenza" (ibidem, p. 50)

<sup>98</sup> Sono competenze non "connesse specificamente ad una determinata attività o posizione lavorativa, ma entrano in gioco nelle diverse situazioni, e dalle quali dipende la stessa possibilità degli individui di esprimere comportamenti professionali «abili o esperti». [...] Si tratta di quelle abilità che consentono all'individuo di sviluppare la propria competenza in ambiti differenti" (ibidem, p. 50)

Fig. 3 – Mappa delle competenze, per livello di impegno nel settore delle migrazioni (valori medi)



Fonte: Isfol

Il raffronto fra i sistemi di competenza delineatisi nelle OdV con un livello molto pronunciato di specializzazione infra-settoriale e le rimanenti (Fig. 3), consente di riflettere sulle peculiarità del settore. E così, fra le principali connotazioni del comparto risaltano alcune competenze particolarmente attinenti al tema delle migrazioni:

- fra quelle di base (quadrante superiore destro), ad esempio, le realtà più vocate si distinguono soprattutto per competenze linguistiche migliori;
- fra le specialistiche (quadrante inferiore), si rileva soprattutto una competenza peculiare dei problemi connessi ai fenomeni migratori, delle politiche attive del lavoro, dell'offerta dei servizi territoriali, mentre risultano più deboli le competenze necessarie alla gestione di eventi pubblici;
- infine, relativamente alle competenze trasversali (in alto a sinistra), si rilevano risorse specifiche per la gestione efficace di interazioni e processi di comunicazione interculturale.

## **Alcune considerazioni conclusive**

Le tendenze in atto nel fenomeno migratorio e la complessità insita nel ruolo svolto da queste OdV rendono auspicabile un'azione informativa e di sensibilizzazione ampia e capillare, funzionale al superamento di alcuni vincoli riscontrati per ciò che concerne l'accesso alla qualificazione delle risorse umane. Tali vincoli richiamano, sovente, una debole capacità di traduzione in domanda di esigenze di natura formativa, che - non a caso - è più frequente dove aumenta la quota di migranti nella base associativa. In questi casi, così, sembra potersi delineare una qualche forma di svantaggio riconducibile all'oggettiva minore capacità dei migranti di orientarsi nel sistema di opportunità della società ricevente.

Relativamente ai temi ed ai contenuti della formazione, i fabbisogni formativi sono apparsi molto coerenti con le peculiarità di queste organizzazioni. Sul piano delle competenze di base, questi chiamano in causa il rafforzamento delle competenze linguistiche ed organizzativo-gestionali. Nel caso delle competenze tecnico-specialistiche, le esigenze si concentrano sul fronte della psicologia relazionale, del lavoro in rete, delle problematiche connesse ai fenomeni migratori. Riguardo alle competenze trasversali, essi si concentrano soprattutto sull'area della comunicazione interculturale e delle competenze utili ad una più funzionale gestione di stress e conflitti.

Bisogna, altresì, interrogarsi sul tipo di formazione prevalente (anche) in questo settore, in cui le pratiche consolidate tendono ad incentrarsi sui modelli tradizionali della formazione d'aula. Si tratta di approcci realmente adeguati?

Si consideri, sotto questo profilo, che la continua evoluzione del quadro normativo e del sistema dei servizi, unitamente alla parallela evoluzione dei bisogni ed alla crescente necessità di personalizzare gli interventi, accrescono l'incertezza metodologica che caratterizza attualmente l'intervento nel sociale: questo problema, forse, si acuisce ulteriormente nelle OdV pro-migranti. Tale situazione "fluida" richiede agli operatori del settore non solo un continuo sforzo di aggiornamento tecnico, ma anche una più acuta capacità di definizione e di diagnosi delle situazioni problematiche: per questo, ogni attività formativa fondata su un approccio astratto o generalizzante entra in stridente contrasto con il vissuto lavorativo e rischia di essere percepita come una trasmissione di nozioni teoriche, magari interessanti, ma comunque poco spendibili nel lavoro quotidiano.

L'intervento formativo efficace, invece, dovrebbe partire da ciò che i suoi destinatari sperimentano direttamente e che interpretano attraverso un processo di "razionalità riflessiva" (Cfr. D. A. Shon, 2006). Si tratta, in altre parole, di assecondare un bisogno di elaborazione delle esperienze di lavoro e di assumere tale elaborazione come elemento fondante dei percorsi di formazione e di crescita professionale. In tal senso può essere



importante utilizzare maggiormente pratiche formative come l'action research, l'action learning, la narrazione e l'autobiografia, nonché organizzare e valorizzare quei processi di relazione interpersonale tra persone meno esperte e più esperte che si producono spontaneamente negli ambienti di lavoro del volontariato e non solo (il cosiddetto learning by networking). Dall'analisi delle risposte, del resto, emerge con chiarezza l'apprezzamento degli operatori per le pratiche formative a più alto contenuto relazionale ed esperienziale, che sono, fra l'altro, quelle che meglio si adattano alla necessità di realizzare percorsi non intensivi di formazione continua e più facilmente accessibili anche da parte dei volontari.

## Riferimenti bibliografici

- *Ambrosini M., Sociologia delle migrazioni, Il Mulino, Bologna, 2005*
- *Bruscaglioni M., La gestione dei processi nella formazione degli adulti, Angeli, Milano, 1997*
- *Caritas-Migrantes, Immigrazione. Dossier statistico 2008, Idos, Roma, 2008*
- *De Palma E., I volontari. Una risorsa da valorizzare, Ed. Città Aperta, Enna, 2002*
- *Isfol (a cura di G. Di Francesco), Unità capitalizzabili e crediti formativi. I repertori sperimentali, Angeli, Milano, 1998*
- *Isfol (a cura di G. Di Francesco), Unità capitalizzabili e crediti formativi. Metodologie e strumenti di lavoro, Angeli, Milano, 1997*
- *Isfol (a cura di C. Montedoro), Apprendimento di competenze strategiche, Angeli, Milano, 2004*
- *Isfol (a cura di C. Montedoro), Dalla pratica alla teoria della formazione, Angeli, Milano, 2001*
- *Isfol (a cura di F. Gaudio e C. Montedoro), I formatori della formazione professionale, Isfol, Roma, 2005*
- *Istat, La presenza straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche, Roma, 2007*
- *Istat, Le organizzazioni di volontariato in Italia, Roma, 2006*
- *Lipari D., Logiche di azione formativa nelle organizzazioni, Guerini, Milano, 2002*
- *Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale, Roma, 2009*
- *Olivetti Manoukian F., Produrre servizi, Il Mulino, Bologna, 1998*
- *Ranci C., Il volontariato. I volti della solidarietà, Il Mulino, Bologna, 2006*
- *Shon D. A., Formare il professionista riflessivo, Angeli, Milano, 2006*

## 2.8. La promozione della salute e la tutela del consumatore *a cura di*

*Dino Cimaglia*<sup>99</sup>

La promozione della salute è un argomento sempre più di attualità, non solo nel mondo scientifico, ma anche negli ambienti meno accademici. Per migliorare il benessere della popolazione e aumentare le aspettative e la qualità della vita è importante valutare il rischio derivante da un'alimentazione e da uno stile di vita inadeguati. Lo scopo primario di una corretta informazione alimentare è quello di fornire i principi nutritivi di base necessari a soddisfare le esigenze nutrizionali della persona e apportare i "mattoni" di base quali, proteine, carboidrati, lipidi, vitamine e Sali minerali, fondamentali per lo sviluppo e la crescita e/o la riparazione dei tessuti. Numerosi studi scientifici sottolineano come un corretto apporto quantitativo e qualitativo di sostanze nutritive può contrastare o quanto meno ridurre l'incidenza di malattie come il diabete, i tumori, le malattie neuro-degenerative. Con l'allungamento della vita media si è accentuata ancora di più l'importanza di scegliere i giusti cibi in maniera da poter regolare la nostra dieta e incidere in maniera sostanziale sul fronte alimentare e sull'insorgenza di malattie ad esso legate.

Si è pertanto verificata negli ultimi anni una grande evoluzione del concetto di "alimento", che ha perso il significato di semplice fonte di sostentamento, per diventare un elemento capace di intervenire direttamente sulla salute dell'individuo.

Esiste un legame "biunivoco" tra cambiamenti socio-demografici, andamento dei consumi alimentari e il diffondersi delle nuove tecnologie.

Il continuo mutamento della domanda di beni alimentari influenza gli attori di tutta la filiera agro- alimentare, i quali cercano di adeguarsi a tale evoluzione, attraverso la sperimentazione e l'utilizzo di nuove tecnologie da inserire all'interno delle varie fasi del processo produttivo.

L'aumento dell'età media, ovvero la crescita della popolazione sopra i 65 anni, ha influito su un approccio alimentare maggiormente orientato a esigenze salutistiche e alla dieta. Questa tipologia di consumatore tende sempre di più a scegliere quei prodotti considerati "adatti" per il tipo di alimentazione da seguire e che siano più consoni alle proprie caratteristiche fisiche.

La più generalizzata tendenza verso un nuovo tipo di domanda orientata sempre più verso prodotti con un alto contenuto nutrizionale e salutistico ha stimolato una serie di campo tecnologici direttamente interessati, quali la biotecnologia e la genomica.

---

<sup>99</sup> Responsabile Area Legale presso UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI

Diverse applicazioni di queste tecnologie sono state utilizzate per sviluppare prodotti "light" o arricchiti (fortificati), le barrette energetiche e gli integratori.

L'attenzione verso le implicazioni salutistiche degli alimenti ha determinato un'ulteriore segmentazione del consumo agro-alimentare, in quanto ha implementato la richiesta di prodotti terapeutici. Infatti, poiché è in aumento la percentuale di persone che manifestano problemi di intolleranze e allergie alimentari, molti studi sono stati orientati, attraverso una ricostruzione genetica dei prodotti, alla realizzazione di ottimi alimenti "sostitutivi" aventi lo stesso valore nutrizionale dell'alimento non tollerato. Altri studi si sono concentrati, invece, nel campo della prevenzione delle malattie attraverso l'alimentazione, per il manifestarsi di tali malattie, ma soprattutto per ridurre il ricorso alle cure farmaceutiche. Esempi importanti in tale direzione sono varietà di riso geneticamente modificate, come un riso a effetto terapeutico per la cura dei linfomi ancora in fase di sperimentazione in USA, oppure il Golden Rice, particolarmente interessante in beta-carotene, coadiuvante nella cura delle patologie dovute alla carenza di vitamina A.

Con l'aumento del numero dei "single" e delle famiglie mononucleari, si aggiungono alle tecnologie citate, le innovazioni introdotte nel settore per la realizzazioni di confezioni "monodose". Questo tipo di consumatori, inoltre, tende ad avere un'attenzione alimentare di tipo estetico per il mantenimento corporeo, motivo per cui è cresciuta anche la richiesta di prodotti cosiddetti leggeri o "light", quali ricostituenti, bevande energetiche, integratori di fibre e barrette sostitutive dei pasti. Tra i prodotti con un alto valore aggiunto vengono inseriti i cibi precotti e surgelati e tutte le preparazioni gastronomiche fresche, ovvero pronte per essere consumate.

Questi prodotti costituiscono un segmento importante del fatturato dell'industria alimentare (l'8 % del fatturato totale).

L'affermarsi di queste produzioni è collegato anche al più generale fenomeno della diminuzione del tempo disponibile da dedicare alla preparazione dei pasti. Di conseguenza è cresciuta, da parte dell'agro-industria, l'esigenza di disporre di metodi e tecniche altamente specializzate capaci di garantire un elevato grado di conservabilità dei prodotti senza intaccare la qualità: questo ha indirizzato gli studi verso innovazioni tecnologiche orientate a un maggior confezionamento dei cibi.

Oggi l'industria alimentare si pone come scopo quello di offrire nuovi prodotti in grado di soddisfare sempre meglio i bisogni dei consumatori e il panorama alimentare si è arricchito di cibi innovativi che, oltre all'apporto di nutrienti, promettono effetti salutistici di vario genere. E' da questo nuovo concetto di alimentazione che nascono gli alimenti funzionali, cioè alimenti potenzialmente in grado di migliorare lo stato di salute e di benessere dell'individuo.

Sono quindi alimenti che possiedono un ipotetico ruolo metabolico e fisiologico al di sopra di quello presente negli alimenti comuni e la loro assunzione è in grado di concorrere ad un risultato finale, monitorabile e positivo per la salute dell'uomo.

Tali effetti sono riconosciuti dalla Comunità Scientifica.

Come già sottolineato, l'aumento della categoria di consumatori più attenti alla qualità e alla sicurezza degli alimenti ha portato l'industria alimentare a offrire informazioni il più possibile dettagliate sugli alimenti e di riflesso l'etichetta dei prodotti ha acquisito una maggiore importanza.

A tale proposito gioca un ruolo fondamentale un concetto strettamente legato a quello degli alimenti funzionali, quello di "claim" in generale e di "health claim" in particolare.

Con il termine "claim" si intende qualsiasi messaggio o rappresentazione che stabilisce, suggerisce o implica che un prodotto ha particolari caratteristiche che sono in relazione con la sua origine, natura, produzione, composizione e ogni altra qualità.

La situazione relativa al termine "health claims" è invece molto più complessa e controversa, tanto che diverse definizioni sono utilizzate nei diversi Paesi. Negli Stati Uniti, ad esempio, il termine fa riferimento a qualsiasi espressione, messaggio o rappresentazione che suggerisce o implica una relazione tra un certo prodotto o sostanza e la capacità di riproduzione del rischio di malattia.

Dopo lunghi dibattiti, il 1° luglio 2007 è entrato in vigore il regolamento n° 1924/2006 (del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 Aprile 2006) relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, generalmente definito "Regolamento claims".

In virtù di tale intervento normativo, il consumatore finale torna a ricevere un'attenzione particolare nell'etichettatura dei prodotti ad uso alimentare.

La Comunità Europea ha deciso di regolamentare questi prodotti in maniera che risultino essere sicuri e adeguatamente etichettati.

Il Regolamento 1924/2006, infatti, riempie il vuoto normativo esistente e stabilisce le medesime regole su tutto il territorio europeo per i produttori che vogliono avvalersi di claims per promuovere i loro prodotti.

L'EFSA (Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare) ha già fornito e fornirà consulenza scientifica in maniera tale che i claims autorizzati si basino su dati scientifici generalmente accettati e ben compresi dal consumatore medio.

Uno dei compiti dell'EFSA, come verrà poi più dettagliatamente descritto in seguito, è quello di fornire consulenza scientifica su:

- Nuove indicazioni "funzionali" sulla salute.
- Indicazioni sulla riduzione dei rischi di malattia e indicazioni che si riferiscono allo sviluppo o alla salute dei bambini,.
- Criteri per la definizione dei profili nutrizionali.

L'EFSA ha preparato un documento orientativo sulle modalità di presentazione delle richieste, al termine di un approfondito processo di consultazione con il modo dell'industria e con altre parti interessate.

Le richieste di autorizzazione per nuove indicazioni funzionali sulla salute e per indicazioni riguardanti la riduzione dei rischi di malattia, come anche le richieste per le indicazioni sullo sviluppo e la salute dei bambini, devono attenersi a tali linee guida per i richiedenti.

L'Autorità valuterà poi se le indicazioni siano scientificamente attendibili e motivate.

Un numero d'ordine viene apposto ad ogni richiesta, che viene registrata con un codice "EFSA-Q-Numero" nel cosiddetto Registro EFSA delle domande, dove sono disponibili informazioni sullo stato di avanzamento di ogni dossier. Alla luce di queste premesse, desideriamo riflettere su alcuni aspetti che a nostro avviso risultano importanti per comprendere in modo più esauriente e profondo la materia in oggetto.

Ciò che caratterizza le società occidentali odierne, non è la produzione di beni, ma di "consumatori": nella realtà contemporanea, infatti, sembra esistere una sorta di "legge del consumo", che impone a tutti di comportarsi sempre e comunque da consumatori in qualsiasi ambito sociale essi si trovino,.

Il consumatore non è un'altra entità rispetto alle "persona", ma è la persona stessa considerata in un particolare momento della sua vita, il momento, appunto, del consumo, o meglio, dello scambio. Premesso che il concetto di "persona" è molto più ampio e complesso di quello di "consumatore", si può senz'altro ammettere che il consumatore è parte dell'esperienza globale della persona e come tale il diritto dei consumatori diventa una tappa importante di un percorso nella direzione del pieno riconoscimento della dignità della persona. Appare così chiaro come il diritto all'informazione diventa un diritto fondamentale e la tutela del consumatore va a coincidere con la realizzazione degli interessi della persona.

L'informazione gioca un ruolo importante sia in termini di sicurezza che in termini di libera scelta; questo vale per qualunque bene, ma nel caso degli alimenti diventa essenziale, prima di tutto perché l'utilizzo del cibo non è una semplice scelta bensì una

necessità, ma anche e, soprattutto, per il rapporto di estrema intimità che si instaura tra il cibo e l'uomo.

Il fatto di diventare parte stessa del nostro corpo può, non solo implicare conseguenze immediate per la salute (si pensi a problemi legati ad allergie o a patologie come quelle diabetiche), ma coinvolge anche questioni personali (legate ad esempio alla scelta di un particolare regime dietetico) e valori simbolici di cui il cibo viene investito.

Inoltre, a differenza di altri prodotti, le caratteristiche e le qualità degli alimenti sono scarsamente "visibili" prima del consumo e ciò determina quell'asimmetria informativa che mette il consumatore in una posizione di regole di etichettatura tendono, allora a riequilibrare questo divario informativo, permettendo al consumatore di raggiungere la consapevolezza necessaria per scegliere.

Il diritto all'informazione così muta profondamente il ruolo svolto dal consumatore nel "gioco del mercato": egli da soggetto debole passivo ne diventa attore protagonista.

All'interno dell'Unione Europea, per quanto riguarda gli health claims, esiste un'azione concertata della Commissione sugli Alimenti Funzionali e un progetto per la valutazione del supporto scientifico dei claims negli alimenti: esperti del settore, autorità disciplinari, gruppi di consumatori e scienziati, hanno collaborato per definire le norme di validazione scientifica, comunicazione e presentazione degli health claims.

Nell'ultimo decennio, partendo dalla Svezia, sono state adottate diverse iniziative volte a facilitare l'utilizzo degli health claims, quali l'adozione di linee guida e codici di comportamento negli Stati membri dell'UE, tra cui la Svezia, l'Olanda e il Regno Unito.

In Gran Bretagna è stata istituita una Joint Health Claims Initiative (JHCI), un gruppo costituito da Industria, Autorità e rappresentanti dei consumatori. Inoltre è stato creato un codice volontario di auto disciplina, sia per i claims generici, che per quelli cosiddetti "innovativi" o prodotto-specifici, cioè claims riferiti ad effetti benefici relativi al singolo prodotto che vadano oltre il ruolo dell'alimento/sostanza nella crescita, sviluppo o mantenimento delle normali funzioni biologiche.

In Svezia, invece, è consentito affermare nell'etichettatura che il prodotto è stato sottoposto alla valutazione della documentazione scientifica secondo il Food Sector's Code of Practice, con una formula standardizzata: "Beneficio per la salute valutato secondo il Programma di auto disciplina dell'Industria Alimentare". Il Comitato di valutazione delle informazioni nutrizionali e sulla salute emette un "parere ufficiale", che viene poi passato al vaglio del comitato di ricerca SNF, l'organo di coordinazione e controllo del Codice, costituito da otto membri più due esperti del mondo accademico.

In seguito alla consulenza di una lista di esperti indipendenti, nazionale o esteri, entro novanta giorni viene presentato il “papere” sulla documentazione scientifica, che diventa pubblico all’atto della messa in commercio del prodotto.

Negli USA, a partire dal 1993, sono stati ammessi su alcuni alimenti i claims relativi alle “riduzione del rischio di malattia”. Tale claims sono autorizzati dalla Food and Drug Administration (FDA) sulla base della “totalità delle evidenze scientifiche pubbliche e qualora vi sia un ampio consenso scientifico tra esperti qualificati sul fatto che i claims siano avvalorati da tali prove”. Anche se le aziende possono utilizzare la comunicazione delle proprietà salutari per commercializzare i loro prodotti, l’intenzione dichiarata della FDA è far sì che gli health claims favoriscano il consumatore, fornendo informazioni su modelli alimentati sani che possano contribuire a ridurre il rischio di patologie come le malattie cardiache e il cancro.

I Paesi che stanno mettendo a punto una nuova legislazione, adottano spesso, come base, gli standard del Codex Alimentarius, un programma nato dalla collaborazione tra l’Organizzazione per il Cibo e l’Agricoltura delle Nazioni Unite (FAO) e l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), volto a definire gli standard per gli alimenti. L’autorevolezza di questo programma deriva dal ruolo svolto nel commercio mondiale: il dibattito in questo campo è in fase iniziale e le principali aree che richiedono un ulteriore lavoro per raggiungere un consenso, sono i claims relativi alla proprietà di riduzione del rischio di malattia, le necessità di conferma scientifica e le questioni legate all’etichettatura.

Alla luce di quanto finora enunciato, restiamo fermamente convinti dell’importanza di accrescere il livello di conoscenza e comprensione in tema di alimentazione e salute: la disponibilità di educazione e di informazioni, unici presupposti per effettuare scelte alimentari consapevoli, insieme alla pratica di uno stile di vita attivo, rappresentano il punto di partenza per un miglioramento della qualità della vita. In primo luogo, è fondamentale proseguire ed ampliare gli investimenti in campagne di educazione alimentare, allo scopo di formare la capacità critica dei consumatori fornendo una serie di semplici indicazioni per la realizzare una dieta salutare. Infatti, solo attraverso una conoscenza almeno basilare dei principi di sana alimentazione, il consumatore può operare scelte alimentare corrette a partire dall’acquisto dei prodotti. Una spesa consapevole è il primo passo verso un’alimentazione sana ed equilibrata, a tutela della propria salute. In questo ambito, le informazioni nutrizionali presenti sull’imballaggio degli alimenti, raggiungendo un’ampia fascia di popolazione, consentono una capillare diffusione dell’informazione e rappresentano uno strumenti di sensibilizzazione sull’importanza della nutrizione e sulla prevenzione alimentare.

Tutto ciò, tuttavia, senza fornire giudizi discriminanti tra alimenti “buoni” e alimenti “cattivi”, ma mettendo a disposizione del consumatore gli strumenti di valutazione utili



ad operare in autonomia delle scelte informate e consapevoli, grazie a contenuti di facile lettura e comprensione, senza dimenticare però il rischio per il consumatore di restare disorientato dalla informazioni. Per questo si auspica l'impegno dei produttori nel realizzare un quadro informativo omogeneo: per garantire una maggiore coerenza nella comunicazione nutrizionale occorre adottare un approccio uniforme nella formulazione e presentazione dei messaggi prevedendo idonei valori di riferimento in funzione dei fabbisogni medi di un adulto. Un consumatore informato e consapevole è in grado di assumere un ruolo attivo nei confronti della propria qualità di vita e di quella dell'intera società, diventando un fattore di miglioramento continuo del richiedere, ad esempio, alimenti validi dal punto di vista nutrizionale o un loro "porzionamento" nutrizionalmente adeguato. Le nuove emergenze quali obesità e malattie cronodegenerative, collegate in maniera diretta o indiretta all'alimentazione, evidenziano la necessità di una impellente duratura modifiche degli stili di vita adottati dalla popolazione in molti Paesi occidentali. In questo quadro, si impone la necessità di diffondere strumenti in grado di fornire alla popolazione elementi sempre più chiari di identificazione e valutazione dei parametri nutrizionali necessari in funzione dei propri fabbisogni, allo scopo di rendere il consumatore parte attiva e consapevole del processo di selezione, scelta e gestione dei prodotti alimentari. L'etichetta nutrizionale, e in modo particolare il nuovo Regolamento "claims" sono in questo senso strumenti chiave per fornire ai consumatori maggiori informazioni riguardo ai prodotti alimentari presenti sul mercato e quindi favorire scelte alimentari sempre più consapevoli.

## **2.9. Conoscere per partecipare: le persone senza dimora a cura di *Claudia Montedoro*<sup>100</sup>, *Sabina Polidori*<sup>101</sup>**

In questo capitolo vengono riportate alcune parti ritenute peculiari della ricerca “CONOSCERE PER PARTECIPARE”, realizzata dall’Isfol per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali –Direzione Generale Volontariato, Associazionismo e Formazioni Sociali. La ricerca citata trae origine, quindi ne costituisce “una diretta conseguenza” - dall’indagine conoscitiva iniziata nel 2008 dall’Osservatorio Nazionale per il Volontariato (di cui alla legge 266/1991), che si è posta come obiettivo generale di rilevare le caratteristiche emergenti dei soggetti senza dimora nelle Regioni italiane e nei comuni capoluogo di Provincia, indagando in particolare le tipologie di servizi erogati e le forme di intervento, nonché i soggetti erogatori di tali servizi (enti locali, non profit e for profit, ecc.); al fine di avere una mappatura delle azioni istituzionali volte a favorire l’inclusione sociale di questi soggetti privi “di un’adeguata rete sociale di sostegno”. Le attività previste dal progetto erano destinate a tutte le Amministrazioni Centrali, Regionali e ai Comuni capoluogo di Provincia compresi nell’Ob. 3, nonché agli altri stakeholders coinvolti come soggetti dei processi di programmazione, pianificazione e progettazione territoriale di interventi sociali contro la grave emarginazione ed a favore di persone senza dimora in Italia<sup>102</sup>.

### **L’intervento per le persone senza dimora: più che strutture nuove, un metodo ed un approccio diverso.**

---

<sup>100</sup> Dirigente dell 'Area Risorse strutturali ed umane dei sistemi formativi presso ISFOL.

<sup>101</sup> E' laureata in Storia moderna e contemporanea (piano di studi individuale caratterizzato da materie/esami afferenti all'area storico-sociale con esami ah hoc effettuati presso altre facoltà della stessa Sapienza, in particolare Facoltà di Sociologia e Scienze della Formazione), presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", si è specializzata in Metodologia/e e Tecnica/che della Ricerca Sociale; in Aiuti umanitari e in Protezione Civile (all'interno del Master Noha in Aiuti Umanitari della Commissione Europea); Scienze della Comunicazione, Antropologia culturale; ecc., ecc., presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Ha collaborato dal 1997 al 2007 con il Dipartimento di Sociologia - diretto dall'attuale Preside della Facoltà di Scienze della Comunicazione Università degli Studi di Roma "La Sapienza Prof. Mario Morcellini --collaborando con la cattedra del Prof. Michele Sorice (1997-2004) e con il Prof. Marco Binotto (2004-2007). Attualmente è Responsabile della Segreteria Tecnica dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato (nominata con DM del 01/03/2003) e Ricercatore Isfol. Ha avuto dal 1997 ad oggi numerosi incarichi di responsabilità - già espletati/terminati e/o in corso di realizzazione - nel campo del volontariato e del Terzo settore, delle politiche sociali e della progettazione sociale e della rendicontazione sociale.

<sup>102</sup> La realizzazione del progetto è passata attraverso le seguenti fasi operative: analisi di sfondo sul fenomeno delle nuove povertà e dei senza dimora in Italia, ricognizione comparata con il contesto europeo; analisi di 13 Piani di Zona di alcune province campionate sul nostro territorio nazionale, al fine di comprendere come è in essi rappresentata e fronteggiata la grave emarginazione e quali processi di governance della marginalità il territorio ha sviluppato; realizzazione di 5 focus group su alcuni Comuni del nostro territorio nazionale, incrocio e validazione dei dati raccolti.

Le ricerche in tema di persone gravemente emarginate e senza dimora hanno prodotto un'interpretazione relativamente concorde in merito alla realtà del "scivolamento" lungo una china di disagio psichico, sociale, fisico e infine di chiusura ad ogni relazione significativa con la realtà.

Nella maggior parte dei casi di assenza di dimora, troviamo persone che s'involgono verso modelli di vita più duri. Sono persone che, a partire da un'esperienza di particolare sofferenza (percepita come massimo "punto di crisi"), si sbilanciano in modo apparentemente irreversibile dalla normalità, fino a fermarsi alla soglia minima della sopravvivenza, in un orizzonte che si appiattisce nel bisogno del momento presente, giorno per giorno, ora per ora. È una condizione di vita più pesante di quanto non possa superficialmente apparire: gran parte di queste persone, vivendo in uno stato di precarietà, nell'arco di un decennio muore per traumi "da strada" (incidenti, aggressioni, infezioni, tumori, malattie alcol-correlate, malnutrizione, assideramento, etc.) o si ritrova con una salute gravemente compromessa.

Accade così che molte persone senza dimora, stabilmente in una condizione d'estrema stanchezza fisica e di confusione mentale, si adattano a una vita fatta d'espediti, senza tentativi di reale cambiamento, quasi a proteggersi, in quell'immobilismo, dalla paura di nuovi fallimenti. Esse non condividono più i tempi, gli spazi e i consumi comuni agli abitanti della città; da "senza dimora" perdono gradualmente anche l'identità di "cittadini", fino a divenire per la società che li circonda (e che li genera), un emblema della legge naturale della selezione e della sopravvivenza, una legge spietata con tutti coloro che non reggono il passo.

La storia della maggior parte dei senza dimora è una catena di sradicamenti progressivi e cumulativi: dal lavoro perduto ripetutamente o mai trovato, al mondo degli affetti rotti o troppo deboli, ad un ruolo di poco conto nel proprio territorio, all'inadeguatezza culturale, infine ad un'uscita progressiva dagli standard della vita normale. Due precondizioni critiche appaiono costanti: la prima, è rappresentata dal sistema delle reti sociali primarie a rischio di dissolvimento; in altre parole, non regge la sfera degli affetti, la famiglia non c'è o non sa sostenere e accogliere. La seconda è la cronicità della condizione che segna il non ritorno alla normalità, cioè la permanenza prolungata nella condizione dell'isolato, vagabondo, mendicante, che rende sempre più difficile il rientro in stili di vita "normali". Quando ciò accade, la situazione si cristallizza generando, a sua volta, meccanismi perversi: la stagnazione si fa lenta involuzione della persona, tendendo a confermare stili di vita da cui il recupero diventa sempre più difficile. Da ultimo, come elemento definitivo del non ritorno alla normalità, viene applicato lo stigma sociale: è il contesto circostante degli sguardi di disapprovazione, di pietà, di giudizio morale e presa di distanza degli altri uomini e delle altre donne, a marcare il passaggio verso un altro mondo, diverso e separato da chi sta bene. Questo "etichettamento", assegnato dall'esterno (spesso inconsapevole in chi lo esprime), è più potente

di quanto possa sembrare: esso viene recepito dalla persona che lo subisce come una soglia di non-ritorno, collocata nel suo percorso di povertà ed esclusione. La cronicità così acquisita, non significa tanto l'immobilità in una data situazione, quanto piuttosto irreversibilità del processo, che nel nostro caso è d'uscita tendenziale dalla società. È ciò che possiamo definire crisi di cittadinanza: il progressivo venir meno dei riferimenti sociali che consentono a una persona di conseguire i propri scopi; è l'essere poveri, nel senso di uscire dalle interazioni e dai ruoli che qualificano le persone come partecipi alla costruzione della società e a pieno titolo suoi membri. Questo giudizio d'esclusione, per chi lo subisca, equivale a sentirsi a disagio tra la gente e a disistimare se stessi. Cosicché, alla situazione oggettiva di disagio in cui queste persone si trovano, si affiancano gli elementi soggettivi collegati alla percezione che hanno di se stesse in rapporto con gli altri. All'impossibilità di soddisfare alcuni o molti bisogni, in chi è in condizione di povertà estrema, senza dimora, si aggiunge il sentimento della propria inutilità, l'assenza di un ruolo socialmente apprezzato da svolgere, la verifica di una impotenza a produrre qualcosa di soddisfacente per sé e per gli altri, che possa essere desiderato da qualcuno. In chi si sente emarginato, l'essere fuori dal mondo, è il risultato e la causa delle progressive fasi di riduzione della socialità; una dimensione di vita limitata ai bisogni materiali, spesso espressione della frustrazione sperimentata nei rapporti affettivi primari, in fuga dagli ambiti sociali normalmente dotati di senso. Il processo rappresenta, infine, una spirale in discesa: col crescere della dipendenza e della mancanza d'autonomia nell'accesso alle risorse, si riduce anche la possibilità di accedere a nuove reti di rapporti affettivi importanti, in grado di sorreggere l'autonomia vacillante della persona, cosicché si preclude progressivamente il recupero di risorse e si radicalizza l'isolamento. L'insieme delle reti sociali attorno al soggetto, su cui incidono motivazioni e capacità, si dirada, (salvo particolari interventi di riaggancio), erodendo lo spessore sociale della persona; accade così che essa diventa straniera nello spazio e nell'ambiente di vita, e allo stesso modo viene considerata straniera dal contesto sociale.

La difficoltà di affrontare il fenomeno dei senza fissa dimora, per le organizzazioni pubbliche o private che offrono i servizi sociali, non è affatto addebitabile, come semplicisticamente si è tentati di credere, a inefficienze o disfunzioni dell'apparato, ma piuttosto all'esatto contrario: è proprio l'osservanza, sin troppo rigida e ripetitiva, di alcune regole organizzative degli attuali servizi sociali e sanitari a rendere la difficoltà d'intervento e di aiuto sociale proporzionale all'isolamento delle persone senza dimora. Alcuni ostacoli all'accesso ai servizi sociali da parte degli emarginati più estremi, sono di carattere informale, prevalentemente addebitabili a limiti culturali e personali, come ad esempio conoscere i servizi offerti, rispettarne le procedure e gli orari, capirne il linguaggio, etc. Le modalità per richiedere aiuto alle organizzazioni di Terzo settore che forniscono i servizi, nella maggioranza dei casi, prevedono infatti la presentazione, agli appositi uffici, di una domanda adeguatamente compilata e completa di

documentazione (le prove del problema dichiarato). È evidente che già tale “normale” premessa risulta di difficile assolvimento per una parte delle persone senza dimora, prive da tempo di una precisa fonte di reddito, senza un nucleo stabile di rapporti familiari, spesso disorientate (a causa di sofferenza psichica, alcolismo, tossicodipendenza, etc.), senza una casa dove tenere le proprie cose, nonchè senza legami sociali di comunità che costituiscono la definizione e prospettiva di inclusione sociale delle persone senza dimora. Tuttavia, la distanza tra il bisogno e l'intervento sociale non è solamente né prevalentemente di questa natura. Infatti, gran parte dei servizi che possono incontrare il disagio delle persone senza dimora, come ad esempio i servizi sociali di quartiere, gli Uffici centrali comunali, i Centri per malati mentali, i Servizi territoriali per le tossicodipendenze, etc., oppure le associazioni di volontari, anche quando siano correttamente interpellati, si trovano a svolgere soprattutto una funzione di filtro o di pronto intervento, in grado in qualche caso di individuare il problema più urgente, talvolta di attivare altre risorse esistenti, ma raramente di farsi carico totalmente dell'uscita dalla condizione di senza dimora, se non entro il limite di interventi temporanei, a carattere di eccezione

Una delle barriere, che spesso impedisce la piena assunzione di una relazione d'aiuto significativa, è la permanenza stabile in un territorio. Basilare, ad esempio, come primo nodo da sciogliere è la questione della residenza. Infatti, per ogni persona che si trovi nel nostro territorio nazionale, la regolarizzazione della residenza in un suolo comunale preciso, rappresenta la qualifica cruciale per il riconoscimento dei suoi diritti di cittadinanza.

Esistono, quindi, barriere formali all'accesso dei servizi, come il requisito d'iscrizione anagrafica per la residenza (ma si potrebbero citare l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, l'assegnazione di un codice fiscale, l'iscrizione ad un Centro Circo-scrizionale per l'Impiego, etc.) e barriere non formali, come gli ostacoli culturali e attitudinali che, pur non dichiarate, si rivelano tali nella sostanza. Riguardo alle barriere di secondo tipo, va detto che, se le condizioni tradizionali per godere dei servizi erano prevalentemente di tipo morale, le più moderne derivano della politica del welfare, si riferiscono cioè ad una concezione di efficienza economica, secondo cui ogni Servizio incorpora una specie di modello d'uso: colui che non ha i requisiti per utilizzare il Servizio così come previsto dal modello, che usa male o in modo inefficace il Servizio, o non lo usa, semplicemente perché non lo conosce o non lo comprende, non ha “diritto” di accedere a tale risorsa.

Il cittadino, che arriva ad essere utente in questa forma, prima di ottenere l'erogazione delle prestazioni del Servizio, deve aver decifrato correttamente il proprio bisogno, altrettanto correttamente e tempestivamente ha saputo individuare il Servizio preposto a soddisfarlo e si è, quindi, recato a utilizzarlo secondo la prassi più indicata.

Risulta chiaro, perciò, che soggetti isolati, rinunciatari e comunque socialmente deboli, non essendo sufficientemente competenti e qualificati per farsi riconoscere la piena cittadinanza, non più residenti, né contribuenti, né clienti, facilmente non sono più neppure utenti.

I servizi sociali riescono a farsi carico solo in minima parte di questi cittadini e tendono a intervenire solo quando si presenta una situazione d'emergenza. Va poi ricordato che l'attuale cultura (e organizzazione) assistenziale è prevalentemente regolata da un automatismo che parte da una sequenza di questo genere: domanda da parte di un utente = risposta da parte di un servizio ad hoc», secondo una suddivisione specialistica del lavoro sociale.

Nel caso degli interventi con persone senza dimora, la rigidità dei parametri con cui viene stabilita l'indigenza, è sufficiente a malapena a definire la mancanza di risorse economiche o a evidenziare la necessità di un intervento terapeutico per l'emergere di una patologia acuta, mentre non applica criteri che consentano di accertare altre dimensioni della povertà, ad esempio gli aspetti della solitudine, delle patologie psicofisiche, dell'insuccesso professionale, dell'assenza di relazioni sociali, dei problemi familiari, del basso livello d'istruzione, del tipo (o dell'assenza) di abitazione, della carenza di progettualità.

I criteri di assistibilità adottati da molte strutture assistenziali ed intesi come la "condizione d'inadeguatezza agli standard di vita dominanti", non tengono conto degli aspetti affettivi, psicologici, fisici e relazionali, comprimendo la loro complessità entro un criterio economico di "minimo vitale", peraltro sempre più difficile da garantire. Oppure attivano forme d'intervento una tantum, tendenti a ricreare condizioni idonee per il ritorno alla normalità. In questi casi, si tratta di un aiuto assistenziale straordinario e finalizzato, sottoposto cioè a una aspettativa precisa: "ti aiuto, così non avrai più bisogno del mio aiuto".

È sottinteso un criterio economico di adeguatezza dell'investimento nell'aiuto: per ogni intervento erogato, ci si aspetta un miglioramento effettivo delle condizioni dell'utente; l'uscita economica assistenziale, deve rientrare in termini di benessere verificabile nell'assistito, sotto l'aspetto sociale

o sotto l'aspetto igienico-sanitario. Il cittadino, beneficiario delle prestazioni, deve dare prova che l'investimento sociale su di lui è stato produttivo. Questa logica, è legata ad una concezione del Servizio in senso terapeutico, dove s'interviene sugli effetti di un fenomeno in termini di cura, dove il riscontro tempestivo ottenuto diviene il parametro valutativo dell'efficacia della prestazione fornita.

Seguendo questa impostazione, i Servizi si trovano per lo più a non individuare ed affrontare le cause individuali, familiari o strutturali, che determinano povertà ed

emarginazione, operando piuttosto in termini di forzatura verso un risultato immediato (o comunque a breve termine): il superamento del "sintomo", cioè dell'isolamento sociale. Il presupposto, che sta alla base di questi interventi, risiede nella presunta provvisorietà di tutte le condizioni di disagio che non siano riconducibili all'assenza di reddito: ma il denaro non basta a risolvere il problema, pur tenendo conto che esso rappresenta una componente importante del disagio sociale. Se il problema non si risolve, l'inesorabile ritorno ai criteri assistenziali limitati a consentire la sopravvivenza minima, spinge definitivamente nell'oblio dei Servizi e nella "questua cronica" coloro che diventano gli emarginati gravi. In questo caso, il loro etichettamento viene applicato definitivamente: senza dimora, barboni e vagabondi, questi cittadini perdono il riconoscimento di appartenenza alla reciprocità tra persone civili, tornano a essere considerati oziosi, o parassiti e in tale condizione vengono "legittimamente" lasciati.

Oltre ai criteri di assistibilità suindicati vi è un altro ostacolo al riconoscimento delle persone senza dimora da parte delle politiche di welfare: il povero estremo o persona senza dimora non costituisce una categoria portatrice di uno specifico e prevalente problema mentre, al contrario, buona parte dell'assistenza è organizzata come offerta di prestazioni in base a categorie specifiche di bisogni. È proprio in questo che si rivela l'atipicità dei poveri estremi o delle persone senza dimora di fronte ai servizi, rispetto alla posizione più chiaramente definita di altre categorie, quali gli handicappati, i tossicodipendenti, gli anziani non autosufficienti, i disoccupati, etc., per le quali sono riconosciute vie assistenziali più facilmente percorribili. L'assenza nelle persone senza dimora, di una specifica rappresentanza di bisogni sembra essere l'elemento che favorisce il mancato consolidamento di una forma d'aiuto particolare a loro favore. Ecco, dunque, l'inevitabile difficoltà di interventi strutturati: l'utente persona senza dimora non è abbastanza utente (non usa, o usa male i servizi sociali) e non è abbastanza specifico (non appartiene del tutto a una categoria con un preciso bisogno prevalente). Ci si trova, in definitiva, di fronte ad un'utenza priva di una fisionomia riconoscibile entro quegli schemi d'intervento che attualmente rispondono a consolidate condizioni di povertà.

Il modello RAMSEP rappresenta oggi un modello di analisi semplice, ma sufficientemente articolato per rendere conto della "sociodinamica" relativa alla povertà, ai processi di impoverimento (o esclusione sociale) e ai processi di uscita dalla povertà (o di "arricchimento") che porta individui e gruppi umani a "muoversi" tra le aree della povertà e quella prossima alla povertà, nonché all'interno di ognuna di esse. Dal modello RAMSEP discende, inoltre, la possibilità di tracciare un quadro molto più ampio delle risorse che possono essere mobilitate per sostenere le politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento: dalle risorse finanziarie (che sono ben lungi dall'essere solo quelle pubbliche) alle risorse umane (con particolare attenzione ai funzionari ed esperti di organismi pubblici e privati dotati di adeguate capacità e ai

poveri protagonisti di un'azione volontaria); dalle risorse strutturali e tecniche (comprehensive dei servizi sul territorio) a quelle culturali (innanzitutto la valorizzazione del cultural heritage).

Il modello inoltre:

- ❖ fornisce indicazioni utili per la progettazione e la messa in opera di approcci partecipativi, da attivare in relazione alle analisi della povertà e dei processi di impoverimento;
- ❖ fornisce criteri guida e indicazioni operative per la conduzione degli studi diagnostici sulla povertà e sull'esclusione sociale;
- ❖ fornisce indicazioni strategiche e operative per l'identificazione e la formulazione delle politiche e dei programmi di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento;
- ❖ agevola la messa a punto dei sistemi di monitoraggio di tali politiche e programmi;

Esso permette di incrementarne la sostenibilità, grazie alla determinazione di un quadro molto ampio delle risorse che possono essere mobilitate per sostenere le politiche di lotta alla povertà e ai processi di impoverimento, dalle risorse finanziarie, che sono ben lungi dall'essere esclusivamente quelle di tipo pubblico, alle risorse umane; dalle risorse strutturali e tecniche a quelle culturali.

Per quanto concerne le indicazioni strategiche e operative per l'identificazione e la formulazione delle politiche e dei programmi di lotta alla povertà, il modello RAMSEP contiene la possibilità di applicare una Road Map che può essere seguita al livello Paese e/o locale. Essa si fonda su cinque pilastri :

- ❖ soggettivizzazione della povertà (i poveri come attori);
- ❖ conoscenza dei fenomeni relativi alla povertà e all'impoverimento e
- ❖ loro mappatura, controllo della realtà, monitoraggio e valutazione;
- ❖ differenziazione delle politiche e dei programmi, tenendo conto
- ❖ delle diversità esistenti tra persone a rischio di impoverimento e
- ❖ poveri, e poi all'interno di ognuna di queste due categorie;
- ❖ prevenzione rispetto ai processi di impoverimento;
- ❖ "arricchimento" e, più in generale, fuoriuscita dalla povertà.

### **Gli interventi del Terzo settore**

Il grado di difficoltà incontrato dalle strutture d'intervento, assistenziale, nel fornire una risposta adeguata in termini di Servizi, si sviluppa, pertanto, proporzionalmente alla labilità di una domanda dal rapporto con le istituzioni pubbliche, s'interviene invece più spesso nei loro confronti nell'area del volontariato e nel variegato Terzo Settore.



Infatti, nelle città dove il fenomeno del vagabondaggio e dell'emarginazione estrema è maggiormente avvertito, sorgono iniziative spontanee o istituzionalizzate al di fuori dell'Ente Pubblico; si aggregano gruppi di volontari, fondazioni benefiche e associazioni di cittadini solidali. Forme tradizionali di assistenza, come pure d'impostazione più innovativa: San Vincenzo, obiettori in servizio civile, iniziative promosse dalle Caritas Diocesane, cooperative convenzionate per la gestione di dormitori, centri d'ascolto, gruppi d'intervento in strada. In tal modo, volontariato e privato sociale si trovano a favorire ed affiancare i canali d'accesso alle risorse sociali, altrimenti non attinte da cittadini in bilico, sui margini della definitiva esclusione. Il mancato incontro tra utenti potenziali e servizi non utilizzati sembra ricomporsi: la protezione e il contenimento di un'utenza riscoperta e riproposta, viene riaffidata dagli Enti Locali, al volontariato e ai Servizi del non profit attraverso specifiche convenzioni o erogazioni di contributi economici, in una sorta di ampia delega a trattare i problemi non considerati dagli uffici pubblici. La scelta di finanziare l'intermediazione del privato sociale, sposta l'intervento istituzionale dalla risposta alle domande individuali, alla contrattazione complessiva tra l'Ente Pubblico e quei soggetti sociali che richiedono l'erogazione di risorse da impegnare per contrastare il fenomeno. Infine, l'esito dello scambio in termini di strutture, risorse economiche e funzioni attribuite tra pubblico e privato sociale, è in buona parte determinato dal peso sociale e politico degli organismi di terzo settore entrati in gioco.

Il Terzo settore si trova, così, con una funzione integratrice attraverso cui, proprio in virtù della flessibilità caratteristica della natura dei suoi interventi, è deputato a trattare, informalmente o per delega, quei soggetti che non sono ancora ufficialmente trattabili perché troppo "irregolari", fino a riportarli ad avere i requisiti ufficialmente accettabili (sono emblematiche, in tal senso, le vicende di accoglienza ufficiosa da parte di alcune Caritas diocesane, di immigrati clandestini). In questo compito gli organismi volontari diventano, consapevolmente o meno, regolatori e conciliatori verso la normalità. La funzione di controllo svolta dai servizi sociali, puntando a regolarizzare ogni persona che si distanzia eccessivamente dalla "normalità" codificata, mostra tutta la sua debolezza di fronte a due ostacoli: l'evolversi sempre più rapido dei parametri di normalità e l'imbattersi in soggetti troppo distanti da ogni criterio di regolarità. Il sistema dei Servizi, per uscire dalla sua parziale impotenza, deve sviluppare la capacità di prevedere, organizzare e gestire una richiesta d'intervento "incerta", rivolta da un'utenza che appare e scompare e tuttavia è sempre di più parte integrante del contesto sociale odierno di tipo urbano. Viceversa, se i Servizi continuano a riprodursi sempre uguali a se stessi, rimane molto alto il rischio di una ghettizzazione del fenomeno. Per quanto riguarda l'atteggiamento che può assumere l'operatore sociale in una relazione d'aiuto diretta con chi vive in condizione di deriva psicosociale, è opportuno abbandonare l'idea di una soluzione del problema in termini di tempestività, efficacia ed efficienza. In una logica d'intervento a soluzione rapida, ogni

via appare assai incerta se non addirittura inutile, cosicché frequente sentir definire i “casi multiproblematici” come “casi irrisolvibili” o “casi impossibili”. Nei fatti, la “soluzione” per le organizzazioni dei servizi sociali, in questa prospettiva, spesso coincide con l’impegno a cambiare l’aspetto fisico (nutrire, ripulire, cambiare l’abito) o con lo spostamento fisico della persona in altri luoghi (in sostanza l’occultamento dalla pubblica vista), con interventi d’inserimento “forzato” in case di riposo, servizi psichiatrici di contenimento, o provvedimenti di Pubblica Sicurezza come l’allontanamento dalla città con “foglio di via”, la carcerazione, etc. Oppure, più drasticamente e accidentalmente, il “caso si chiude”, risolvendosi da sé: per decesso, o per la partenza spontanea della persona “da trattare”.

### **Il quadro italiano: Governance e il welfare delle responsabilità condivise**

L’Italia ha vissuto con ritardo i mutamenti sociali derivanti dalla Rivoluzione industriale, a questo bisogna aggiungere il ritardo con cui è avvenuta l’unificazione nazionale. Tale ritardo ha portato ad una diversificazione tra le varie Regioni sia dal punto vista sociale che economico, quindi anche in termini di assistenza e di sistemi di sicurezza sociale.

L’assistenza, come evidenzia il sociologo Paolo Ferrario, mira a prevenire o ad eliminare situazioni di bisogno connesse all’età, a stati di svantaggio fisico e psichico, a condizioni problematiche (come la povertà, gli aiuti in casi di calamità naturali...), che non trovano protezione nei normali ambiti di vita “...quindi indica un’azione di aiuto e soccorso a favore di chi si trovi, in modo temporaneo o permanente, in una situazione di difficoltà”<sup>103</sup>.

I contenuti e i significati del termine “assistenza” si sono evoluti dal punto di vista storico gradualmente e, per alcuni studiosi del settore, si è confuso e integrato con i termini più antichi come: la carità, l'elemosina, la beneficenza e le opere di misericordia. Alla base di queste trasformazioni terminologiche e semantiche ci sono realtà sociali, economiche e politiche diverse, legate ai mutamenti - di lunga e di breve durata - delle comunità sociali<sup>104</sup>.

**Tabella n. 1.** – Evoluzione dei concetti

<b>CONCETTI</b>	<b>ATTRIBUTI E CARATTERISTICHE</b>
BENEFICENZA	- volontaria, facoltativa, discrezionale, caritativa a diritti e doveri;

<sup>103</sup> In *Origini e sviluppo del welfare*, cfr. Paolo Ferrario, *Politica dei Servizi Sociali*, NIS, 2002, pag. 41

<sup>104</sup> In questa accezione è difficile distinguere l'assistenza dalla filantropia e dalla carità, in quanto restano imprecisati la tipologia degli aiuti forniti, i destinatari e le funzioni"; cfr. Antonio Tiberio e Federica Fortuna in *Dizionario del sociale*, pag. 94.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- derivante dal diritto;</li> <li>- religiosa, laica, filantropica</li> </ul>
ASSISTENZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ancora discrezionale;</li> <li>- potenziale e dipendente dai mezzi finanziari disponibili;</li> <li>- dallo Stato con le leggi;</li> <li>- di controllo sociale</li> </ul>
PREVIDENZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diritti oggettivi;</li> <li>- statale e finanziamento contributivo;</li> <li>- difesa del mercato del lavoro</li> </ul>
SOLIDARIETA'	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fondamentali sono l'altruismo e la gratuità;</li> <li>- privata e pubblica;</li> <li>- laica e religiosa;</li> <li>- presente in testi normativi</li> </ul>

**Fonte:** P. Ferrario, *Politica dei Servizi Sociali*, NIS, edizione 1999. Nostra elaborazione

Nella Costituzione Italiana del 1948 sono presenti alcuni principi che riguardano l'assistenza, innanzitutto il principio dei "doveri dell'inderogabilità di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2); quello di eguaglianza sostanziale fra i cittadini (art. 3, comma 3); secondo il quale è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza di fatto tra i cittadini; quello del decentramento amministrativo e dell'autonomia degli enti locali (art. 5); quello del pluralismo associativo nell'art. 18; quello del diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, sprovvisti di mezzi necessari per vivere (art. 38); quello della libertà dell'assistenza privata (art. 38, ultimo comma); quello della competenza legislativa attribuita dall'art. 117 alle Regioni a statuto ordinario, nel quadro dei principi fissati con legge dello Stato, in materia, fra le altre, di beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Negli anni compresi tra il 1945 e il 1950, il "sistema mutualistico-previdenziale rimase la struttura portante dell'intero assetto organizzativo della protezione sociale, mentre l'assistenza pubblica, limitata solo a condizioni di povertà ed emarginazione, mantenne un carattere di residualità"<sup>105</sup>. In questo impianto, lo Stato si appoggiava ai servizi e alle reti di solidarietà esistenti cercando di integrare le carenze, ma al di là dei sussidi in denaro erogati dagli ECA, le uniche prestazioni assistenziali erano quelle degli istituti, degli ospizi, dei manicomi, delle case di rieducazione e degli ospedali.

<sup>105</sup> Cfr. Colozzi, *L'evoluzione del sistema italiano di welfare state. Problemi e alternative*, a cura di Rossi G. e Donati P.P., Franco Angeli, Milano, 1982.

La Legge 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali<sup>106</sup>", rappresenta il riferimento normativo fondamentale che ha aperto la strada alla ridefinizione dell'assetto dello Stato Sociale in Italia; una legge che si è inserita in un contesto di politiche sociali che da molto tempo richiedeva un complessivo riordino del modello di welfare.

La suddetta legge, infatti, costituisce la prima organica riforma delle politiche sociali, con il riconoscimento dei diritti della persona, l'individuazione degli organi preposti all'assistenza, l'integrazione dei servizi, l'adozione del metodo della programmazione, la valorizzazione degli organismi del Terzo settore e la previsione di nuovi interventi di integrazione e sostegno sociale.

Il principio di **universalità**, e il conseguente riconoscimento del diritto alle prestazioni sociali, è sicuramente una delle scelte di fondo che maggiormente connotano la legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali; tale principio deve essere interpretato come il rifiuto di una concezione residuale o minimalista del welfare. L'universalità si oppone pertanto all'idea che il sistema integrato di welfare (sociale e sanitario), si componga di un insieme di prestazioni rivolte ad una parte definita e, sotto vari punti di vista, marginale della popolazione.

Tutti i cittadini incontrano nel corso della vita alcune difficoltà, che possono anche ripetersi, e che richiedono assistenza, orientamento e sostegno. Efficacemente si è descritta questa opzione di fondo come il passaggio "dal portatore di un bisogno specifico, alla persona nella sua completezza". Tale impostazione conferma quella contenuta nell'art. 128 del d.lgs 112/1998, al quale rinvia la legge 328/2000 per definire cosa si intenda per interventi e servizi sociali: "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche, destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita". L'accento è focalizzato, quindi, sulla persona umana, senza ulteriori qualificazioni, vista nei bisogni che strutturalmente incontra nella sua vita.

---

<sup>106</sup> L'attuazione del dettato della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, ha aperto, solo pochi mesi dopo l'approvazione della L. 328/2000, uno scenario radicalmente nuovo per l'attuazione della riforma del welfare locale, richiedendo la definizione di un nuovo assetto del sistema delle competenze per la programmazione e la gestione delle politiche sociali, dopo avere riservato alle Regioni le competenze di programmazione sociale, fatte salve le competenze del Governo nazionale per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza in campo sociale e sociosanitario. Proprio all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, quando in molti temevano l'inizio di una fase di stallo che avrebbe rallentato fino ad inficiare i percorsi di costruzione di sistemi integrati di interventi e servizi sociali e sociosanitari, così come disegnati dalla L. 328/2000, si è assistito ad un rinnovato impulso nell'azione normativa e programmatica in molte Regioni italiane, che positivamente hanno interpretato le nuove competenze trasferite, elaborando percorsi di recepimento della L. 328/2000 tra loro molto diversi, nei tempi, negli approcci adottati, nelle scelte strategiche e negli strumenti di lavoro.

In sintesi, l'universalità è concepita come diretta applicazione di quella stessa concezione antropologica, di tipo personalistico, che sottostà ai principi della Costituzione repubblicana. Assistiamo perciò ad un superamento della logica mutualistico-assicurativa, puntando a creare un sistema complessivo di solidarietà, come accadde con la riforma sanitaria del 1978. Si tratta tuttavia di una "universalità sostenibile" che mira cioè, in relazione alle risorse utilizzabili, a graduare le situazioni di bisogno individuando priorità e al tempo stesso tessendo le reti sia dei legami sia dei valori di comunità.

La legge 328 riconosce al cittadino il "diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi" e impone ai soggetti preposti l'obbligo di garantire quelli che vengono individuati come i "livelli essenziali delle prestazioni", che devono essere garantiti a tutti i cittadini.

L'individuazione "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" è uno dei cardini anche della modifica del titolo V della Costituzione (1. cost. 3/ 2001) su cui poggia l'unità del Paese nel momento in cui vengono affidati sempre maggiori compiti ai livelli regionali e locali. La 328/2000 affermando, quindi, in tema di politiche sociali, il passaggio da un approccio di tipo "riparativo" - strettamente assistenziale - alla creazione di un sistema di protezione sociale attivo, promuove il benessere della comunità. Il concetto chiave è caratterizzato dallo sviluppo locale, inteso come fattore di costruzione di un modello di welfare municipale fondato su un approccio territoriale integrato e modulato su un'organizzazione a rete del lavoro sociale. Un modello, quindi, che ha come cardine un approccio di lavoro interistituzionale che vede nella partecipazione attiva del partenariato sociale del territorio un punto di forza, ad oggi non realizzato compiutamente. Nasce in questo modo un nuovo lessico socio-istituzionale che, con espressioni come welfare municipale, welfare comunitario, welfare locale o welfare cittadino o welfare mix (Tabella n. 1), fa complessivamente riferimento a quell'insieme di attori locali che attraverso la concertazione, coprogettano, condividono e ricompongono le molteplici azioni progettuali, dentro un quadro complessivo di politiche sociali a livello cittadino. Il modello di welfare, quindi, delineato con la legge 328/2000, in particolare nella sua costruzione a livello locale, implica la necessità di delineare il ruolo dei diversi soggetti che concorrono a definire il profilo di un welfare plurale sorretto da un sistema di responsabilità condivise. Si tratta, insomma, di stabilire quelle condizioni che permettano a tutti di "abitare in un diverso welfare".

#### **Tabella n. 1.**

### I cambiamenti nel modello italiano di *welfare mix*

	Anni ottanta	Anni novanta	Dal duemila
Attori coinvolti nel processo di <i>policy making</i>	Attori pubblici	Attori pubblici	Attori pubblici e privati
Meccanismi pubblici di selezione di fornitori privati	Accordi privati	Competizione sul prezzo	Contratti relazionali; accreditamento/ <i>voucher</i>
Meccanismi pubblici di finanziamento e di controllo	Sovvenzioni Assenza di controlli	Contratti Controlli finanziari	Contratti Controlli finanziari e di processo
<i>Modello regolativo complessivo</i>	<i>Mutuo accomodamento</i>	<i>Mercato competitivo</i>	<i>Concorrenza regolata</i>

Fonte: La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto tra Stato e organizzazioni di Terzo settore in Itali", U. Ascoli, E. Tavolini, C. Ranci, in *Welfare Mix*, Carocci, 2003, pag. 175.

Il legislatore con la legge 328 ha voluto porre termine alla politica dell'assistenzialismo e al settorialismo per dare omogeneità agli interventi sociali, tenendo in considerazione la persona nella sua totalità (lavoro, salute, istruzione/formazione, sociale).

I tratti fondamentali per la realizzazione del sistema integrato delle politiche attive di welfare municipale e comunitario sono<sup>107</sup>:

- federalismo cooperativo e solidale: la legge ha un'impronta fortemente federalista perché assegna la responsabilità istituzionale a partire dai Comuni, cui vengono affidati poteri reali di governo e regia del sistema locale di protezione sociale (Governare di più - Gestire di meno);
- sussidiarietà orizzontale: l'ente locale provvede alla realizzazione dei servizi insieme agli organismi non lucrativi di utilità sociale: cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e le Ipab;
- cittadinanza<sup>108</sup> sociale: affermazione dei diritti soggettivi delle persone, fondati su

<sup>107</sup> Cfr. Quale welfare con la legge 328, Atti del Convegno della Fondazione Zancan, 2002.

<sup>108</sup> L'art. 1 della legge afferma che tutti i cittadini hanno accesso ai servizi sociali: «La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3, e 38 della Costituzione».

livelli essenziali di prestazioni o standard omogenei di servizi in ogni ambito territoriale: diventa necessario programmare i servizi tenendo conto del principio di equità e distribuzione territoriale dei servizi; in questo senso “essenziale”, che vuol dire tutto ciò che serve e che è indispensabile per poter garantire i diritti di cittadinanza e non il pacchetto minimo di ciò che il mercato non è in grado di erogare;

- qualità sociale: promuovere un Sistema di Qualità dei Servizi per l’accreditamento istituzionale ripensando ai servizi sociali con una nuova concezione dell’intervento di protezione sociale. I servizi sociali sono tali se producono relazioni significative e non solo se erogano prestazioni; infatti, alla base del lavoro sociale non c’è solo il rapporto individuale con l’utente finale, ma un progetto più complessivo teso a generare benessere sociale, a promuovere contesti di vita ricchi di beni relazionali, a moltiplicare legami sociali, ad attivare capitale umano e risorse sociali diffuse. La produttività dei servizi si misura sulla densità, qualità e pertinenza delle relazioni e non sulle singole prestazioni, ed è in questo che i servizi esprimono il loro statuto di Istituzioni per la Qualità sociale delle prestazioni (Tabella n. 2).

**Tabella n. 2. La qualità delle prestazioni sociali**

<b>Modello prestazionale</b>	<b>Modello relazionale</b>
Erogazioni prestazioni	Produrre socialità
Criterio della razionale strumentale	Criterio della razionalità comunicativa e incrementale
Adeguatezza delle prestazioni a standards predefiniti di performance	Carattere processuale delle performance

Fonte: La 328 e il volontariato, a cura dei Centri di servizio per il volontariato del Lazio (CESV e SPES)

La dimensione comunitaria territoriale, come messa a valore dei legami di condivisione fra persone che appartengono allo stesso contesto, del sistema di relazioni e dei caratteri individuali che lo contraddistinguono, costituisce uno degli elementi fondamentali della realizzazione effettiva dei principi stabiliti dalla legge 328 del 2000, in particolare della programmazione sociale che viene definita “una programmazione sociale del territorio condivisa”, proprio per sottolineare, nel rapporto fra i soggetti, un procedere per

prossimità (non contrattuale) rispetto ad un'idea di sviluppo di quel territorio-comunità e rispetto ad un risultato da conseguire.

Una pratica, quindi, fondata su relazioni dialogiche sistematiche fra il decisore pubblico e tutti gli altri soggetti interessati (organizzazioni di Terzo settore) e concepita come **“processo aperto”**, che ha dato luogo ad una nuova architettura istituzionale della programmazione sociale, introducendo nuove forme di raccordo e di coordinamento fra i Comuni a scala di Ambito, fra i Comuni e la Regione, fra le Istituzioni locali e i soggetti sociali, che - come abbiamo visto nel capitolo precedente del presente lavoro - si sono sviluppate, maturate ed evolute nel corso di un lungo processo storico, sociale, politico ed economico.

Tale pratica è orientata a costruire un sistema di governo allargato (governance) attraverso la concertazione finalizzata a corresponsabilizzare tutti i livelli di governo e tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale relativo alla distribuzione e all'investimento di risorse pubbliche, nonché all'analisi dei bisogni della comunità e agli eventuali interventi e soluzioni da adottare per prevenire ed impedire il formarsi dell'esclusione sociale.

La legge 328, infatti, indica la programmazione concertata<sup>109</sup> e partecipata, quale metodo prescelto nell'ambito delle politiche sociali, con l'obiettivo di costruire un sistema sociale locale basato sui principi della responsabilità condivisa e della valorizzazione delle risorse a livello di ambiti territoriali adeguatamente dimensionati per una programmazione efficace. Tra le finalità, la legge prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e lo Stato riconoscano e agevolino il ruolo dei soggetti del Terzo settore nell'ambito della programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Come affermato nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, la realizzazione del sistema integrato richiede l'avvio di un profondo cambiamento culturale nella società intera da parte di tutti i soggetti chiamati a partecipare alla programmazione e realizzazione del sistema stesso.

Il passaggio dal welfare mix alla welfare community richiede di ripartire dalla comunità locale, non solo dall'ente locale o dal privato sociale, ma da ogni forma di rappresentanza dei cittadini e del territorio per la realizzazione di condizioni di benessere e salute di chi abita quel territorio: “si tratta di aprirsi ad un nuovo modo di pensare e agire nel sociale dove, senza negare il disagio, la patologia, la sofferenza si proceda progressivamente

---

<sup>109</sup> Il metodo della concertazione è stato già sperimentato con la legge 285/1997 (accordo di programma per il Piano infanzia e adolescenza).



verso una visione di sviluppo della comunità, ad interventi e servizi orientati alle potenzialità, alle risorse e al benessere”<sup>110</sup>.

In questo panorama, l’Ente locale assume un ruolo di corresponsabile nella promozione della crescita di consapevolezza da parte del volontariato, dell’associazionismo di promozione sociale, della cooperazione sociale rispetto al nuovo ruolo loro attribuito dalla riforma. Se la possibilità di avviare reali partnership fra pubblico e privato necessita di una funzione di stimolo e di coordinamento da parte del pubblico, diventa d’altra parte fondamentale avviare “luoghi” di coordinamento e di confronto all’interno dei differenti soggetti presenti nel complesso mondo del Terzo settore, a volte ancora caratterizzato da atteggiamenti di “chiusura” o di “concorrenza” reciproca.

Mentre il settore pubblico necessita di una ridefinizione della mission organizzativa, che metta al centro le funzioni di coordinamento e di indirizzo delle politiche di welfare locale e che metta in discussione il tradizionale sistema di produzione di servizi e prestazioni, per le organizzazioni del Terzo settore, che sono radicate nel territorio e hanno un rapporto fiduciario con i propri “utenti-destinatari”, la rilevazione dei bisogni emergenti dovrebbe diventare un elemento in più e importante nell’ambito della propria mission organizzativa.

Gli attori in gioco per ora sono il Pubblico e il Privato, ma l’obiettivo finale di questa operazione di coinvolgimento e di partecipazione è arrivare ai due interlocutori principali: i destinatari dei servizi e il territorio; “l’orientamento al benessere, la produzione di socialità, lo sviluppo di comunità - come sostiene Minguzzi - implica che sia il territorio stesso, inteso come i cittadini che abitano il contesto locale in cui si attuano gli interventi, parte attiva e protagonista del proprio star bene”.

L’art. 5 della 328 - “ruolo del Terzo settore” - dopo aver previsto un atto di coordinamento del Governo “per regolamentare i rapporti tra enti del Terzo settore, con particolare riferimento al sistema di affidamento dei servizi alla persona” (comma 3), affida alle Regioni il compito specifico (comma 4) di disciplinare “le modalità per valorizzare l’apporto del volontariato nell’erogazione dei servizi”, in questo articolo al volontariato è pertanto riconosciuto un ruolo specifico nell’ambito del Terzo settore<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Rapporto di ricerca Analisi delle organizzazioni sociali, realizzato da Istituzione G. F. Minguzzi nell’ambito del progetto Equal.

<sup>111</sup> Atto di indirizzo del Governo, emanato con il DPCM; del 30/03/01.

## **Le politiche per le persone senza dimora nell'attuale quadro politico- legislativo**

Nella succitata legge 328 del 2000 tre sono gli articoli che si occupano di povertà estreme e persone senza dimora:

L'art. 22, comma 2, enuclea gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali. Rispondendo ad un principio di universalismo selettivo, la legge individua le tipologie di trattamenti assistenziale che il servizio pubblico deve prioritariamente garantire, tutelando in tal modo le condizioni di bisogno di maggiore intensità e rilevanza sociale. Tra i cosiddetti livelli essenziali di assistenza la legge colloca, alla lettera a) del comma sopracitato, “ misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora”. Questo passaggio del testo legislativo è di grande rilevanza perché identifica nelle persone senza dimora destinatari irrinunciabili dell'intervento di politica sociale. L'apporto innovativo della legge consiste quindi nell'aver riconosciuto le persone senza dimora come destinatari specifici delle politiche e dei servizi, in una prospettiva di intervento che risponde ad un principio di universalismo selettivo e esprime un approccio di natura promozionale. Il testo legislativo inoltre, afferma la necessità di coniugare prospettive più tradizionali di intervento sociale, di taglio assistenziale, con un approccio preminentemente di natura promozionale, che richiede l'attivazione, il coinvolgimento e l'assunzione di responsabilità da parte dei beneficiari.

In questa prospettiva, la cui adozione costituisce uno degli elementi di maggiore novità della legge, “le azioni possono allora proporre opportunità e stimoli, vicinanza relazionali, interazioni potenzialmente significative e puntare così al coinvolgimento dei destinatari, per valorizzare spazi e attivare risorse”.

Infine si riconosce la complessità della condizione di povertà estrema e di senza dimora, incentivando un approccio integrato (sociale, sanitario) che prenda in carico la persona nella sua globalità.

In conclusione, occorre però segnalare che la legge 328 ha perso buona parte della sua forza con l'approvazione della legge n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, la quale attribuisce alle Regioni competenza esclusiva in materia di servizi sociali. Le Regioni, in questo modo possono legiferare, in questa come in altre materie, senza doversi allineare con il dettato legislativo nazionale; resta tuttavia l'obbligo di rispettare i livelli essenziali delle prestazioni sociali, definite a livello nazionale nei quali, come abbiamo detto in precedenza, sono presenti le misure di contrasto alla povertà.

La legge 328 avanza quindi faticosamente nei diversi livelli di programmazione previsti (regionale, locale) e soprattutto le risorse a disposizione per le persone senza dimora rimangono residuali se non del tutto assenti perchè assorbite da altri interventi.

Ciò va quindi a descrivere un quadro politico nazionale che continua a manifestare una scarsa attenzione a queste fasce di popolazione in condizione di grave disagio individuale e sociale; l'obiettivo di questa strategia politica nazionale sembra quello di confinare questo settore in una residualità di risorse e interventi, realizzato attraverso l'opera delle organizzazioni di volontariato e finalizzato esclusivamente ad una assistenza senza prospettive di miglioramento e riscatto dalla condizione di grave esclusione sociale.

**La stessa legge 328 del 2000** - che ha abolito la precedente Legge Crispi del 1890 - contiene, una norma specifica per le persone senza dimora (l'art. 28) istituendo un "fondo" nell'ambito del FNPS da destinare ad interventi nell'ambito della grave emarginazione delle persone senza dimora e con il successivo D.P.C.M. 15/12/2000 - "Riparto tra le regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora" - si enucleano le tipologie di interventi quali "l'ampliamento o l'innovazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale delle persone che versano in condizione di povertà estrema e delle persone senza fissa dimora"<sup>112</sup>.

Il nostro paese sperimentò una fase di attenzione al tema dell'esclusione sociale delle psd ed attrezzò una serie di iniziative e di azioni tese a farvi fronte. Evidentemente, se oggi siamo qui per porci l'obiettivo di riflettere in modo organico sul tema, è perché il cammino iniziato dieci anni fa s'è interrotto e quindi va ripreso, analizzato e reimpostando ipotesi e disegno della ricerca<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> E' stato emanato il 15 dicembre 2000 DPCM con il quale è stato stabilito il "Riparto tra le regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora" (pubblicato sulla Gazz. Uff. 23 marzo 2001 n. 69). Nell'art del predetto DPCM "Gli enti locali, le organizzazioni di volontariato, gli organismi non lucrativi di utilità sociale e le IPAB possono presentare alle regioni, entro il 30 giugno di ciascun anno, i progetti concernenti la realizzazione, l'ampliamento o l'innovazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale delle persone che versano in situazioni di povertà estrema e delle persone senza fissa dimora".

<sup>113</sup> Ciò che evidentemente è mancato è la trasformazione dell'intervento da una forma di intervento nell'emergenza ad una assunzione di responsabilità permanente dei territori e delle istituzioni nell'ambito della grave emarginazione. Cosa è accaduto? In alcuni casi, finiti i soldi destinati dalla dichiarazione dello stato di emergenza prima, e dai fondi dedicati dall'art. 28 della L. 328/2000, le iniziative, i servizi e la rete dei servizi, nel frattempo costruita s'è sfaldata. In alcuni territori, le iniziative intraprese sono state abbandonate, si sono chiusi i servizi, sono terminate le esperienze di coordinamento

Riprendendo le tesi enucleate da Davide Boldrini, afferente alla mancata esperienza di governance territoriale capace di mettere a sistema le iniziative sulla grave emarginazione nell'ambito dei sistemi locali di intervento. Una governance che non deve essere fine a se stessa ma deve tenere insieme sia il livello nazionale che quello regionale che l'ambito territoriale.

A ciò si somma l'assenza di una prospettiva nell'articolazione della normativa capace non solo di enunciare il problema e di farlo emergere ufficialmente, come un problema connaturato con proprie caratteristiche e peculiarità, ovvero di coglierlo nella sua articolazione e complessità del fenomeno stesso, che si caratterizza per una elevata multidimensionalità, in cui i fattori di disagio si integrano e si autoalimentano definendo nel tempo un processo di cronicizzazione. Stiamo parlando di persone che vivono un disagio acuto e progressivo e che si caratterizza da una forte dimensione di esclusione dalle reti dei servizi (alte barriere d'accesso, ma anche per la difficoltà stessa dei servizi a riconoscere le persone senza dimora come loro utenti), dalle reti di relazioni (isolamento sociale derivante dalla labilizzazione del legame sociale che contraddistingue le nostre comunità), dall'indebolirsi della capacità di accoglienza e di qualità dell'abitare nei nostri territori.

Ridurre, quindi, come uniche chiavi di lettura del fenomeno senza dimora: l'emergenza e l'intensità del bisogno (che nelle persone senza dimora è accentuato in un modo che raramente s'incontra altrove) non sono sempre esaustive ed esplicative in quanto non considerano in fenomeno nella sua "totalità" ma "parzialmente". E' necessario quindi:

- a) assumere questa complessità e questa multidimensionalità nel disagio della persone senza dimora quale elemento costitutivo;
- b) sono necessarie politiche che integrino tanti e diversi aspetti: non solo dunque l'aspetto economico, non solo l'aspetto abitativo, non solo l'aspetto sanitario, non solo l'aspetto lavorativo, ma, piuttosto, tutti questi livelli assieme nell'**ottica dell'empowerment della persona e del suo accompagnamento verso l'autonomia al fine di creare legami sociali di comunità.**

### **Le misure di contrasto alla povertà nelle varie leggi regionali**

Da un'analisi comparativa si evidenzia che solo 13 Regioni hanno posto in essere atti normativi e/o leggi che riguardano direttamente e indirettamente il tema della povertà e delle persone senza dimora non in maniera omogenea, sia in merito alla definizione del campo sociale definito dai due concetti suindicati termine sia per quanto concerne misure e dispositivi di contrasto.

---

e di concertazione; Cfr., L'efficacia di una legislazione per il contrasto della emarginazione delle persone senza dimora, di Davide Davdi Davide Boldrini, - Vice Presidente di fio.PSD

Il termine povertà, per come viene utilizzato all'interno dei testi regionali, sembra perimetrare un'area dai confini incerti e porosi e diventa sinonimo generico di un problema/fenomeno multidimensionale che va a minare la coesione sociale e che può innescare un processo di esclusione.

Integrazione e partecipazione di tutti i membri della società sono le nuove coordinate in cui si inscrivono gli interventi e le misure di contrasto della povertà e dei fenomeni emergenti di esclusione sociale, tra queste anche le persone senza dimora. Questa opzione dei diversi legislatori regionali sembra cogliere la nuova articolazione dello stato di bisogno che non poteva essere affrontata semplicemente attraverso un'implementazione della logica categoriale che aveva caratterizzato il sistema di welfare pubblico locale precedente alla riforma della 328.

Povertà ed esclusione non sono pensati come due fenomeni nettamente distinti, ma come due realtà convergenti che ostacolano la promozione della cittadinanza e dunque della coesione sociale, intesa come un bene relazionale primario. La povertà necessita pertanto di una risposta sociale in quanto compromette non solo l'inclusione del singolo individuo all'interno della società in cui vive, ma la società nel suo insieme, la sua coesione. A partire da questa rappresentazione, non si tratta primariamente di assicurare un paniere di beni ad individui che ne sono in un determinato momento della loro storia personale deprivati, ma piuttosto garantirne, mediante servizi e interventi, l'inclusione e la piena cittadinanza. La povertà o l'esclusione di cui si parla nei diversi testi presi in esame non rientra, come nel recente passato, nel registro delle disuguaglianze economiche, ma diventa il sintomo di un disfunzionamento sociale, molto più grave rispetto ad un mancato accesso ad una condizione di benessere. Diventa il sintomo di una frattura sociale, di un deficit di cittadinanza che va colmato. Obiettivo dell'intervento non è esclusivamente il migliorare la situazione di bisogno della persona o fornire una risposta ad una deprivazione specifica, ma preservare la coesione sociale della comunità, intervenire sul legame sociale, ricomporre una frattura che attraversa il corpo sociale nel suo insieme. Tra le modalità per assicurare gli interventi e le prestazioni è prevalente la proposta di una attuazione personalizzata delle forme di sostegno. Questa opzione risulta coerente con la volontà espressa dal legislatore regionale di andare oltre una logica assistenzialistica e riparativa, percepita come inadeguata di fronte ad una questione sociale dai contorni inediti e al contempo a processi di individualizzazione sempre più accentuati. Questi ultimi in particolare rendono del tutto obsoleta una gestione amministrativa e precodificata del bisogno sociale, che presupponeva un sociale omogeneo e riconducibile a condizioni di bisogno definibili a priori. Questa nuova attenzione ai percorsi di aiuto e sostegno rimanda ad una presa in carico della persona globale e non più compartimentata e settoriale. In questo quadro in diverse normative regionali si parla di "servizi di accompagnamento", in particolare in riferimento alle situazioni di povertà estrema. "Accompagnamento"

che viene espletato anche grazie ad una forte integrazione fra servizi sociali e sanitari, pubblici e privati. Nel caso dei senza dimora, infatti, l'esperienza maturata sul campo in questi ultimi dieci, quindici anni ha ampiamente dimostrato che un intervento limitato alla "restituzione degli oggetti sociali" perduti dalla persona (quali casa, lavoro...), risulta del tutto inefficace, mentre la pratica dell'accompagnamento sociale si è rivelata in grado di attivare percorsi verso l'autonomia e l'uscita da una condizione di grave emarginazione. Sicuramente però non dobbiamo perdere di vista che la casa in particolare, il lavoro, la salute sono dei diritti che devono e dovranno essere garantiti in quanto costituiscono la base della cittadinanza sociale.

### **L'accompagnamento sociale**

Oggi, la complessa elaborazione, anche a livello teorico, dei percorsi di accompagnamento sociale, ancora in fase di consolidamento, trova il suo innesco in numerose esperienze di lavoro sulle povertà estreme che, organizzandosi secondo modalità di tipo comunitario, si sono poste in prospettive divergenti da numerosi modelli di intervento. Il lavoro -difficile- di accompagnamento sociale, fatto di piccoli passi continui, di contrattazioni specifiche, di sforzi per tenere agganciata costantemente una persona e aiutarla a sviluppare processi di maturazione e di crescita umana e sociale in cui l'operatore è lo strumento prevalente, ha caratterizzato e caratterizza tali esperienze e ha delineato e prodotto competenze professionali. Tale prospettiva di intervento prende le mosse da una lettura processuale della grave marginalità, che mette in luce la successione di fallimenti e di fratture biografiche, la progressiva contrazione degli orizzonti esistenziali e di senso, il graduale ritiro da contesti relazionali. Si pone quindi l'accento sulla natura multidimensionale del disagio e in esso assume una rilevanza cruciale la vicenda interiore del soggetto e non solo la sua storia di emarginazione e di crescente deprivazione economico-materiale. L'adozione di questo tipo di lettura costituisce la premessa fondamentale per il superamento di un approccio meramente assistenziale.

Prioritaria in questo approccio è la finalità di ridare alle persone attaccamento alla vita, di far sperimentare un senso; in questa prospettiva tutti gli interventi, tradizionali o innovativi, sul versante delle condizioni materiali di deprivazione come su quello dell'interiorità, di bassa soglia o di livello più alto, possono essere ricompresi come strumenti, ritenuti adeguati e congruenti alle storie e alle situazioni contingenti dei singoli. Parlare di accompagnamento sociale oggi, significa riferirsi al paradigma di una ricostruzione delle biografie individuali, di un riallacciare i legami spezzati dalla désaffiliation.

Tale impostazione non riguarda esclusivamente le modalità delle segnalazioni, degli invii degli utenti ai servizi, ma introduce prospettive innovative per il processo di aiuto nel suo complesso. La costruzione di un intervento sociale, in tal senso orientato,

diventa un processo dinamico e riflessivo in progress che, perdendo univocità e linearità, recupera quello specifico sapere che emerge nel corso dell'affiancamento. Un sapere inedito che scaturisce dalla continua messa alla prova delle competenze professionali con il cuore della vita vissuta, dal lavoro “duro” con le persone utenti per sostenerle e affiancarle nella ri-costruzione del proprio percorso di vita<sup>6</sup>. L'accompagnamento sociale si declina inoltre con specifiche differenze nell'agire delle professioni sociali (per esempio, nel lavoro dell'educatore professionale e dell'Assistente Sociale, dove, appunto, le modalità dell'accompagnamento sociale risultano differenziate). Se sin dagli anni '50 si identificò, pur con interpretazioni diverse, la centralità della relazione interpersonale professionale nel processo di aiuto, rendendola parte essenziale del setting del Servizio Sociale e riferimento guida nel lavoro professionale, oggi, nel paradigma del lavoro sociale, dovrebbero essere rafforzate le categorie del “coinvolgimento”, del “mettersi dal punto di vista dell'altro” in quanto tali riferimenti sono sempre più necessari nella messa a punto della relazione, del processo di aiuto, del colloquio tra operatori e utenti e nel favorire, a fronte delle situazioni di criticità, soluzioni creative, partendo da risorse che siano dotate di senso per l'utente. Oggi le emergenti sollecitazioni all'accompagnamento sociale danno alla relazione professionale operatore-utente uno spessore qualitativamente diverso, le danno un surplus nuovo. Si tratta di una modalità che permette di fare una lettura della situazione interiore delle persone che erano andate in tilt. La dove gli strumenti della psicologia o della psichiatria tradizionali non sono sufficienti e meritano di essere integrate da un taglio sociale e comunitario. Lo strumento principe che permette di fare questa lettura è uno strumento di tipo relazionale. “In una relazione con i soggetti che sono in una situazione di grave marginalità è possibile ricostruire la mappa della loro situazione interiore e di conseguenza intervenire con un progetto che abbina la dimensione sociale a quella interiore. Sulla possibilità di fare questa congiunzione tra psichico e sociale si gioca la distinzione tra servizi di tipo assistenziale e servizi riabilitativi”.

Per concludere, sarebbe auspicabile l'avvio di una riflessione condivisa e partecipativa – con tutti gli attori coinvolti e che da anni si occupano di persone senza dimora -. che consenta una riflessione su questo tema e che la stessa riflessione conduca a definire un approccio responsabile nella costruzione del processo formativo normativo “pluridisciplinare e/o pluridimensionale/e/o multidimensionale tali da inserire stabilmente il contrasto della marginalità delle persone senza dimora nel novero delle attenzioni permanenti delle nostre politiche attive di welfare.

## 2.10. La raccolta fondi per il Volontariato: un'opportunità da potenziare a cura di Sabina Polidori e Simona Rotondi

Il tema della Raccolta fondi<sup>114</sup> è quanto mai attuale e di estrema importanza, per le piccole e grandi Organizzazioni di Volontariato. Strumento strategico e determinante, spesso è poco utilizzato, conosciuto e sfruttato nelle sue potenzialità. La ricerca realizzata nel 2010 (*“La raccolta fondi nelle associazioni di Volontariato. Modalità e Strumenti”*) si è posta come obiettivo l'analisi e l'approfondimento delle modalità di raccolta fondi e il conseguente “dar conto” delle organizzazioni di volontariato nei confronti dei donatori. Questa indagine esplorativa, testimonia il notevole interesse dell'Osservatorio Nazionale per il volontariato direttamente sul tema delle donazioni e indirettamente della raccolta fondi delle organizzazioni di volontariato (Legge 266/91).

L'indagine ha inteso nello specifico fare un approfondimento sullo strumento del 5 per mille, introdotto, in via sperimentale, nella legge finanziaria per il 2006 (Legge 23 dicembre 2005 n. 266, articolo 1, comma 337). Il 5 per mille è un meccanismo che permette ai contribuenti (persone fisiche) di destinare una parte delle imposte, comunque dovute (lo 0,5%), a favore di una platea di soggetti tra i quali si annoverano le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), comprese quelle di diritto (organizzazioni di volontariato iscritte ai Registri, organizzazioni non governative, cooperative sociali). Data la sua recente introduzione, le potenzialità del 5X1000 sono ancora da analizzare e valutare, soprattutto come strumento per il consolidamento e la messa a sistema delle organizzazioni di volontariato: esso può essere considerato anche un mezzo per misurare e rilevare le capacità comunicative e “gestionali” delle stesso Organizzazioni di Volontariato.

In questo contesto, la rendicontazione sociale va intesa anche come indicatore delle capacità gestionali e dell'efficienza organizzativa delle stesse organizzazioni. Inoltre la risultante che deriva dal processo di rendicontazione sociale, ossia la modalità attraverso cui una organizzazione da conto della propria responsabilità all'interno di una comunità richiede sempre più trasparenza ed apertura alle istanze della collettività.

**Il fund raising può essere genericamente definito come l'attività finalizzata al reperimento di risorse, economiche e di altro tipo, volte a soddisfare gli obiettivi che**

---

<sup>114</sup> H. A. ROSSO & ASS. (1991) *Achieving excellence in fundraising – A comprehensive guide to principles, strategies and methods*

**“Il fund raising non è la scienza della raccolta dei fondi ma è la scienza della sostenibilità finanziaria di una causa sociale. Esso è un mezzo e non un fine.** Pertanto, è una conseguenza degli obiettivi e dei benefici sociali che una organizzazione intende raggiungere. Esso dipende anche della cultura filantropica e della donazione che accomuna una organizzazione con l'ambiente nel quale opera. Vi è, quindi, un primato del case statement rispetto alla raccolta.

Il fund raising comporta una funzione di governance da parte di una organizzazione. Ciò vuol dire controllo della compatibilità tra risorse, mezzi, ambiente operativo dell'organizzazione, da una parte, e la sua mission, dall'altra.

La pratica del fundraising è influenzata dallo spirito filantropico: la donazione non è una elemosina né una tassa, ma il frutto di uno scambio volontario tra soggetti che condividono un medesimo obiettivo. Pertanto, **il dominio del fundraising è la persuasione e il convincimento**, piuttosto che la coercizione e la pressione.”



**un'organizzazione si propone.** Fornire una definizione univoca del fund raising è però in realtà piuttosto complesso e rischia di non rendere conto dei molteplici aspetti che costituiscono questo tipo di attività. Per tale motivo sembra opportuno riportare diverse concezioni relative alla raccolta fondi che permettano di chiarirne i numerosi aspetti; si arriveranno poi a stabilire delle basi comuni alle differenti definizioni. Innanzitutto, è importante sottolineare che non risulta corretto ridurre il concetto di fund raising a quello di semplice raccolta fondi: questa attività va intesa infatti come un insieme di azioni strategiche "permanenti" piuttosto che come una serie di tecniche da usare solo in caso di necessità finanziaria. Scopo primario del fund raising dovrebbe infatti essere quello di garantire la sostenibilità e lo sviluppo di un'organizzazione, non la sua semplice sopravvivenza. Anche la traduzione "raccolta fondi" non aiuta a rendere pienamente giustizia al concetto inglese. Infatti, il verbo "to rise" non significa raccogliere, ricevere o accettare (termini espressi dai verbi "to collect" o "to receive") ma propriamente accrescere, procurare, elevare. Questa puntualizzazione serve a mettere in luce quale sia il senso profondo del fund raising che è tutt'altro che una banale attività di raccolta finanziaria: rappresenta infatti un'azione strategica fortemente finalizzata alla crescita dell'organizzazione.

Il fund raising è ciò che l'organizzazione fa per creare rapporti di interesse fra chi chiede risorse economiche, materiali e umane e chi è potenzialmente disponibile a donarle. E con questa definizione entra in ballo in modo decisivo e prorompente la categoria dell'interesse reciproco, del matrimonio di interessi, dello "scambio", perché il fund raising è uno scambio sociale. Ma attenzione, non uno scambio qualunque, non uno dei due scambi classici: lo scambio dei beni equivalenti, tipico delle imprese profit, e lo scambio redistributivo, tipico degli enti pubblici; ma bensì lo scambio di reciprocità. Il primo caso, quello dei beni equivalenti, stabilisce che ad un servizio o ad un bene specifico prodotto da un'azienda A corrisponda un valore monetario che configura la relazione di scambio; con lo scambio si attuano trasferimenti di beni privati a titolo oneroso e si originano le relazioni di credito, di prestito e di assicurazione. Lo scambio di beni equivalenti ha intrinseca la "pretesa" dell'attuazione, perché senza riscontro monetario a un bene o servizio prestato non esisterebbe scambio.

Così come ogni attività complessa, che opera in un ambiente in continua evoluzione e competitivo, anche per la raccolta fondi è stato individuato un ciclo operativo che ordina per passi le azioni da seguire. Questo strumento è definito il ciclo del fund raising; il suo rispetto permetterà all'associazione di muoversi adeguatamente, verificando e valutando i risultati. Di certo il ciclo del fund raising, proprio per la sua natura programmatica, può mostrare la sequenza d'azioni da compiere in maniera assoluta, ma sarà poi compito delle associazioni scegliere quelle più appropriate al caso e valutare gli effetti tenendo conto delle condizioni e dei fattori. È opportuno quindi

prenderlo in considerazione perché è da questo che parte ogni attività di raccolta fondi, grande o piccola che sia.

Le fasi del ciclo di fund raising sono così suddivise:

**Avvio al fund raising:** innanzi tutto è necessario creare e **condividere una vision e una mission**. La **vision** è l'immagine completa di ciò che si desidera raggiungere, è l'idea che motiva la nascita di un'associazione. A sua volta la **mission definisce gli ambiti di cui si occupa l'organizzazione**; deve essere ben definita e chiara per fare da filo conduttore tra i vari soggetti che partecipano alla vita associativa. Così, ad esempio, due o tre persone possono decidere di formare un'associazione condividendo la vision di un mondo futuro senza fumatori e definire per loro mission la prevenzione attraverso l'educazione antifumo nell'età giovanile. Le organizzazioni non profit esistono in funzione della loro mission, esistono per trasformare la realtà individuando cose che non funzionano e cambiarle in cose che funzionano. Non possono nascere organizzazioni che non abbiano ben chiari gli scopi della loro esistenza.

**Identificazione degli obiettivi:** è il secondo passo che l'associazione non profit deve compiere, definendo per iscritto quali sono gli obiettivi che si prefigge di raggiungere. È bene specificare i progetti che s'intendono sviluppare e raccogliere tutte le informazioni relative. Solo avendo ben chiari gli obiettivi si potrà auspicare il loro raggiungimento. In gergo gli obiettivi di una organizzazione non lucrativa vengono definiti "la buona causa".

**Analisi dei mercati:** l'associazione deve individuare i mercati di riferimento, ovvero deve scegliere a chi rivolgere la sua richiesta di fondi. I mercati si suddividono in: mercato delle persone, mercato delle imprese, mercato delle fondazioni bancarie e filantropiche, mercato degli enti pubblici.

**Scelta degli strumenti da utilizzare:** costituisce il quarto step della raccolta fondi e consiste nella scelta del mezzo più appropriato per ottenere donazioni. Si parla di mailing, telemarketing, contatto diretto, sponsorizzazioni, realizzazione di eventi, posta elettronica.

**Messa in opera:** dopo aver scelto la strategia è arrivato il momento di applicarla. Questa fase è molto delicata perché, se viene organizzata male, rischia di compromettere tutto il lavoro fino ad ora eseguito. In questa fase è importante creare un gruppo di persone valide tenendo presente che senza un forte e motivato gruppo di volontari, senza che il personale retribuito sia flessibile, disponibile al cambiamento culturale e continuamente persuaso della bontà della causa, un piano di fund raising è praticamente irrealizzabile. E' poi opportuno considerare anche la possibilità di rivolgersi ad un consulente di fund

raising o a chi comunque ha già maturato altre esperienze, per ascoltare i suoi consigli professionali.

**Valutazione dei risultati:** è la fase finale del ciclo che darà poi inizio alla raccolta successiva e quindi ad un nuovo ciclo. Considera i risultati ottenuti, gli obiettivi preposti e dà così modo di valutare l'operatività, gli errori, le mancanze e i punti di forza. Inoltre permette di valutare i costi sostenuti per ogni singola attività, che a loro volta serviranno da parametro valutativo.

Un buon piano di fund raising comincia dalla valutazione dei fabbisogni economici dell'organizzazione non profit e dalla valutazione dei fondi che devono essere raccolti per sostenere programmi finalizzati alla soddisfazione dei bisogni, nonché dalla scelta dei programmi di fund raising giusti per raccogliere i fondi necessari.

È come parlare di domanda ed offerta economica solo che in questo caso si devono unire i fabbisogni delle organizzazioni non profit ai programmi elaborati per ottenere fondi.

Sono presenti 4 tipi di fabbisogni:

- relativi all'anno di esercizio, quindi collegati al deficit annuale (uno degli errori più frequenti è quello di confondere il patrimonio con il reddito): bisogna fare molta attenzione perché se alla fine dell'anno si vende un immobile di proprietà per coprire il deficit, non viene coperto solo quello, viene depauperato anche il patrimonio
- legati a finalità specifiche, per cui occorrono particolari interventi "ad hoc"
- in termini di capitali immobili e attrezzature
- in termini di capitali che producono interessi per coprire i fabbisogni relativi all'anno di esercizio si tratta quindi di patrimonio investito che genera reddito.

A questi fabbisogni, corrispondono 4 programmi che si distinguono in:

- raccolta annuale utilizzata per coprire il deficit annuale ed usualmente richiesta sotto forma di quota associativa o come donazione ordinaria. La differenza sta nel fatto che la quota predispone ad una sorta di rinnovo, porta con sé il concetto di appartenenza e quindi è fidelizzante nel tempo, mentre la donazione non possiede tutte queste caratteristiche;
- raccolte capitali, legate a specifici progetti;
- grandi donazioni o donazioni straordinarie: vengono fatte ogni 5-7 anni e sono donazioni "una tantum";
- donazioni pianificate, meglio conosciute come lasciti e testamenti.

È lo sforzo di ricerca di donazioni, che si protrae nel tempo, da parte dei costituenti dell'organizzazione e di tutti gli altri potenziali donatori come imprese, fondazioni, associazioni ed enti statali. I concetti base della raccolta annuale sono: ottenere la donazione, fare in modo che si ripeta e aumentarne l'entità. Le finalità della raccolta annuale sono le seguenti:

- raccogliere fondi, su base annua e in modo ripetuto;
- creare abitudini e modalità di donazione;
- mettere a punto sistemi di donazione che portino ad un aumento dell'entità delle donazioni e alla massimizzazione delle donazioni pianificate;
- aggiornare continuamente le liste di potenziali grandi donatori;
- fare sì che il messaggio dell'organizzazione venga ribadito ogni anno;
- indurre l'organizzazione non profit ad essere responsabile annualmente e in modo continuativo dell'amministrazione etica dei beni elargiti dai donatori.

In linea generale, la raccolta annuale mira ad ottenere donazioni dal reddito annuo del donatore, per far fronte al fabbisogno dell'organizzazione in termini di liquidità.

Di seguito si presentano i risultati parziali dell'indagine realizzata, che prevedeva la trasmissione di questionari semistrutturati a tutte le Associazioni che hanno ricevuto dal 2006 al 2009 finanziamenti dal Fondo Nazionale del Volontariato.

Hanno risposto al questionario n. 90 Associazioni, nello specifico le annualità in cui hanno ricevuto il finanziamento sono le seguenti:

ANNUALITA'	NUMERO QUESTIONARI
2006	12
2007	22
2008	24
2009	32
TOTALE	90

La prima domanda era tesa a rilevare l'**ambito territoriale** di intervento delle suddette associazioni.

La maggior parte delle Associazioni (56% ) opera soprattutto in più Comuni della Provincia, il 15% a livello regionale, il 22% nel quartiere-rione e zona comunale, il 7% a livello provinciale.

Ambito di intervento	%

	Più comuni della provincia	56
	A livello regionale	15
	Nel quartiere-zona comunale	22
	A livello provinciale	7
	Totale	100

Rispetto **all'impegno dei volontari**, è stato loro richiesto l'ammontare medio all'interno dell'organizzazione, la maggior parte (68%) ha risposto dalle 5,5 a 10 ore settimanali, mentre il 21% da 3,5 a 5 ore settimanali, l'11% sino a 3 ore settimanali.

### Attività svolte e destinatari

Veniva inoltre chiesto quali attività vengono svolte abitualmente dal Gruppo/Associazione.

La maggior parte degli intervistati risponde che l'Associazione si occupa prevalentemente di attività **socio assistenziali** (54,5%), da attività **ludico ricreative** (23%), da attività **aggregative e di socializzazione** (15%) e di tutela e **promozione dei diritti** (7,5%).



I **destinatari** delle attività sono minori, adolescenti e giovani (44%), anziani (24%), disabili (19%) ed utenza indifferenziata (13%).

E' stato poi chiesto di indicare la mission. La mission di un'Associazione è definita come Dichiarazione di valori e convinzioni che risponde alla domanda sul "perché" un'organizzazione non profit esiste, illustrando la sua ragione di esistenza. La Mission delle Associazioni intervistate è quella di promuovere l'assistenza socio sanitaria dei soggetti svantaggiati (27%), seguita da una dimensione più ludica, che è quella della promozione di attività per il tempo libero e la socializzazione (16%).

<b>Mission</b>	<b>%</b>
Promozione assistenza socio-sanitaria soggetti svantaggiati	27
Promozione e tutela diritti umani e legalità	6
Promozione della tutela ambientale e comportamenti eco-sostenibili	6
Integrazione immigrati	5
Promozione aggregazionismo giovanile e non	10
Sostegno ai diritti dei minori	6
Promozione dei valori religiosi ed etici	8
Promozione eventi e cultura del tempo libero	16
Promozione e sostegno attività sportive	4
Sensibilizzazione e promozione cittadinanza attiva	4
Promozione e sviluppo della cooperazione internazionale	5
n.r.	2
Totale	100

E' interessante inoltre distinguere le mission relativamente all'orientamento dei valori prevalenti. Utilizzando la nota distinzione tra valori materialisti e post-materialisti, possiamo comprendere meglio come e dove si collocano le Associazioni degli intervistati. Premesso che tale distinzione viene utilizzata per la prima volta dal

sociologo Ronald Inglehart<sup>115</sup>, il quale analizza il processo di mutamento dei valori avvenuto nelle società occidentali. La lunga fase di crescita economica ha spostato l'attenzione dai temi del benessere materiale a quelli relativi allo stile di vita, cioè verso valori di tipo 'post-materialistico'. La tesi di Inglehart, sull'emergere nelle società occidentali del **post-materialismo**, si basa su due presupposti. Il primo è che esiste una gerarchia dei bisogni, tale per cui quelli di ordine elevato, relativi alla crescita intellettuale e artistica della persona, sono concepibili soltanto dopo che sono stati soddisfatti quelli di livello più basso, relativi ad esempio alla sopravvivenza fisica.

Il secondo è che il momento decisivo per la socializzazione politica, cioè quando si formano credenze e valori destinati a sopravvivere nel tempo, si colloca nel passaggio dalla giovinezza all'età adulta, e che quindi principi e priorità acquisiti in quel momento tendono a mantenersi anche successivamente.

La generazione che è arrivata all'età adulta alla fine degli anni Sessanta si differenzia enormemente dalla generazione precedente. Era una generazione cresciuta in condizioni di benessere economico, facile accesso all'istruzione superiore e bassa esposizione al rischio di una guerra. Queste condizioni avrebbero gradualmente indebolito valori di tipo 'materialistico', che riflettono preoccupazioni relative al benessere economico ed alla sicurezza personale e collettiva, e favorito l'emergere invece di valori "post-materialistici". Questi invece sono orientati verso bisogni di natura prevalentemente espressiva, come ad esempio l'auto-realizzazione nella sfera privata e la democrazia partecipativa.

I mutamenti avvenuti all'interno delle società si riscontrano nei movimenti sociali che si mobilitano dagli anni Sessanta in poi. I 'nuovi movimenti sociali', come il movimento femminista, quello studentesco, le lotte urbane, i movimenti legati alla sessualità, il movimento ecologista, le proteste anti-istituzionali (giustizia, carceri e ospedali psichiatrici), le lotte legate ai problemi della medicina e della salute, presentano delle grosse novità rispetto ai 'vecchi' movimenti che sino a quel momento erano stati protagonisti delle mobilitazioni nella società.

I nuovi movimenti sociali si caratterizzano per l'utilizzo della partecipazione diretta, e per il rifiuto della rappresentanza, in quanto quest'ultima tende a riprodurre tutti quei meccanismi di controllo e di manipolazione, contro cui il movimento si mobilita. Il rifiuto della rappresentanza è dovuto al processo di scolarizzazione, che ha reso questa generazione meno disponibile alle pratiche di delega e sottomissione a un ordine istituzionale fortemente gerarchico.

L'emergere di questi 'nuovi movimenti sociali' è stato associato a quel processo di mutamento dei valori che ha investito tutte le società industriali. Caratteristica principale di questi movimenti sociali, che li differenzia enormemente da quelli sino a quel momento protagonisti delle mobilitazioni, è la novità dei valori presenti alla base delle rivendicazioni.

---

<sup>115</sup> Inglehart, R., *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, 1977, Princeton University Press, Princeton N. J.; trad. it. *La rivoluzione silenziosa*, 1983, Rizzoli, Milano.

I 'vecchi' movimenti puntavano soprattutto alla redistribuzione delle ricchezze ed all'accesso ai centri decisionali. I nuovi movimenti sociali rivendicano quell'autonomia della sfera privata che, soprattutto con l'introduzione del Welfare, viene sempre di più invasa dalle politiche dello Stato. Si tratta di movimenti principalmente orientati verso conflitti di tipo non materiale. C'è una valorizzazione dei problemi legati all'identità e alla stima di sé.

Ricodificando le mission in due orientamenti (valori materialisti e post- materialisti) emerge una prevalenza di questi ultimi (59%), includendo in tale ambito la promozione e tutela dei diritti, la tutela ambientale, la promozione dell'aggregazionismo giovanile, la promozione dei valori etici e religiosi e cultura del tempo libero, la promozione della cittadinanza attiva e della cooperazione internazionale e la diffusione del modello educativo Powell, considerandoli come relativi alla sfera dell'"espressione del sè e dell'auto-realizzazione nella sfera privata".

Mission	%
Mission legata a Valori Materialistici	41
Mission legata a valori Post-materialistici	59
Totale	100

### Reti e coordinamenti

Il 98% delle associazioni fa parte di **reti e coordinamenti**, che risultano essere in prevalenza i Centri di servizio e Consulte del Volontariato.

APPARTENENZA A RETI E COORDINAMENTO	%
SI	98
NO	2
Totale	100

E' stato chiesto inoltre se l'organizzazione, negli ultimi 3 anni, ha attivato collegamenti per iniziative comuni, intese, collaborazioni, con altri Soggetti territoriali.

Risultano costanti e sistematici i rapporti con altre organizzazioni di volontariato (64%), enti locali (Regioni, Province e Comuni) per il 24% delle Associazioni e altre associazioni di promozione sociale (12%). Collaborano su specifici progetti soprattutto con Enti Locali (58%) e con altre Associazioni di Volontariato (42%).



<b>RAPPORTO COSTANTI E CONTINUATIVI</b>	<b>%</b>
Associazioni di volontariato	64
Enti Locali	24
Associazioni di promozione sociale	12
Totale	100

<b>RAPPORTI SU SPECIFICI PROGETTI</b>	<b>%</b>
Associazioni di Volontariato	42
Enti Locali	58
Totale	100

Questi dati mettono in evidenza una certa difficoltà da parte delle associazioni e dei gruppi contattati nel portare avanti pienamente quel ruolo di governance che potrebbero assumere per promuovere politiche giovanili partecipate. L'approfondimento sui rapporti tra Associazioni e Enti Locali, ci riporta infatti inevitabilmente al tema attuale del welfare municipale fondato su un approccio territoriale integrato e modulato su un'organizzazione a rete del lavoro sociale. Un modello, quindi, che ha come cardine un approccio di lavoro interistituzionale e che vede la partecipazione attiva del partenariato sociale del territorio. Oggi assistiamo ad un nuovo lessico socio-istituzionale che, con espressioni come welfare municipale, welfare comunitario, welfare locale o welfare cittadino o welfare mix, fa complessivamente riferimento a quell'insieme di attori locali che attraverso la concertazione, co-progettano, condividono e ricompongono le molteplici azioni progettuali dentro un quadro complessivo di politiche sociali a livello cittadino. Il modello di welfare, delineato con la legge 328/2000, in particolare nella sua costruzione a livello locale, implica la necessità di delineare il ruolo dei diversi soggetti che concorrono a definire il profilo di un welfare plurale sorretto da un sistema di responsabilità condivise.

La legge 328, infatti, indica la programmazione concertata<sup>116</sup> e partecipata, quale metodo prescelto nell'ambito delle politiche sociali, con l'obiettivo di costruire un sistema sociale locale basato sui principi della responsabilità condivisa e della valorizzazione delle risorse a livello di ambiti territoriali adeguatamente dimensionati per una programmazione efficace. Tra le finalità, la legge prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e lo Stato riconoscano e agevolino il ruolo dei soggetti del Terzo settore nell'ambito della programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di

---

<sup>116</sup> Il metodo della concertazione è stato già sperimentato con la legge 285/1997 (accordo di programma per il Piano infanzia e adolescenza).

interventi e servizi sociali. E' chiaro però che affinché tale intento venga realmente raggiunto è necessario un impegno da entrambe le parti: istituzioni e terzo settore.

E' stato chiesto se esiste una quota associativa da parte dei soci volontari. L'85% ha risposto di si, il 15% di no. Le quote non risultano essere differenziate tra i diversi associati.

Quote associative	%
SI	85
NO	15
Totale	100

Tali quote comprendono , per il 78% delle associazioni l'iscrizione annuale, il 15%assicurazione dei soci, il 7% ricevimento a materiale informativo.

Ma il tema chiave dell'indagine erano le modalità e gli strumenti utilizzati per la raccolta fondi.

Veniva chiesto anzitutto se l'associazione ha un ufficio/settore/direzione interna per la raccolta fondi.

Il **79% risponde di no**, a conferma della **grande difficoltà** delle associazioni di volontariato nell'avere una struttura organizzativa dedita al reperimento di risorse finanziarie.

PRESENZA SEZIONE RACCOLTA FONDI	%
SI	21
NO	79
Totale	100

Nel caso affermativo (29%) le associazioni rispondono che tale sezione è composta da un numero medio di 1 max 2 persone.

Il 57% si avvale di società/consulenti esterni per la raccolta fondi, e tale attività viene remunerata soprattutto (84%) da una percentuale sull'ottenuto.

UTILIZZO CONSULENTI ESTERNI	%
SI	57
NO	43
Totale	100

E' stato poi chiesto nello specifico come il **fatturato** derivante dall'attività di raccolta fondi dell'Organizzazione si divide quella **generica** (sostegno all'Organizzazione) da quella **specifica** (sostegno ad un progetto determinato). Tale informazione è stata data in termini percentuali.

Il 73% ha risposto il sostegno all'Organizzazione in prevalenza, mentre il 27% il sostegno al singolo progetto.

Inoltre viene chiesto di indicare la provenienza maggiore di tali fondi per il sostegno all'organizzazione: la maggior parte indica il 65% dai contributi pubblici, il 18% dalle Fondazioni, il 12% dal 5 per mille, il 5% da sponsorizzazioni.

PROVENIENZA FONDI PER SOSTEGNO ALL'ORGANIZZAZIONE	%
Contributi pubblici	65
Fondazioni	18
5 per mille	12
Sponsorizzazioni	5
Totale	100

Rispetto invece all'attività a sostegno di progetti specifici, risulta che la maggior parte si avvale di contributi di fondazioni (15%) e contributi pubblici (74%), l'11% in autofinanziamento.

<b>PROVENIENZA FONDI PER SOSTEGNO PROGETTI SPECIFICI</b>	<b>%</b>
Contributi pubblici	74
Fondazioni	15
Autofinanziamento	11
Totale	100

Abbiamo poi chiesto di indicare **l'entità delle entrate complessive**: l'82% indica dai 30.000,00 ai 100.000,00 euro, il 14% dai 100.000,00 ai 300.000,00 mila, il 4% sotto i 30.000,00 mila.

Rispetto agli **strumenti** utilizzati per la raccolta fondi, prevale soprattutto il face to face (61%) il direct marketing e l'e-mailing (32%), e il web marketing (7%).

<b>STRUMENTI UTILIZZATI</b>	<b>%</b>
Face to face	61
Direct marketing-e-mailing	32
Web marketing	7
Totale	100

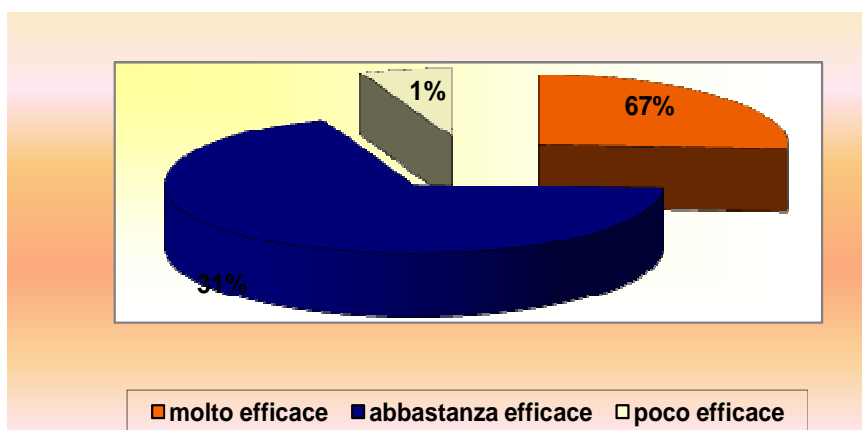
Di questi strumenti il 79% considera il face to face più efficace, seguito dall'e-mailing (21%). Tra le motivazioni dati **all'efficacia maggiore** del faccia a faccia, soprattutto la capacità di dialogare direttamente con i potenziali donatori, instaurando quindi un rapporto fiduciario ed una fidelizzazione significativa con i donatori.

Rispetto al 5 per mille, gli strumenti principalmente utilizzati risultano essere il face to face (52%) e l'e-mailing e direct marketing (48%).

La maggior parte delle organizzazioni partecipanti all'indagine (64%) ha inoltre dichiarato di aver beneficiato del cd 5 per mille negli anni 2006-2007-2008-2009.

Beneficio del 5 per mille annualità 2006-2007-2008-2009	%
SI	64
NO	36
Totale	100

E' stato chiesto di indicare gli importi, risultano essere inferiori ai 30 mila euro all'anno, e l'annualità in cui è stato maggiore è il 2008. Lo strumento del 5 per mille è considerato dal 68% delle associazioni abbastanza efficace, il 26% lo considera molto efficace, e il 6% poco efficace.



Rispetto ai **canali promozionali** utilizzati dall' Associazione per farsi conoscere i più importanti risultano essere la stampa, volantinaggio che pubblicizza le attività del gruppo (47%), il passaparola (41%), e le iniziative pubbliche (12%).

Infine veniva chiesto se le Associazioni avvertono l'esigenza di avere una **formazione ad hoc** sul tema della Raccolta fondi : il 93% risponde di si, e rispetto agli argomenti per i quali si ritiene vi sia maggior necessità di formazione, la maggior parte (75%) dichiara "Strumenti e tecniche di progettazione", il 21% Aspetti contabili e finanziari e il 4% monitoraggio e valutazione.

NECESSITA' FORMAZIONE AD HOC	%
SI	93
NO	7
Totale	100

## 2.11. Casa del Welfare: le Reti nel Volontariato. I risultati parziali dell'indagine esplorativa a cura di Sabina Polidori e Simona Rotondi

La “Casa del Welfare” è un progetto sperimentale che dovrebbe diventare un polo logistico in cui si possano erogare l'insieme dei servizi rivolti alla persona in un sistema integrato come previsto dal “Libro bianco sul futuro delle modello sociale” del 2009. Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una progressiva evoluzione e a notevoli cambiamenti che hanno trasformato il modello di welfare: la temporaneità, la precarietà e l'instabilità delle relazioni sociali attuali, nonché le forme contrattuali odierne, l'indebolimento delle reti familiari, l'aumento del panorama dei bisogni sociali a cui il sistema di welfare è chiamato a rispondere, sono tutti elementi di debolezza a cui interventi legislativi e iniziative territoriali sono chiamati a far fronte. In questo tipo di società la nuova disuguaglianza non è più identificabile solo sulla base dell'occupazione e dello status economico, ma anche in relazione alle diverse trame biografiche, alle diverse condizioni generali di vita, a cui contribuiscono anche il sistema di welfare e le forme di organizzazione familiare. Questo processo, se in linea teorica disegna il quadro della nuova disuguaglianza sociale, sul piano pratico apre alla prospettiva di maggiori opportunità di autonomia del cittadino, attraverso l'idea di un welfare state prosociale che comporta una concezione promozionale dell'intervento pubblico, diretto a favorire una maggiore responsabilità (empowerment) del cittadino stesso, anche attraverso criteri di organizzazione reticolare del modello di welfare state. In un'ottica di sussidiarietà attiva e di maggiore decentramento per il rafforzamento dei livelli territoriali, il livello centrale ha quindi funzioni di stimolo e sostegno alle azioni locali, anche favorendo sperimentazioni su specifiche tematiche che, una volta verificate l'efficacia, possano essere oggetto di mainstreaming orizzontale.

Il quadro dinamico delle evoluzioni degli ultimi anni lascia infatti intravedere diverse possibilità di sperimentazioni di modelli di sussidiarietà, ed è evidente come le organizzazioni di volontariato (Legge 266/91): rappresentano un attore di sussidiarietà, in quanto intervengono direttamente e autonomamente sui bisogni e sui problemi della comunità, stando vicino alla domanda e alle istanze della stessa comunità e pronto a rispondervi in termini sia di tutela sia di servizi; contemporaneamente sono anche alimentatore di sussidiarietà, in quanto soggetti che costituiscono il raccordo tra cittadini e istituzioni nella misura in cui promuovono la solidarietà, la partecipazione responsabile, l'empowerment stesso dei cittadini. Questa seconda valenza richiama oggi la peculiarità fondante delle organizzazioni di volontariato, ossia la promozione e la formazione alla solidarietà, al senso civico e alla cittadinanza attiva e partecipata.

Per meglio comprendere le potenzialità e la fattibilità del modello “Casa del Welfare” nel nostro Paese, è stata realizzata un'indagine esplorativa per verificare la praticabilità dello stesso, e la percezione diffusa tra gli Attori Sociali. La Casa del Welfare, se ben studiata e attuata, potrebbe essere un buon esempio di gestione dei processi di sussidiarietà, basandosi sulla creazione di sportelli unici di erogazione di servizi che

facilitano l'accesso dei cittadini al sistema delle politiche sociali e delle politiche attive del lavoro. Per tale motivo l'indagine intende anche rilevare e conoscere le modalità organizzative afferenti il lavoro di rete tra organizzazioni di Volontariato e gli altri soggetti di Terzo Settore, in attuazione a quanto stabilito nella Legge 328/2000 e in adempimento ad essa nei piani regionali e nei rispettivi piani di zona, nonché come espresso anche nel già citato Libro Bianco del Ministro Sacconi.

Nella fattispecie, tale lavoro è sia un'indagine esplorativa/conoscitiva, sia assume la connotazione di una Ricerca -Azione, in quanto non si limita alla sola rilevazione di informazioni e di dati quanti/qualitativi, ma ha anche il fine di promuovere la cultura del lavoro in rete tra organizzazioni di volontariato e altri soggetti di Terzo settore.

Tale presupposto è fondamentale infatti per produrre cambiamenti:

- direttamente all'interno della mission/vision e conseguentemente dei rispettivi modelli organizzativi delle organizzazioni di volontariato;
- indirettamente all'interno della mission/vision e conseguentemente dei modelli organizzativi degli altri soggetti di Terzo settore.

L'obiettivo è quello di fornire un quadro articolato della composizione del fenomeno, con attenzione particolare a variabili quali, ad esempio, l'attività di intervento prevalente (esplicitata nell'atto di iscrizione ai relativi Registri Regionali/Provinciali del Volontariato (art. 6, legge 266/1991), la dimensioni delle realtà coinvolte, alla distribuzione territoriale delle esperienze, la consistenza e la provenienza delle risorse utilizzate, all'individuazione riguardante l'appartenenza a reti di coordinamento.

In particolare, gli output prodotti del presente lavoro, ossia il rapporto di ricerca e le linee guida strategiche, costituiranno per gli stakeholders coinvolti, un punto di riferimento per orientare le azioni future di sviluppo e consolidamento delle relazioni, stimolando un momento di riflessione sul tema.

Sono stati trasmessi questionari semistrutturati a tutte le Associazioni che hanno ricevuto dal 2006 al 2009 finanziamenti dal Fondo Nazionale del Volontariato.

Hanno risposto al questionario n. 89 Associazioni, nello specifico le annualità in cui hanno ricevuto il finanziamento sono le seguenti:

<b>CASA WELFARE</b>	
<b>Direttiva</b>	<b>num questionari</b>
2006	13
2007	25
2008	23
2009	28
<b>TOTALE</b>	<b>89</b>

La prima domanda del questionario trasmesso era intenzionata a rilevare se le Associazioni lavorano in rete con altri soggetti territoriali. Tutti affermano di farlo.

LAVORO IN RETE	%
SI	100
NO	0
Totale	100

Abbiamo chiesto di indicare con quale frequenza l'associazione avesse rapporti con gli enti indicati (rapporti molto frequenti; abbastanza frequenti; sporadici; nulli). Considerando tutti quelli che hanno dichiarato di avere almeno rapporti sporadici con ciascuna istituzione, abbiamo riepilogato i risultati nella tabella. Qui abbiamo due colonne percentuali, la prima riferita al numero delle risposte, la seconda riferita ai casi. Il Comune è l'ente con il quale le organizzazioni maggiormente interagiscono a vario titolo; qui, infatti, abbiamo il 21% delle risposte e l'81% delle organizzazioni che abbiamo intervistato. In particolare con il Comune, i rapporti sono molto frequenti nel 33% dei casi. Dal totale delle percentuali sui casi, possiamo evincere che in media le organizzazioni intervistate hanno rapporti con 4 istituzioni sulle otto tra cui era possibile scegliere.

	% sulle risposte	% sui casi
Regione	15	62
Provincia	17	69
Comune	<b>21</b>	<b>81</b>
Municipi/Circoscrizioni	9	38
Comunità montane	4	17
Asl	12	47
Scuola università	18	72
Altro	4	16
	100	(412)



La tabella successiva riepiloga il tipo di relazione che le associazioni hanno con i vari enti. Gli intervistati hanno indicato tutte le attività che legano le organizzazioni a ciascun ente e per questo motivo, il totale dei tipi di rapporto è superiore al totale delle organizzazioni che risultano in contatto con ogni ente. Per chiarezza espositiva, abbiamo tralasciato i municipi e le circoscrizioni, le comunità montane e la categoria residuale altro, con i quali le organizzazioni entrano in contatto in un numero più esiguo di casi.

Mentre con istituzioni più distanti come la Regione, quasi la metà dei rapporti si concretizza nella partecipazione a concorsi; alla Provincia e al Comune si chiede un sostegno che può essere un patrocinio o il finanziamento di un'iniziativa. Infine, gli enti con i quali più spesso si svolgono attività congiunte sono l'asl e la scuola o l'università. Una ulteriore riflessione ci porta a rilevare che possiamo distinguere i rapporti con i vari enti in base all'orizzontalità (in caso di attività congiunte, partenariati), come nel caso dei Comuni e delle Scuole/Università/ASL, o alla verticalità (ad esempio per la partecipazione a concorsi), come nel caso delle Regioni. Un rapporto di tipo orizzontale si basa in prevalenza su una collaborazione paritaria e bidirezionale, mentre quello verticale vede l'associazione in una posizione di "subalternità" rispetto all'Ente, o comunque in attesa che gli venga erogato un servizio.

Questi dati mettono in evidenza una certa difficoltà da parte delle associazioni e dei gruppi contattati nel portare avanti pienamente quel ruolo di governance che potrebbero assumere per promuovere politiche giovanili partecipate. L'approfondimento sui rapporti tra Associazioni e Enti Locali, ci riporta infatti inevitabilmente al tema attuale del welfare municipale fondato su un approccio territoriale integrato e modulato su un'organizzazione a rete del lavoro sociale. Un modello, quindi, che ha come cardine un approccio di lavoro interistituzionale e che vede la partecipazione attiva del partenariato sociale del territorio. Oggi assistiamo ad un nuovo lessico socio-istituzionale che, con espressioni come welfare municipale, welfare comunitario, welfare locale o welfare cittadino o welfare mix, fa complessivamente riferimento a quell'insieme di attori locali che attraverso la concertazione, co-progettano, condividono e ricompongono le molteplici azioni progettuali dentro un quadro complessivo di politiche sociali a livello cittadino.

Il modello di welfare, delineato con la legge 328/2000, in particolare nella sua costruzione a livello locale, implica la necessità di delineare il ruolo dei diversi soggetti che concorrono a definire il profilo di un welfare plurale sorretto da un sistema di responsabilità condivise.

La legge 328, infatti, indica la programmazione concertata<sup>117</sup> e partecipata, quale metodo prescelto nell'ambito delle politiche sociali, con l'obiettivo di costruire un sistema sociale locale basato sui principi della responsabilità condivisa e della valorizzazione delle risorse a livello di ambiti territoriali adeguatamente dimensionati per una programmazione efficace. Tra le finalità, la legge prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e lo Stato riconoscano e agevolino il ruolo dei soggetti del Terzo settore nell'ambito della programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di

---

<sup>117</sup> Il metodo della concertazione è stato già sperimentato con la legge 285/1997 (accordo di programma per il Piano infanzia e adolescenza).

interventi e servizi sociali. E' chiaro però che affinché tale intento venga realmente raggiunto è necessario un impegno da entrambe le parti: istituzioni e terzo settore.

### Tabella Riepilogativa del tipo di attività per ente

	regione		provincia		comune		asl		scuola/uni versità	
		%		%		%		%		%
attività congiunte		12		15		24		51		70
rapporti economici		14		10		17		14		10
donazioni		4		3		5		1		1
partecipazione a concorsi		41		25		12		5		5
sostegno		29		36		30		17		11
rapporti di rivendicazione		12		12		11		11		3

In seguito sono stati incrociati i dati relativi al tipo di attività che le Associazioni svolgono con gli Enti Locali, con l'appartenenza geografica delle Associazioni stesse. Nella Tabella vediamo che le Regioni hanno rapporti con le Associazioni per sostegno soprattutto al Nord (30%), per rapporti di rivendicazioni al Centro (15%), mentre per la partecipazione a concorsi in prevalenza (seppure di poco superiore rispetto al Nord), al Sud e Isole (39%). I rapporti economici prevalgono in particolar modo nelle Associazioni del Centro Italia (19%).

#### Tipo di attività con Regione per appartenenza geografica

Regione	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE	Totale
attività congiunte	10%	13%	10%	11%
rapporti economici	13%	<b>19%</b>	7%	12%
donazioni	7%	0	4%	3%
partecipazione a concorsi	37%	32%	<b>39%</b>	36%
sostegno	<b>30</b>	21%	27%	26%
rapporti di rivendicazione	3%	<b>15%</b>	12%	11%
Totale	30	47	67	

#### Percezioni soggettive sulle Istituzioni: costruzione di Indici di **fiducia ed adeguatezza**

Per rilevare il giudizio degli intervistati sulle istituzioni locali e nazionali abbiamo inserito un differenziale semantico con sette coppie di aggettivi contrapposti (flessibili-rigide; trasparenti-opache; potenti-impotenti; vicine-lontane; forti-deboli; leggere-pesanti; attente-disattente), ai quali gli intervistati dovevano reagire attribuendo un punteggio compreso tra 1 (condivisione piena aggettivo di sinistra) e 7 (condivisione piena aggettivo di destra). Gli aggettivi scelti sono stati ritenuti rilevanti su due dimensioni: fiducia nelle istituzioni e adeguatezza delle istituzioni.

L'indice di fiducia è stato calcolato sommando i punteggi assegnati sulle contrapposizioni: trasparenti-opache; vicine-lontane e attente-disattente e varia tra 3 e 21, poi classificato in tre classi.

### Fiducia nelle istituzioni locali

	%
molta fiducia	10
moderata fiducia	46
nessuna fiducia	43
Totale	98
Dai mancanti	2
Totale	100

Sebbene una larga percentuale si posizioni nelle categorie centrali, come sempre accade in presenza di strumenti come le scale, il 43% dei nostri intervistati risulta non avere alcuna fiducia nelle istituzioni locali. Se si passa poi alle istituzioni nazionali, il risultato è ancora più netto, dato che il 62% dichiara di non avere alcuna fiducia in esse. D'altra parte, questo risultato è in linea con le ragioni addotte all'esperienza associativa negativa: la difficoltà di interagire e di interloquire con le istituzioni, locali o nazionali che siano. Probabilmente, il giudizio sulle istituzioni locali è un po' meno critico per la minore distanza, se non altro spaziale, rispetto a quelle nazionali.

### Fiducia nelle istituzioni nazionali

	v.a.	%
molta fiducia	5	3
moderata fiducia	51	29
nessuna fiducia	107	62
Totale	163	94
dati mancanti	10	6
Totale	173	100

L'indice di adeguatezza è stato calcolato sommando i punteggi assegnati sulle contrapposizioni potenti-impotenti; forti-deboli; leggere-pesanti e flessibili-rigide, varia tra 4 e 28, riclassificato in quattro classi. La tabella evidenzia una migrazione maggiore rispetto a quanto avvenuto per l'indice di fiducia verso la categoria moderata. In pratica, nessun intervistato le ritiene 'adeguate' (abbiamo 0 sia tra le basi sia tra gli intermedi e 1 solo caso tra i vertici), sebbene il 10% del nostro campione nutra molta fiducia in esse: probabilmente per questi intervistati le due questioni non vanno

esattamente di pari passo, concentrandosi sulla bontà degli intenti più che sul raggiungimento degli obiettivi.

#### **Adeguatezza delle istituzioni locali**

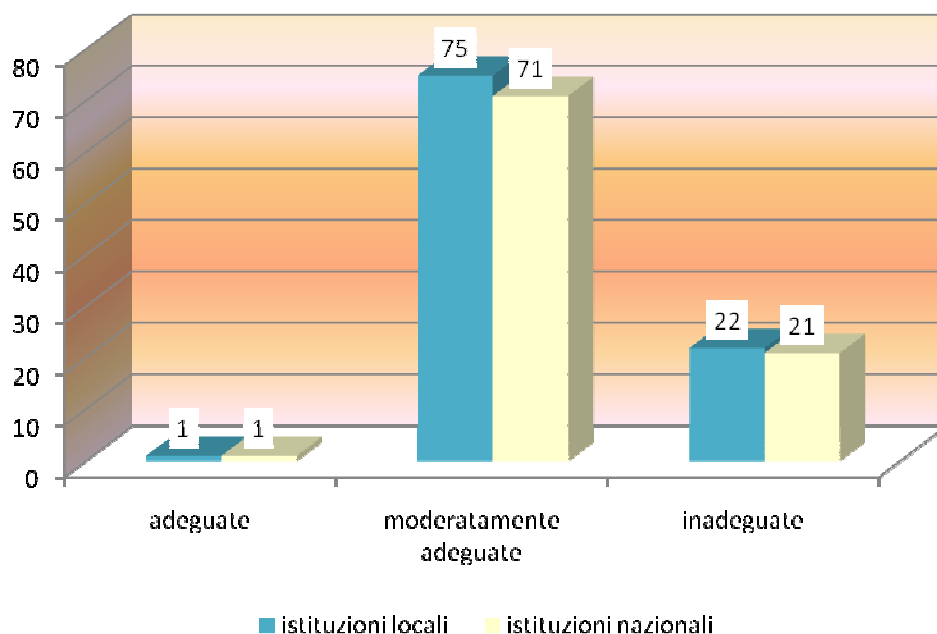
	%
adeguate	1
moderatamente adeguate	75
inadeguate	22
Totale	97
Dati mancanti	3
Total	100

Contrariamente a quanto visto per la fiducia, dal punto di vista dell'adeguatezza le istituzioni nazionali e locali sono considerate sullo stesso piano, come si vede bene dal grafico.

#### **Adeguatezza delle istituzioni nazionali**

	%
adeguate	1
moderatamente adeguate	71
inadeguate	21
Totale	94
dati mancanti	6
Totale	100

## Grafico Adeguatezza delle istituzioni locali e nazionali



Alla fine di questa sezione abbiamo indagato i rapporti del gruppo con altre realtà associative che sono per oltre il 60% abbastanza o molto frequenti. Abbiamo raggruppato i gruppi con i quali si entra in contatto in cinque macrocategorie rappresentate nella tabella.

### Rapporti con altri gruppi

	%
no	13
sì ma sporadici	21
sì abbastanza frequenti	31
sì molto frequenti	30
non so	3
Totale	99
Dati mancanti	1
Totale	100

Ciascun gruppo intervistato può entrare in contatto con ciascuna delle categorie indicate e quindi, anche qui, come per le altre domande a risposta multipla, presentiamo sia le percentuali calcolate sul totale delle risposte, sia le percentuali calcolate sui casi. Dal totale delle percentuali calcolate sui casi, notiamo che in media, ciascun gruppo da noi intervistato ha rapporti con 2,17 delle cinque categorie indicate.

La categoria con la quale meno si entra in contatto è quella della 'organizzazioni istituzionali' che qui comprende partiti e associazioni di categoria o sindacati, mentre il 99% dei casi, quindi in pratica tutti gli intervistati hanno rapporti con qualche gruppo che appartiene alla categoria 'associazionismo'.

#### Gruppi con i quali si entra in contatto

	%	% sui casi
imprese sociali	24	51
organizzazioni istituzionali	8	17
reti di II livello	10	22
ONG	13	27
associazionismo	46	99
Totale	100	217

Andando a distinguere tra i gruppi, vediamo che non c'è differenza nel rapporto con il mondo dell'associazionismo; infatti, vi entrano in contatto il 98% delle associazioni nazionali intervistate e il 100% sia delle associazioni locali sia dei gruppi informali. Una differenza, al contrario, la notiamo nei rapporti con le organizzazioni istituzionali (quindi partiti; sindacati e associazioni di categoria) con i quali solo uno dei 19 gruppi informali intervistati ha rapporti e con le reti di II livello, qui rappresentati da forum e consulte.

I contatti sono finalizzati soprattutto alla partecipazione ad attività reciproche o ad attività congiunte, indicando perciò rapporti alla pari - le donazioni rappresentano, infatti, solo il 6%.

### Tipo di rapporti con altri gruppi

	%	% sui casi
attività congiunte	42	79
rapporti politici	6	11
partecipazione ad attività reciproche	43	81
donazioni	6	11
altro tipo di rapporti	4	8
Totale	100	190

### *Progetto CASA DEL WELFARE: conoscenza e considerazioni*

E' stato chiesto se conoscessero il progetto pilota della Casa del Welfare: il 62% dichiara di non conoscerlo.

CONOSCENZA DEL PROGETTO CASA DEL WELFARE	%
SI	38
NO	62
Totale	100

Coloro che lo conoscono esprimono una valutazione abbastanza positiva: il 76% lo considera abbastanza efficace, il 13% molto efficace, l'11 poco efficace.



<b>EFFICACIA DEL PROGETTO CASA DEL WELFARE</b>	<b>%</b>
Molto efficace	76
Abbastanza efficace	13
Poco efficace	11
Totale	100

### Reti e integrazioni

La sezione reti ed integrazioni cerca di capire se il gruppo è inserito in una rete, se lo è stato in passato e che posizione occupa. La prima domanda filtro riguarda proprio l'essere o meno inseriti in una rete.

<b>RETI</b>	<b>%</b>
SI	96
NO	4
Totale	100

La tabella riepiloga i motivi per partecipare ad una rete. Tra i buoni motivi, il 63% dei nostri intervistati risponde che in questo modo si possono più facilmente raggiungere gli obiettivi prefissati, seguito dallo scambio di buone prassi.

### Motivi per partecipare ad una rete

	%
migliorare l'immagine della propria associazione	5
raggiungere più facilmente gli obiettivi prefissati	36
scambio di buone prassi	34
acquisire maggiore potere contrattuale	4
altro	7
non so	6
Totale	91
dati mancanti	9
Totale	100

Il 22% dei nostri intervistati ritiene che sia rischioso entrare a far parte di una rete. Chi ha partecipato o partecipa tuttora ad una rete risponde che ci sono dei rischi più di chi non ha partecipato o non partecipa ad una rete, a significare quindi che i nostri intervistati parlano per esperienza diretta.

### Rischi nel partecipare ad una rete

	%
sì	22
no	54
non so	21
dati mancanti	3
Totale	100

I rischi maggiormente indicati nelle risposte aperte sono la manifestazione di una notevole diffidenza verso quella che si può definire come un'azione collettiva. Riguardano la perdita della propria identità intesa come il sacrificio dei propri fini a un fine altro. Alcuni ritengono che la rete rischia di snaturare il reale senso del volontariato, che l'accesso a questi organismi sia frutto di accordi predefiniti e che questi tutelino più i propri interessi che gli interessi delle associazioni che rappresentano. Le difficoltà evidenziate sono anche di tipo logistico, di coordinamento e di comunicazione tra associazioni sostanzialmente diverse anche nella strutturazione e nella rigidità. Questo comporterebbe per alcuni una notevole perdita di tempo e un ostacolo piuttosto che una facilitazione nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

#### **Quali rischi nel partecipare ad una rete**

	%
eccessiva burocratizzazione	8
difficoltà comunicative	15
difficoltà logistiche e di coordinamento	35
perdita di identità	35
difficoltà di coinvolgimento di tutte le associazioni	8
Totale	100

PARTE TERZA - Il progetto "LABORATORI DI CITTADINANZA  
PARTECIPATA

### **3.1. Descrizione del progetto a cura di Sabina Polidori<sup>118</sup>, Simona Rotondi<sup>119</sup>, Andrea Tavazza<sup>120</sup>**

Il Progetto “Laboratori di Cittadinanza Partecipata”, è stato realizzato da cinque Amministrazioni Provinciali: Torino (capofila), Arezzo, Benevento, Palermo e Treviso, da un’idea e proposta dell’Osservatorio Nazionale per il Volontariato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dallo stesso finanziato.

Il Progetto - che ha coinvolto direttamente 16 Istituti Scolastici, 289 allievi, 24 formatori individuati dai Centri di Servizio e/o dalle Organizzazioni di Volontariato, 35 docenti e 50 volontari - è caratterizzato dall’attuazione di interventi finalizzati a fornire ai partecipanti (generalmente ragazzi delle terze e quarte classi di Istituti di Istruzione Superiore), gli strumenti ed i metodi per la progettazione sociale, l’analisi territoriale e l’approfondimento di conoscenze attinenti la diversità, l’ambiente e la legalità al fine di attivare, nelle singole scuole coinvolte, laboratori di cittadinanza partecipata.

Le attività sono state articolate in otto fasi (sette più una trasversale)

Fase 1. Ricerca Esplorativa

Fase 2. Incontro formativo per i referenti provinciali, scolastici ed i docenti coinvolti

Fase 3. Incontri formativi territoriali

Fase 4. Seminario di presentazione

Fase 5. Laboratori di Cittadinanza Partecipata (fase formativa)

Fase 6. Laboratori di Cittadinanza Partecipata (fase attuativa)

Fase 7. Convegno finale

Fase trasversale: Monitoraggio

---

<sup>118</sup> E’ laureata in Storia moderna e contemporanea (piano di studi individuale caratterizzato da materie/esami afferenti all’area storico-sociale con esami ad hoc effettuati presso altre facoltà della stessa Sapienza, in particolare Facoltà di Sociologia e Scienze della Formazione), presso l’Università degli studi di Roma “La Sapienza”, si è specializzata in Metodologia/e e Tecnica/che della Ricerca Sociale; in Aiuti umanitari e in Protezione Civile (all’interno del Master Noha in Aiuti Umanitari della Commissione Europea); Scienze della Comunicazione, Antropologia culturale; ecc., ecc., presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Ha collaborato dal 1997 al 2007 con il Dipartimento di Sociologia - diretto dall’attuale Preside della Facoltà di Scienze della Comunicazione Università degli Studi di Roma “La Sapienza Prof. Mario Morcellini --collaborando con la cattedra del Prof. Michele Sorice (1997-2004) e con il Prof. Marco Binotto (2004-2007). Attualmente è Responsabile della Segreteria Tecnica dell’Osservatorio Nazionale per il Volontariato (nominata con DM del 01/03/2003) e Ricercatore Isfol. Ha avuto dal 1997 ad oggi numerosi incarichi di responsabilità - già espletati/terminati e/o in corso di realizzazione - nel campo del volontariato e del Terzo settore, delle politiche sociali e della progettazione sociale e della rendicontazione sociale.

<sup>119</sup> Sociologa, si è specializzata in Management delle Organizzazioni di Terzo Settore, in Metodologia e Tecnica della Ricerca sociale e in Progettazione sociale. Ha realizzato numerose ricerche su tematiche sociali, per committenti pubblici e privati. E’ consulente presso l’Isfol e l’Osservatorio Nazionale per il Volontariato, Ministero delle Politiche Sociali per progetti di ricerca sulle politiche sociali e giovanili. E’ Direttore Ricerca e Sviluppo del Consorzio Innopolis, con sede a Roma.

<sup>120</sup> Laureato in Legge, ha realizzato numerose ricerche su tematiche sociali, per committenti pubblici e privati. E’ consulente presso l’Isfol e l’Osservatorio Nazionale per il Volontariato, Ministero delle Politiche Sociali per progetti di ricerca sulle politiche sociali e giovanili. E’ stato Segretario del CIRSS, ed attualmente è Presidente del Consorzio Innopolis, con sede a Roma.

L'incontro formativo, di cui alla fase 2, si è svolto in data 4 dicembre 2009, a Roma e ha visto la partecipazione di 17 tra referenti scolastici e docenti, 5 referenti provinciali e 3 rappresentanti dei Centri di Servizio.

In quell'ambito l'équipe dei formatori ha proceduto ad illustrare i seguenti aspetti:

- modalità di conduzione della ricerca esplorativa con relativa presentazione dello strumento di rilevazione e delle modalità di rielaborazione e analisi dei dati;
- presentazione dei moduli formativi: condivisione degli obiettivi formativi e dimostrazione della metodologia da utilizzare in aula;
- illustrazione dei materiali didattici individuati come utili al conseguimento degli obiettivi formativi con i giovani;
- esposizione dei processi di monitoraggio progettuale e dei relativi strumenti di rilevazione dati.

Al fine di favorire la conoscenza tra i docenti dei diversi territori e costruire un clima positivo finalizzato alla condivisione degli obiettivi progettuali, oltre alla predetta presentazione, sono stati realizzati parallelamente, durante la mattinata della giornata formativa, due focus group con l'obiettivo di rilevare, ex ante, le aspettative e percezioni soggettive dei docenti coinvolti. Le risultanze dei due focus group sono oggetto di uno specifico rapporto di sintesi inserito nella relazione finale del Progetto.

Nell'ambito della terza fase progettuale si sono svolti cinque ulteriori momenti formativi, uno per ciascun territorio provinciale interessato, propedeutici all'inizio delle attività con i giovani.

Tali incontri – realizzati nei mesi di dicembre 2009 e di gennaio e febbraio 2010, della durata di circa 6 ore ciascuno e che hanno coinvolto più di 50 tra docenti, formatori e referenti dei Centri di Servizio – sono stati strutturati in tre momenti salienti:

- prima parte, dedicata alla presentazione di dettaglio del progetto;
- seconda parte diretta all'illustrazione e presentazione dei materiali didattici prodotti;
- terza parte (brainstorming) finalizzata alla raccolta di suggerimenti e considerazioni da parte dei presenti.

I contenuti dei materiali didattici sono stati predisposti dall'équipe di progetto, al fine di garantire un'uniformità di intervento su tutti i territori partecipanti.

Il 26 febbraio 2010 si è svolto a Benevento il seminario di presentazione del Progetto che ha visto alternarsi, nell'arco di una mattina, interventi di testimoni privilegiati (magistrati dell'Antimafia, rappresentanti istituzionali, rappresentanti delle Organizzazioni di Volontariato e dei Centri di Servizio, ecc.) e dei gruppi-aula coinvolti. Al Convegno erano presenti oltre 260 persone così suddivise: 186 ragazzi, 26 docenti, 8 formatori, 25 tra rappresentanti delle Organizzazioni di Volontariato e dei

Centri di Servizio, 17 referenti delle Amministrazioni Provinciali coinvolte.

Nei mesi successivi si sono svolte le fasi formative ed attuative vere e proprie dei Laboratori di Cittadinanza Partecipata.

Il coinvolgimento dei giovani studenti si è concretizzato nella partecipazione attiva ad alcuni moduli formativi, erogati in orario scolastico ed extra-scolastico. I formatori, soggetti attuatori della lezione in aula, hanno avuto il compito di declinare i contenuti didattici adattandoli alle realtà locali ed al contesto scolastico, dopo averli concordati e condivisi con il corpo docente che ha seguito i gruppi aula nei processi di apprendimento. I referenti delle Organizzazioni di Volontariato hanno affiancato i formatori nell'ambito di alcuni incontri formativi, al fine di conoscere meglio il gruppo-classe e di offrire il proprio supporto alla successiva fase progettuale e di attuazione dei Laboratori.

I due moduli inerenti la progettazione sociale e l'analisi territoriale – della durata di 10 ore ciascuno – sono stati erogati ad ogni gruppo aula partecipante, trattandosi di contenuto obbligatorio progettuale.

Il terzo modulo (anche questo di 10 ore) invece è stato oggetto di una libera scelta, perpetrata da ogni Scuola coinvolta con la collaborazione delle Organizzazioni di Volontariato e dei Centri di Servizio, tra i moduli didattici evidenziati nello schema sintetico riportato di seguito (in cui è evidenziato l'intero iter formativo).

#### **Laboratori di Cittadinanza Partecipata: Percorso formativo**

<b>Moduli</b>	<b>Unità didattiche</b>	<b>Durata</b>
Il nostro Territorio: impariamo a "leggerlo"	<ul style="list-style-type: none"><li>- Territorio e comunità</li><li>- Rilevazione dei problemi sociali</li><li>- Progettiamo un intervento</li><li>- Come intervenire?</li></ul>	10 ore
Progettazione sociale	<ul style="list-style-type: none"><li>- Progettazione sociale</li><li>- Ciclo della progettazione</li><li>- Scrivere un progetto</li></ul>	10 ore
Diversità	<ul style="list-style-type: none"><li>- Diversità tra culture</li><li>- Diversità sessuale</li><li>- Diversità di genere</li><li>- Diversità nella salute</li></ul>	5-10 ore
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"><li>- Stili di vita etici</li><li>- Consumo sostenibile</li><li>- Cambiamenti climatici</li><li>- Inquinamento</li><li>- Rifiuti</li></ul>	5-10 ore
Legalità	<ul style="list-style-type: none"><li>- Costituzione</li><li>- Educazione civica</li><li>- Significato della legalità</li></ul>	5-10 ore

Per quanto concerne l'organizzazione e l'attuazione della sesta fase (quella attuativa dei Laboratori), ogni gruppo di giovani e l'Organizzazione di Volontariato coinvolta, in continuità con la fase formativa e l'attività didattica ad essa correlata, ha messo in atto diverse micro-progettualità a seconda delle peculiarità territoriali e del contesto di riferimento.

Nel Convegno finale - previsto a Torino il 17 novembre 2010 - ogni gruppo aula impegnato nel Progetto presenterà il proprio progetto, confrontandosi ed interagendo con gli altri coetanei. Le modalità di comunicazione sono lasciate alla libera scelta di ciascun gruppo- Aula.

Trasversalmente l'equipe dei formatori/ricercatori ha svolto una attività di monitoraggio e valutazione delle attività progettuali che è consistita nella realizzazione e somministrazione agli allievi ed ai formatori impegnati, di tre strumenti di rilevazione:

- a) una scheda di valutazione ex ante per gli allievi;
- b) una scheda di valutazione ex post per gli allievi;
- c) una scheda di valutazione ex post per i formatori.

### **3.2. Educare alla cittadinanza partecipata: significati**

Parlare oggi di cittadinanza partecipata significa riflettere in generale sull'educazione alla convivenza democratica, in un contesto sociale e culturale in continuo mutamento e sempre più complesso. Educare alla cittadinanza significa, sostanzialmente, far assumere atteggiamenti e comportamenti responsabili nei giovani, educando ai valori positivi e soprattutto facendo interiorizzare importanti principi solidaristici fondati sul rispetto degli altri. L'educazione alla cittadinanza ha raccolto sicuramente l'eredità degli Studi Sociali e della tradizionale Educazione civica, che si basava sulla presa di coscienza del ruolo delle Istituzioni e delle norme giuridiche, che garantiscono una società rispettosa dei diritti di tutti. Le ricerche di Lawrence Kohlberg<sup>121</sup> hanno evidenziato quanto educare alla cittadinanza sia relativo alla formazione di principi e valori etici, in quanto si basa sullo sviluppo di tre componenti fondamentali nella personalità dell'individuo: affettiva, conativa e cognitiva. Certamente il primo luogo in cui si dovrebbe costruire lo spazio privilegiato per l'educazione alla cittadinanza è la scuola<sup>122</sup> Ma che significa "progettazione partecipata"? Significa in sostanza

---

<sup>121</sup> L. Kohlberg, Stage and Sequence: The Cognitive Developmental Approach to Socialization, in D.A. Goslin, Handbook of socialization theory and research, Chicago, Rand Mc. Nally and C. 1969, pp 347-391

<sup>122</sup> In Indicazioni per il curricolo - Ministero della Pubblica Istruzione, settembre 2007, si cita che uno spazio specifico è dedicato all'educazione alla "nuova cittadinanza", esso si realizza nel promuovere una diffusa convivialità supportata dalla condivisione di quei valori che sono essenziali alla



promuovere attività in cui i cittadini sono direttamente coinvolti nella costruzione di tempi e spazi della vita sociale nella comunità. Infatti è il partecipare insieme che trasforma gli individui in una comunità sociale<sup>123</sup>. La cittadinanza attiva/partecipata è un fenomeno relativamente nuovo che può essere fatto risalire alla fine degli anni Settanta. Oggi l'espressione cittadinanza viene utilizzata in modo crescente, ed include molteplici attività di carattere interdisciplinare: si va da esperienze come l'educazione interculturale, iniziative di educazione ambientale, attività di educazione stradale, esperienze di educazione alla pace. Il concetto di cittadinanza, complesso e multidirezionale, si esplica, da un lato, nella cultura civica/educazione civica e, dall'altro, nella cittadinanza come identità e appartenenza civica.

La cittadinanza attiva non è la cittadinanza tradizionale ma un insieme di diritti e doveri che regolano i rapporti tra il cittadino e lo Stato. È imparare a non delegare, ad essere protagonista "attivo" nell'esercizio e nella consapevolezza dell'interesse generale, esercitando nella vita quotidiana capacità e responsabilità che vanno ad influenzare la sfera pubblica e della stessa comunità di appartenenza. Fare cittadinanza attiva significa, inoltre, avere la capacità di organizzarsi autonomamente in una molteplicità di forme per agire nelle politiche pubbliche al fine di curare i beni comuni, ovvero beni di proprietà di tutti e che ciascuno può utilizzare liberamente (ambiente, salute, cultura, relazioni sociali, ecc.). Questi beni, infatti, sono continuamente minacciati e il loro depauperamento fa impoverire tutta la società. Dunque educazione alla cittadinanza è anche un processo di empowerment per educare/formare ad essere cittadini consapevoli, capaci di autonomia, partecipazione e condivisione. Questo si attua nel momento in cui il singolo percepisce il senso di efficacia, che emerge quando si comprende che la gente può risolvere i problemi che si trova di fronte e ha diritto di contestare condizioni ingiuste. È un processo individuale ed organizzativo per mezzo del quale i cittadini, a partire da situazioni di svantaggio reale o percepito, possono rafforzare la propria capacità di scelta e di autodeterminazione, sviluppando un sentimento legato alla percezione del proprio valore.

L'estensione della cittadinanza, in termini di diritti civili, politici, sociali e ora anche culturali, si presenta come un argomento centrale del conflitto della modernità<sup>124</sup>.

Educare alla cittadinanza comporta sicuramente un intreccio tra aspetti cognitivi, affettivi e motivazionali, tra conoscenza, valori e atteggiamenti. Negli studi internazionali si sottolinea in questo senso la particolarità dell'educazione alla cittadinanza e l'eccezione alla norma dell'obiettività nella scuola costituita dai suoi programmi; dalle ricerche svolte in vari paesi emerge cioè la grande importanza di inculcare non solo conoscenze ma anche valori, come ad esempio la tolleranza, il rispetto, la solidarietà. Una riflessione merita, inoltre, il concetto di competenza, correlato strettamente con la cittadinanza: infatti il concetto di cittadinanza racchiude e

---

strutturazione di una comunità, perché il sistema educativo è chiamato a formare cittadini in grado di partecipare consapevolmente alla costruzione delle differenti realtà sociali e politiche (pag. 19).

<sup>123</sup> L. Mortari, *Educare alla cittadinanza partecipata*, Bruno Mondadori, 2008.

<sup>124</sup> Marshall T.H. (1963). *Cittadinanza e classe sociale*. UTET, Torino 1976. Santerini M.(2001) *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*. Carocci, Roma 2001; Santerini M. (1994). *Cittadini del mondo. Educazione alle relazioni interculturali*. La Scuola, Brescia 1994.

dischiude un percorso formativo unitario teso a raggiungere gli specifici Traguardi per lo sviluppo delle competenze, così come chiaramente configurato nelle “Indicazioni per il curricolo”. Pertanto i Traguardi si connotano come “l’indispensabile premessa per il conseguimento delle otto competenze chiave di cittadinanza previste a conclusione dell’obbligo di istruzione” (Nota del 31/01/2008 prot. n. 1296)<sup>125</sup>.

La maturazione delle competenze presuppone l’esistenza, nella persona, di buone capacità potenziali. Nella scuola le capacità personali degli alunni diventano competenze personali grazie agli interventi di mediazione didattica che mettono l’alunno in grado di avvalersi, nelle situazioni contingenti, di conoscenze e di abilità. Le competenze, allora, indicano ciò che l’alunno è effettivamente capace di fare, di pensare, di agire, hic et nunc, nell’unità del suo essere persona, davanti alla complessità unitaria dei problemi e delle situazioni che si trova ad affrontare e a risolvere. È compito specifico della scuola promuovere quegli interventi educativi capaci di far sì che le capacità personali di ogni alunno/studente si traducano nelle competenze chiave di cittadinanza previste a conclusione dell’obbligo di istruzione. Le competenze chiave sono quelle di cui ogni persona ha bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l’inclusione sociale e l’occupazione.

Vi è inoltre un legame molto forte tra educazione alla cittadinanza e promozione del volontariato: come mostra anche il progetto “Laboratori di cittadinanza partecipata”, si può sensibilizzare alla cittadinanza partecipata tramite le azioni di volontariato che rappresentano un modo significativo per fare acquisire tutta una serie di valori ai giovani alunni. La scuola italiana, in linea con quanto contenuto nel Libro Bianco della Commissione Europea “Un nuovo impulso per la gioventù europea”<sup>126</sup>, identifica nel volontariato uno degli ambiti prioritari di intervento per lo sviluppo di una nuova forma di governance in cui porre i giovani al centro di una cultura promozionale del civismo e della solidarietà.

I temi trattati nel suddetto Libro Bianco, sono presenti – in parte – sia parere del Comitato economico e sociale ed Europeo nel 2006 su “Le attività di volontariato, il loro ruolo nella società europea e il loro impatto” sia – in maniera più articolata e organica – nella Decisione del Consiglio dell’Unione Europea (27 novembre 2009) che stabilisce che il 2011 sarà “l’Anno Europeo per le attività di Volontariato che promuovono la cittadinanza attiva”. Il 2011, quindi, costituirà la “strutturazione” di un processo di apprendimento lungo tutto l’arco della vita che mira ai seguenti obiettivi:

- partecipazione
- collaborazione
- coesione sociale
- accessibilità

---

<sup>125</sup> Ministero della Pubblica Istruzione - Dipartimento per l’Istruzione - Direzione Generale per gli ordinamenti scolastici.

<sup>126</sup> Commissione Europea “Libro Bianco della Commissione Europea: un nuovo impulso per la gioventù europea”, Bruxelles 2004.

- equità
- responsabilità
- solidarietà.

L'educazione alla cittadinanza, i suoi obiettivi e le responsabilità della scuola in questo ambito, in una prospettiva più ampia di lifelong learning, sono stati negli ultimi anni al centro di progetti e iniziative a livello europeo e internazionale. Il 2005 è stato dichiarato dal Consiglio d'Europa "Year of Citizenship through Education". La Commissione Europea ha costituito nel 2006 uno specifico gruppo di esperti con il compito di individuare possibili indicatori per la cittadinanza attiva nei settori dell'educazione formale e non formale, nell'ambito degli obiettivi di Lisbona. È stato avviato dall'IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) un nuovo studio sulla educazione alla cittadinanza, che vede la partecipazione di circa quaranta paesi, molti dei quali europei<sup>127</sup>.

La scuola deve, pertanto, poter individuare forme sempre nuove di ampliamento della sua cultura e porsi in un atteggiamento di costante attenzione ai problemi che emergono nel mondo contemporaneo, contribuendo alla costruzione di una nuova dimensione formativa dell'educazione alla solidarietà<sup>128</sup>. La promozione della cultura della solidarietà tra gli studenti rappresenta uno sfidante laboratorio formativo che fornisce ai giovani una occasione di crescita personale. Attraverso azioni di volontariato si può esprimere la propria creatività, acquisire maggiore senso di responsabilità, sviluppare capacità organizzative, potenziare le proprie capacità relazionali e, soprattutto, rivedere il proprio modo di considerare la propria vocazione societaria. Sollecitare la partecipazione studentesca consente ai giovani di imparare l'esercizio della cittadinanza attiva: anche dalla scuola possono ricavarsi quei rinforzi significativi che, grazie al contributo determinante offerto dai giovani, si trasformano in concreti strumenti educativi. Vivere un'esperienza "fattiva" che sappia cogliere il valore di una relazione di aiuto consente ai giovani di realizzare una reale esperienza di partecipazione societaria e sviluppare un responsabile senso di cittadinanza.

Educazione e formazione classica e formazione non formale rappresentano una simbiosi fondamentale per accompagnare l'ingresso dei giovani nelle associazioni di volontariato, con una sorta di tutoraggio per l'acquisizione di metodologie e competenze di intervento che devono avere come obiettivo fondamentale la creazione di uno stile di vita dove la partecipazione e la condivisione rappresentano la base della

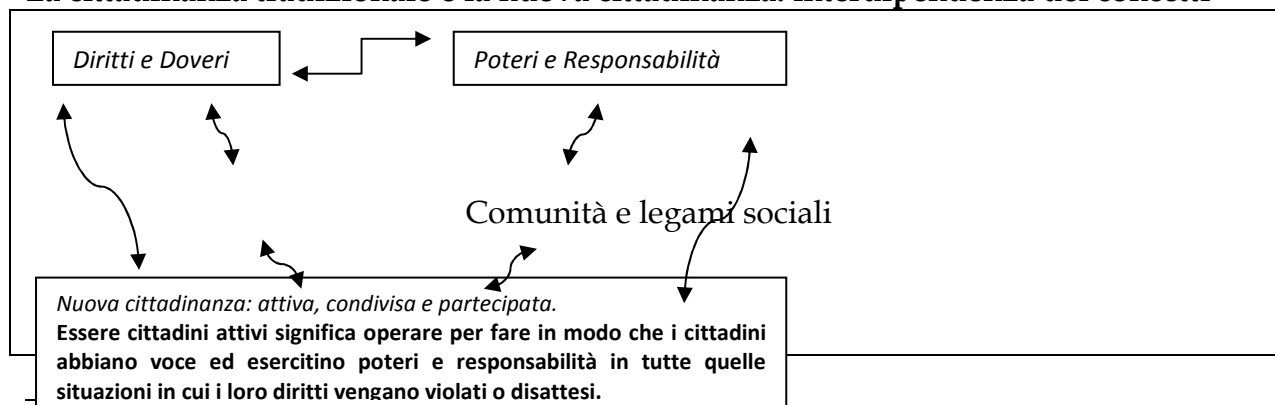
---

<sup>127</sup> Cfr. Project on "Education for Democratic Citizenship": Resolution adopted by the Council of Europe Ministers of Education at their 20<sup>th</sup> session, Cracow, Poland, 15-17 October 2000, Strasbourg, Council of Europe, 15 November 2000, Doc. DGIV/EDU/CIT (2000) 40. I risultati del lavoro di riflessione e di elaborazione che ha preceduto l'approvazione di questa dichiarazione sono presentati in C. Birzèa, Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective, Strasbourg, Council of Europe, 20 June 2000, Doc. DGIV7EDU7CIT 820009 21. I materiali e i documenti relativi al progetto "Educazione alla cittadinanza democratica" sono pubblicati sul sito del Consiglio d'Europa ([www.coe.int/t/dg4/education/edc/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default_EN.asp?)).

<sup>128</sup> MIUR, Dipartimento per lo sviluppo del territorio, Progetto Scuola e volontariato, Direzione generale per lo status dello studente, le politiche giovanili e le attività motorie del MIUR, al cui tavolo di lavoro era presente anche l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato.

crescita personale di ogni individuo che vive nella comunità. Diventa, quindi, di fondamentale importanza il lavoro di rete tra le Associazioni di volontariato, i Centri di Servizio per il Volontariato, il mondo della Scuola e le Istituzioni, per concorrere, con tecniche e metodi condivisi, a sostenere e promuovere percorsi formativi (formali e non) corrispondenti. Entro una “scuola della comunità” un intervento solidale si articola in progetto e relative linee di attività. La natura dei progetti consente di individuare quali siano i percorsi attraverso i quali debba dispiegarsi la relazione tra scuola e associazione. È certamente interessante ricordare le centrali funzioni attribuite all’istruzione scolastica<sup>129</sup> dai giovani studenti e una relativa comparazione per il corpo docente: sebbene tra quattro funzioni individuate<sup>130</sup>, quella conoscitiva prevalga in entrambe le categorie, la dimensione professionalizzante (33,0%) e socializzante (20,6%) dell’istruzione sono valorizzate in misura maggiore dai giovani che le pongono al primo posto, mentre per gli insegnanti spicca, al top delle funzioni, quella professionale (26,0%) e quella politico-culturale (16,0%). Pur con tutte le sfasature di visione e possibili affanni, la scuola rimane fundamentalmente nel vissuto dei ragazzi<sup>131</sup> come “scuola dell’inclusione e della cultura e dei valori del volontariato”, luogo dove è possibile una valorizzazione delle capacità e delle qualità individuali, soprattutto attraverso l’educazione e la formazione alla cittadinanza attiva<sup>132</sup>: condivisa e partecipata.

### La cittadinanza tradizionale e la nuova cittadinanza: interdipendenza dei concetti



<sup>129</sup> Gasperoni G., La scuola, in *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, in Buzzi C., Cavalli A., de Lillo A., (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>130</sup> Funzione conoscitiva, basata sull’insegnamento di conoscenze basilari e di tecniche di apprendimento; professionale, sulla trasmissione di competenze specifiche e utili per la futura attività lavorativa; socializzante, basata sullo sviluppo di capacità relazionali e politico-culturale, basata sulla trasmissione dei valori della collettività e delle forme organizzative della convivenza.

<sup>131</sup> Ricerca “Crescere a scuola” realizzata dall’Istituto IARD, Quaderni della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, n. 8, 2006.

<sup>132</sup> Il concetto di cittadinanza dell’Unione Europea (Trattato di Maastricht, 1992) riconosce ai cittadini europei alcuni diritti (libera circolazione, elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e del parlamento europeo, assistenza consolare presso un altro stato membro, diritto di petizione di accesso ai documenti). È un concetto nuovo e costituisce, nel rispetto del principio di sussidiarietà, un complemento della cittadinanza nazionale e non la sostituisce. vita democratica (bassa partecipazione al voto, poca conoscenza dei meccanismi istituzionali, assenza di una vera educazione civica nelle scuole), le prime iniziative europee per sostenere la “cittadinanza attiva”. Alla base l’idea di cittadini non più solo titolari di diritti, ma da coinvolgere in forme di partecipazione reale e non simbolica alla vita pubblica europea. Il consiglio d’Europa, nel 1997, avvia il programma “Education à la citoyenneté démocratique” per individuare valori e competenze necessarie per divenire cittadini attivi e i mezzi per acquisirle e trasmetterle.

### 3.3. La progettazione sociale: uno strumento per avvicinare i giovani al Territorio

La progettazione sociale rappresenta uno strumento importante ed innovativo per incrementare e promuovere la cittadinanza attiva per tutta una serie di motivi. Innanzitutto progettare significa gettare pro, gettare in avanti; contiene quindi intrinsecamente una prospettiva di lungo respiro, non si ferma all'azione presente ma guarda al futuro. La progettazione<sup>133</sup> è intesa come lavoro d'insieme che coinvolge soggetti diversi a seconda delle tematiche e problematiche da affrontare; è un'attività organizzata che tiene conto di persone, risorse e tempi per la pianificazione di azioni; è un'azione creativa per ideare e intraprendere strade alternative per essere promotori di cambiamento; è la concreta possibilità di trasformare buone intenzioni in buoni progetti. Fondamentalmente si progetta perché si intende promuovere un cambiamento rispetto ad uno stato di bisogno o ad una situazione problematica; per mantenere lo stato di fatto, laddove si sono attivate delle situazioni che richiedono di essere consolidate oppure dove gli interventi vengono messi in atto per garantire che determinate condizioni sociali, assistenziali e economiche non vengano meno; si progetta anche per realizzare un'idea o un desiderio.

L'analisi del territorio<sup>134</sup> è l'azione propedeutica alla progettazione sociale, la sua fase preliminare che le conferisce senso e consente di avere un approccio adeguato ai bisogni reali: progettare quindi ha come suo ambito un Territorio, inteso come comunità vivente di persone, di organizzazioni e di istituzioni; non come un tutt'uno ma quale insieme di specificità e di differenze e di contraddizioni.

In realtà progettazione non significa pianificazione o programmazione, ossia imposizione su una realtà sociale, parziale o disordinata, di un ordine razionalmente studiato da parte di un'autorità superiore che viene legittimata a farlo<sup>135</sup>. Pianificazione, infatti, vuol dire rispettare una determinata razionalità, elemento che però non riscontriamo nell'attuale contesto sociale e che ha comunque poco a che fare con le componenti di ideazione e di idealità che sono intrinseche a ciò che invece si intende per "progetto sociale". Un altro rischio è però quello di considerare la progettazione sociale un disegno che si ispira a principi idealistici, un sogno ideale che riesce a innescare entusiasmi e aspettative al fine di realizzare azioni straordinarie. Entrambi gli approcci sono sbagliati: sia la razionalità astratta e il disegno ideale sono pericolosi e tendono a confondere. Progettare "nel" sociale, vuol dire sviluppare costruzioni sociali in un processo dinamico che contribuisce a innescare altri percorsi e processi validi e sostenibili, al fine di promuovere una comunità più equa e basata su valori solidi. Bisogna quindi partire da quello che già esiste, scoprirne le potenzialità latenti e lavorare su questi aspetti con l'obiettivo di migliorare la realtà esistente, grazie a soggetti ed elementi che vengono messi in relazione tra di loro in modo innovativo rispetto al passato.

---

<sup>133</sup> AA.VV., La progettazione sociale, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1999.

<sup>134</sup> R. Siza, Progettare nel sociale, Franco Angeli, Milano 2002.

<sup>135</sup> F. Olivetti Manoukian, La progettazione sociale possibile, Prospettive Sociali e Sanitarie. 10- 11/2006. 205

Come si può, quindi fare una valida progettazione sociale? E come essa contribuisce, in questo progetto sperimentale, a far avvicinare i giovani al loro territorio? Il progetto “Laboratori di Cittadinanza Partecipata” ha riconosciuto alla progettazione sociale un ruolo straordinario di promozione della cittadinanza attiva; è stata lo strumento cardine per sensibilizzare i giovani rispetto ai problemi esistenti nelle loro Comunità: progettando insieme alle associazioni di volontariato i giovani studenti hanno sperimentato cosa vuol dire realmente “fare qualcosa” di concreto per sé e per gli altri, diventando i promotori di una nuova società. È insito nella progettazione sociale un aspetto di “rivoluzione” e “cambiamento” innovativo rispetto alla realtà esistente, un approccio di pro attività che elimina ogni atteggiamento di rassegnazione e di apatia. Il progetto sociale, quindi, riconosce alla “cultura del progetto” un ruolo cruciale, il quale si sviluppa in un contesto che privilegia:

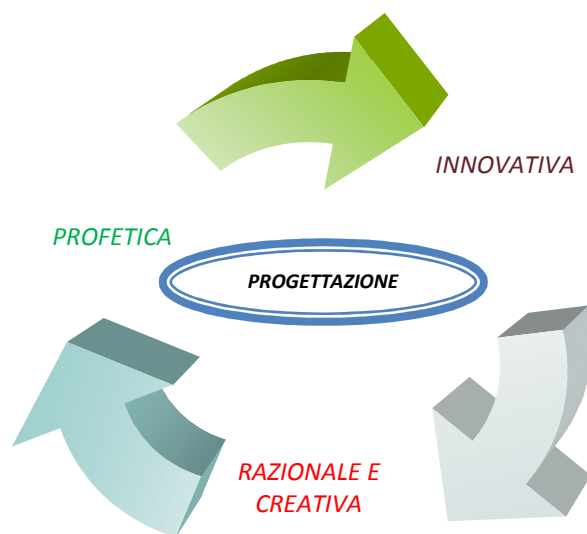
- la filosofia del cambiamento e del controllo, attraverso la programmazione; la trasparenza nell’uso delle risorse; il controllo di gestione;
- la filosofia del cambiamento e del controllo, attraverso la programmazione; la trasparenza nell’uso delle risorse; il controllo di gestione;
- la filosofia culturale della conoscenza di sé, dell’altro, degli altri e della comunità.

## GRAFICO: Descrizione della Progettazione Sociale



La progettazione sociale consente, in sostanza, di dare risposte a bisogni urgenti e disattesi, essa possiede un’intrinseca capacità “profetica” di intuire e confrontarsi con le richieste della comunità territoriale. Il suo è, quindi, un ruolo che potremmo definire pionieristico, di avanguardia.

## GRAFICO Caratteristiche della Progettazione Sociale



Anche se significative evoluzioni sono intervenute nel corso degli ultimi anni nel modo di leggere ed interpretare le proprie attività, riteniamo che il lavoro per progetti possa contribuire in maniera determinante a superare la logica dell'emergenza dei bisogni e delle risposte ai bisogni, sostenendo l'adozione di approcci, metodologie e strumenti fondati sulla pianificazione degli interventi e sulla valorizzazione delle molteplici risorse (economiche, professionali ed organizzative) reperibili in relazione ad obiettivi definiti.

Fare progettazione sociale significa fornire delle risposte concrete al bisogno immediato ma anche essere capaci, al contempo, di stimolare il sistema politico perché intervenga a rimuovere le cause che hanno generato quel bisogno, rifiutando il ruolo di miope ammortizzatore sociale incapace di indicare strategie differenti. Lavorare per progetti<sup>136</sup> permetterebbe, in definitiva, anche ai giovani studenti che in questo progetto si sono cimentati, di divenire un soggetto attivo nella programmazione, gestione e valutazione degli interventi sul territorio, in concorso con gli altri attori coinvolti, interventi finalizzati a rimuovere disuguaglianze di ogni genere. Nell'acquisizione della cittadinanza partecipata (che vuol dire quindi impegnarsi attivamente sul proprio Territorio, affinché si risolvano i problemi) la logica del lavoro per progetti può indubbiamente garantire un essenziale e prezioso contributo.

I vantaggi derivanti dalla progettazione sociale sono:

- fare progettazione sociale fa crescere i giovani: lavorare in un team di progettazione permette di affinare linguaggi comuni, capacità di comprensione reciproca, comuni indirizzi interpretativi e, soprattutto, la capacità di "imparare ad apprendere";

<sup>136</sup> G. Bisirri, Guida alla progettazione sociale, Centro di servizio per il Volontariato delle Marche, 2004.

- lavorare per progetti, poiché comporta la condivisione degli obiettivi da parte del gruppo di progettazione, suscita anche una forte disponibilità ad impegnarsi nella successiva fase di gestione di quanto elaborato;
- il lavoro per progetti è particolarmente gratificante per chi vi si cimenta in quanto tende ad eliminare ogni scissione tra pensiero ed azione: la realizzazione del progetto costituisce al contempo, per il gruppo che lo ha redatto, il risultato di un proprio specifico sforzo creativo;
- il lavoro per progetti è significativo per imparare a superare i condizionamenti posti dai vincoli formali di autorità gerarchica e a riconoscere e ricercare quelli derivanti invece da una valida autorevolezza. Lavorare per obiettivi e sulla base di specifici piani di intervento condivisi consente, infatti, di rompere i rapporti di ordine verticistico, promuovendo soluzioni organizzative che tendono piuttosto a valorizzare competenze e capacità.

Una seconda considerazione che è possibile avanzare in merito al processo progettuale è quella relativa alla sua duplice natura di intervento:

- cognitivo, fondato cioè su aspetti di ordine logico e razionale;
- creativo, che richiede cioè la capacità di innovare processi, obiettivi e sistemi anche prefigurandosi scenari e percorsi mai sperimentati.

È dalla capacità di interazione continua tra queste due dimensioni che deriva la costruzione di un buon progetto e, soprattutto, la sua capacità di intervenire in termini strutturali sulle situazioni di bisogno rilevate.

Ogni progetto, infine, tende ad interagire su di un territorio, generando interazioni tra i diversi sistemi coinvolti ed inducendo evoluzioni, cambiamenti che modificano la morfologia del contesto di riferimento.

Questa scelta metodologica implica che non esiste un soggetto che progetta e degli oggetti della progettazione ma esistono delle interazioni tra soggetti che producono dei processi di costruzione di progetti. Progettare nel sociale richiede di sviluppare dei percorsi conoscitivi in cui effettivamente siano presenti più attori sociali, in cui realmente più individui e gruppi arrivino a prendere parte attiva all'analisi ed alla comprensione dei fenomeni su cui ci si propone di intervenire. Non possiamo considerare "sociale" un progetto che viene pensato e proposto da un attore singolo che definisce individualmente un disegno/ipotesi da realizzare con altri che non vengono coinvolti. Vanno considerati più attori perché la percorribilità della progettazione è collegata alle rappresentazioni che essi stessi hanno dei problemi da trattare o delle iniziative da realizzare. Non è possibile scindere i problemi da coloro che a vario titolo ne sono portatori o sostenitori, direttamente o indirettamente, e neppure prescindere da tutto quello che hanno prodotto con vari esiti coloro che già con essi si sono cimentati.



### *I vantaggi della progettazione sociale*



- ✓ *Finalizza l'azione, dirigendola in modo razionale ed ordinato verso uno scopo*
- ✓ *Trasforma un problema in un obiettivo*
- ✓ *Distingue tra speranze e utopie*
- ✓ *Organizza l'impegno trasformativo e l'innovazione*
- ✓ *Aiuta a definire le responsabilità dei diversi attori sociali*
- ✓ *Contribuisce a creare una mentalità pro-attiva, superando il mero approccio re-attivo*
- ✓ *Favorisce la concertazione e la collaborazione (programmazione come comunicazione)*



Una delle caratteristiche specifiche della progettazione sociale è che essa non fa riferimento soltanto al sapere costituito, depositato nelle competenze degli esperti della materia, ma valorizza gli apprendimenti dall'esperienza. Riesce a mobilitare ascolti, attenzioni, iniziative per rilevare e elaborare dati qualitativi della realtà che solitamente sfuggono e permette di costruire rappresentazioni e ipotesi specifiche e innovative.

### 3.4. I principali risultati dell'indagine esplorativa

#### 3.4.1. Il profilo socio-anagrafico degli studenti

La prima sezione del questionario era finalizzata a ricostruire il profilo socio anagrafico degli intervistati per avere un quadro di insieme delle loro principali caratteristiche. Innanzitutto rispetto al sesso, come si evince nella Tavola seguente il nostro campione degli intervistati vede una prevalenza di femmine (56,4%), rispetto agli alunni maschi (43,6%).

**Tavola 3.1 Numerosità degli intervistati per sesso.** (Valori assoluti e percentuali)

SESSO	v.a.	%
Maschio	317	43,6
Femmina	410	56,4
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

Rispetto all'età dei ragazzi intervistati, prevale la fascia compresa tra i 17 e i 19 anni (65,3%), seguita dagli under 16 (31,4%) e solo una piccola presenza di over 19 (3,3%).

**Tavola 3.2 Numerosità degli intervistati per fasce d'età.** (Valori assoluti e percentuali)

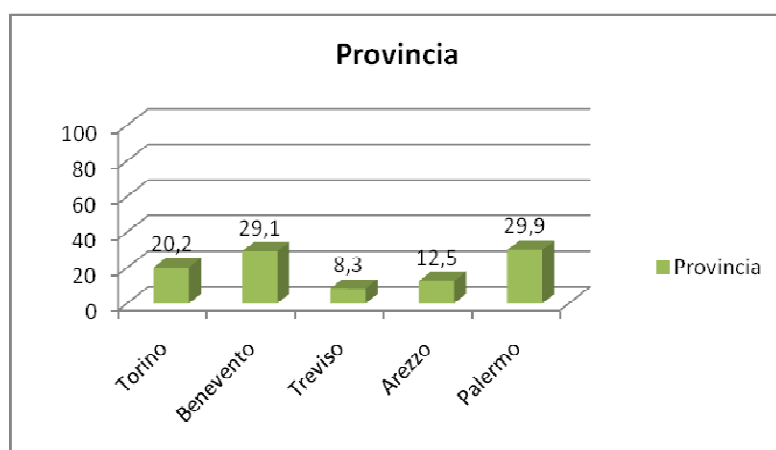
Età	v.a.	%
14-16	229	31,4
17-19	474	65,3
20-21	24	3,3
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

Le Province coinvolte in questa ricerca sono cinque: dalla lettura della Tavola seguente emergono i seguenti dati per quanto riguarda la Provincia di residenza degli intervistati: Torino (20,2%), Treviso (8,3%), Arezzo (12,5%), Benevento (29,1%) e Palermo (29,9%).

**Tavola 3.3 Numerosità degli intervistati per Provincia di residenza.**  
(Valori assoluti e percentuali)

Provincia di residenza	v.a.	%
<b>Torino</b>	<b>146</b>	<b>20,2</b>
Treviso	60	8,3
Arezzo	91	12,5
Benevento	212	29,1
<b>Palermo</b>	<b>218</b>	<b>29,9</b>
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico 3.1 Numerosità degli intervistati per Provincia di residenza.**

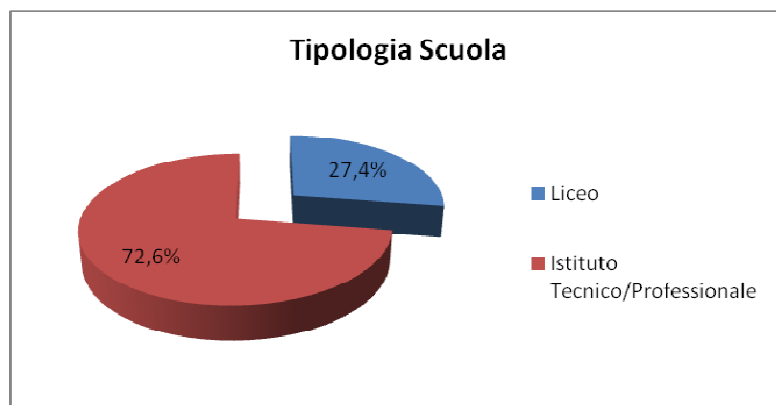


Rispetto alla Scuola frequentata, abbiamo distinto due macro categorie: i Licei e gli Istituti Tecnici/Professionali: gli intervistati frequentano principalmente questa seconda tipologia (72,7%).

**Tavola 3.4 Numerosità degli intervistati per macro categoria di Istituto Superiore frequentato. (Valori assoluti e percentuali)**

Tipologia Scuola	v.a.	%
Liceo	199	27,4
Istituto Tecnico/Professionale	528	72,6
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico3.2 Numerosità degli intervistati per macro categoria di Istituto Superiore frequentato.**

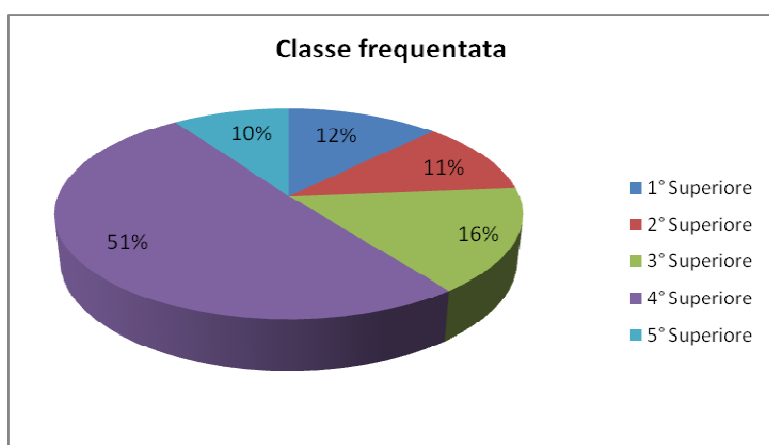


Nella Tavola sottostante emerge che, rispetto alla classe scolastica di appartenenza, la maggior parte degli intervistati frequenta il quarto superiore (50,7%).

**Tavola 3.5 Numerosità degli intervistati per classe scolastica frequentata.**  
(Valori assoluti e percentuali)

Classe frequentata	v.a.	%
Primo superiore	90	12,4
Secondo superiore	82	11,3
Terzo superiore	117	16,1
<b>Quarto superiore</b>	<b>369</b>	<b>50,7</b>
Quinto superiore	69	9,5
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico 3.3 Numerosità degli intervistati per classe scolastica frequentata.**

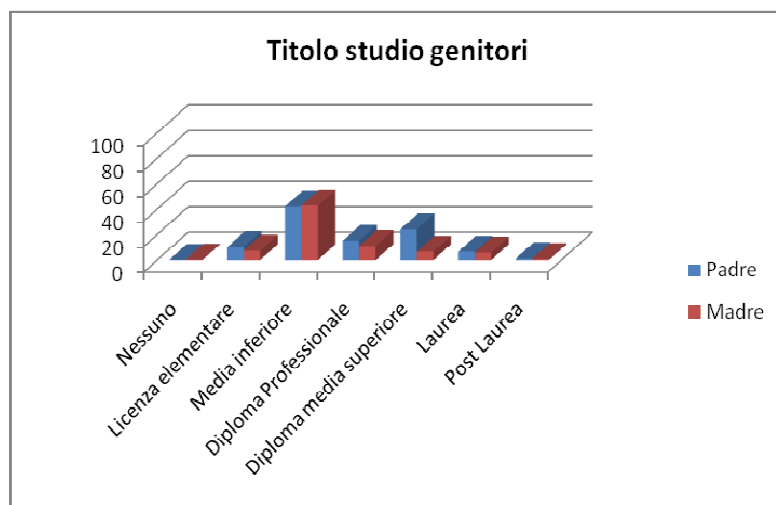


Il titolo di studio prevalente dei genitori è soprattutto quello della scuola media inferiore, sia dei padri (40,4%) sia delle madri (40,9%), che tendono quasi a coincidere come valori assoluti.

**Tavola 3.6** Scolarità dei genitori. (Valori assoluti e percentuali)

Livello di scolarità dei genitori	Padre		Madre	
	v.a.	%	v.a.	%
Nessuna frequenza scolastica	2	0,3	4	0,6
Licenza elementare	73	10,0	53	7,3
<b>Media inferiore</b>	<b>294</b>	<b>40,4</b>	<b>297</b>	<b>40,9</b>
Diploma professionale	110	15,1	81	11,0
Diploma media superiore	172	23,7	223	30,7
Laurea	47	6,5	42	5,7
Post laurea	10	1,4	7	1,0
Non risposte	19	2,6	20	2,8
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico3.4** Scolarità dei genitori.



Rispetto alle professioni dei genitori, notiamo che la posizione lavorativa prevalente nei padri è quella degli **Operai** (30,7) e degli **Impiegati** (23,7%), mentre le madri dei giovani alunni intervistati sono principalmente **Casalinghe** (30,8%) e occupate nel settore dell'Agricoltura (25,1%).

**Tavola 3.7 Professione dei genitori.** (Valori assoluti e percentuali)

Professioni dei genitori	padre		madre	
	v.a.	%	v.a.	%
Dirigente	14	2,0	2	0,2
Quadro/funzionario direttivo	10	1,3	4	0,5
Insegnante	11	1,5	32	4,4
Impiegato	172	23,7	126	17,3
Operaio	223	30,7	74	10,1
Commerciante	59	8,1	40	5,5
Artigiano	45	6,1	9	1,2
Imprenditore/Libero professionista	121	16,7	20	2,9
<b>Casalinga/o</b>	<b>11</b>	<b>1,5</b>	<b>223</b>	<b>30,8</b>
Agricoltore	26	3,5	183	25,1
Pensionata/o	35	4,9	14	2,0
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

### 3.2. Tempo libero e consumi culturali

Il tempo libero rappresenta sicuramente uno degli spazi fondamentali di costruzione della propria identità, di espressione della personalità e delle proprie passioni.

Fotografare la realtà dei giovani, in relazione all'uso e alla fruizione del loro tempo, fornisce un elemento di analisi suggestivo per cogliere la specifica predisposizione alla partecipazione attiva all'interno della comunità, alla socialità che è uno dei fattori cardine della cittadinanza attiva, ma anche del volontariato. E' particolarmente significativo fare una riflessione sul rapporto tra i giovani e il tempo libero, in quanto la gestione del tempo libero, prima di riguardare l'azione pubblica e la collettività, costituisce un efficace strumento di focalizzazione del protagonismo del soggetto, delle domande urgenti che pone alla società, dell'aumento dei suoi poteri di disposizione della realtà.

In questa sezione del questionario, la prima domanda chiedeva agli studenti di indicare le tre attività principali svolte nel proprio tempo libero, in ordine di importanza.

La prima scelta vede una netta prevalenza **dell'attività sportiva** (38,9%), seguita dalla **musica** (17,1%). La seconda e la terza scelta sono orientate soprattutto verso l'uso del **computer ed internet** (19,5 e 20,8%). Poco rilevante l'attività di volontariato, dato scoraggiante che dimostra quanto poco conosciuto e poco diffuso sia questo stile di vita tra i giovani di oggi. Lo **Sport** si riconferma attività amata dai giovani di oggi: gratificando il loro bisogno di visibilità e di protagonismo, esso può favorire lo sviluppo e la valorizzazione di abilità e competenze, rappresentando un insostituibile strumento di socializzazione, di comunicazione e di crescita in termini di solidarietà, di rispetto reciproco e dignità.

**Tavola 3.8 Le tre principali attività svolte nel tempo libero.**  
(Valori assoluti e percentuali)

ATTIVITA'	Prima scelta		Seconda scelta		Terza scelta	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>Sport</b>	<b>283</b>	<b>38,9</b>	120	16,5	79	10,9
Lettura	32	4,4	67	9,3	90	12,4
Televisione	91	12,5	129	17,7	127	17,5
Cinema	22	3,0	46	6,3	60	8,2
Teatro	3	0,4	5	0,7	27	3,7
Attività ricreative	18	2,5	15	2,1	33	4,5
Musica	124	17,1	141	19,4	99	13,6
Viaggi	35	4,8	51	7,0	35	4,8
<b>Computer/internet</b>	102	14,0	<b>142</b>	<b>19,5</b>	<b>151</b>	<b>20,8</b>
Volontariato	10	1,4	6	0,8	21	2,9
Altro	7	1,0	5	0,7	5	0,7

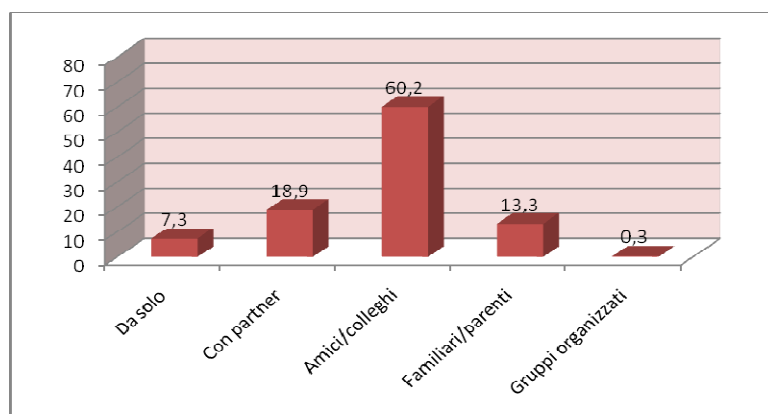
Sicuramente una delle dimensioni più rilevanti riguardo all'uso del tempo libero è rappresentata dalla socializzazione e dallo stare insieme agli altri. Come mostra la Tavola seguente, i nostri intervistati hanno una spiccata predilezione per le reti amicali: il 60,2% trascorre il proprio tempo libero con amici e colleghi e solo il 13,3% con famiglia e parenti.



**Tavola 3.9 Modalità di trascorrere il tempo libero.** (Valori assoluti e percentuali)

<b>Con chi trascorrono il tempo libero</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
Quasi sempre da solo	53	7,3
Con il/la partner	137	18,9
Con gli amici/colleghi	<b>438</b>	<b>60,2</b>
Con familiari/parenti	97	13,3
Con gruppi organizzati	2	0,3
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico 3.5 Modalità di trascorrere il tempo.**



### Frequenza delle relazioni amicali

La frequenza con cui i nostri intervistati si ritrovano con il gruppo di amici è intensa: il 41,5% dichiara di incontrare i propri amici tutti i giorni, ed il 24,8% paritariamente si incontra 4-5 volte alla settimana e 2-3 volte alla settimana.

Tavola 3.10 Frequenza delle relazioni amicali. (Valori assoluti e percentuali)

Frequenza delle relazioni amicali	v.a.	%
Tutti i giorni	302	41,5
4-5 volte alla settimana	180	24,8
2-3 volte alla settimana	180	24,8
1 volta alla settimana	37	5,1
Meno di una volta alla settimana	28	3,9
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

### Luoghi principalmente frequentati

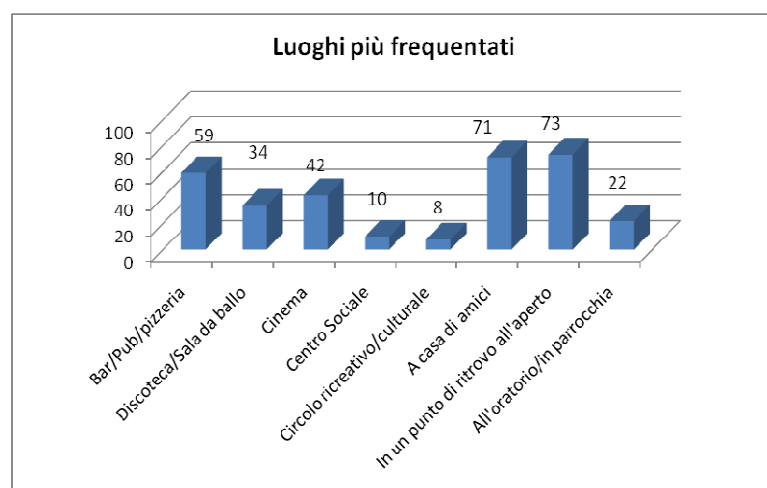
Ma quali sono i luoghi più frequentati dai giovani intervistati nello svolgere il proprio tempo libero<sup>137</sup>? Aggregando le modalità di risposta “molto spesso” e “abbastanza spesso”, e “qualche volta” con “mai”, emergono due macro categorie: frequenza intensa, e frequenza bassa. Due sono i luoghi che risultano essere quelli utilizzati con più frequenza: i **ritrovi all’aperto** (72,1%) e la **casa di amici** (70,7%). La casa di amici rappresenta un luogo simbolico, in quanto vuole dire comunque che la famiglia è un luogo che accoglie, che si apre alla cerchia degli amici dei figli, venendo a rappresentare uno spazio di incontro e di socializzazione. All’esterno delle mura domestiche ci si ritrova soprattutto in luoghi aperti, ma anche nei **bar/pub/pizzeria** (58,7%). Il **cinema** rappresenta un luogo molto amato dai nostri giovani (41,3%), che amano questa specifica forma culturale, a differenza dei centri culturali e ricreativi che invece sono poco frequentati.

<sup>137</sup> La domanda era formulata in modo tale che gli studenti dovevano rispondere ad ogni singolo item tra quelli indicati.

**Tavola 3.11 Grado di frequenza dei luoghi di svolgimento del tempo libero.**  
(Valori assoluti e percentuali)

Luoghi	Molto frequente		Poco frequente	
	v.a.	%	v.a.	%
Bar/pub/pizzeria	427	58,7	292	40,2
Discoteca/sala da ballo	246	33,8	477	65,6
Cinema	300	41,3	420	57,8
Centro sociale	68	9,4	641	88,2
Circolo ricreativo-culturale	58	8,0	<b>648</b>	<b>89,1</b>
A casa di amici	514	70,7	207	28,5
In un punto di ritrovo all'aperto	<b>524</b>	<b>72,1</b>	197	27,1
All'oratorio/in parrocchia	161	22,1	560	77,0

**Grafico 3.6 Luoghi più frequentati nel tempo libero.**



### Frequenza nel consumo dei mass media

Il consumo dei mass media è stata un'altra dimensione indagata: è stato chiesto ai giovani di indicarci la frequenza ed intensità della fruizione degli specifici mezzi di comunicazione, sia relativi alla stampa che alla televisione. I nostri giovani intervistati rispetto a questo tema così attuale e complesso quale il consumo mediale, si pongono in

linea con i coetanei come dimostrato nelle recenti ricerche nazionali: maggiore è il consumo dei telegiornali nazionali (37,5%), seguito dai telegiornali regionali/locali (28,3%) a conferma della preponderante preferenza per il mezzo televisivo come fonte di informazione. La stampa è fruita in modo minore, anche se assistiamo ad una prevalenza dei quotidiani di informazione (14,1%) rispetto a quelli sportivi (12,3%) e ai periodici in genere (8,0%).

**Tavola 3.12 Grado di consumo di mass media “aggregata”.**  
(Valori assoluti e percentuali)

Consumi mass media	Consumo alto		Consumo basso	
	v.a.	%	v.a.	%
Quotidiani d'informazione	169	14,1	546	22,9
Quotidiani sportivi	139	12,3	582	<b>24,3</b>
Periodici	96	8,0	<b>619</b>	26,0
Telegiornali nazionali	<b>454</b>	<b>37,5</b>	264	11,0
Telegiornali regionali/locali	340	28,3	380	15,8

### Iniziative ed attività da attivare sul territorio

Un'altra domanda importante è stata quella relativa alle strutture, iniziative ed attività rivolte ai giovani che essi stessi ritenevano più utile attivare sul proprio territorio: potevano essere indicate tre risposte in ordine di priorità, ma vista la assenza di significative differenze, è stata considerata solo la scelta principale.

Come si evince nella Tavola seguente, i giovani alunni sono orientati principalmente verso la realizzazione di **nuovi impianti sportivi** (27,2%), confermando quanto lo sport rappresenti ancora oggi un forte strumento di aggregazione e un bisogno da soddisfare: l'impiantistica sportiva si pone come spazio/luogo materiale che andrebbe attivato sui territori.

La seconda attività è relativa alle agevolazioni per inserire i giovani nel **mondo del lavoro** (19,9%), espressione della attuale crisi economica che indebolisce il mercato del lavoro e si manifesta in una diffusa precarietà lavorativa e sfiducia dei giovani verso il futuro. Abbastanza significativa è anche l'esigenza di attivare un **centro polivalente** (16,5%) per concerti, mostre, rassegne cinematografiche, a conferma di quanto la cultura sia ancora un veicolo importante di espressione dei giovani.

**Tavola 3.13 Strutture, iniziative ed attività ritenute utili da attivare sul Territorio.**  
(Valori assoluti e percentuali)

Iniziativa/attività	v.a.	%
Un centro polivalente per concerti, mostre, rassegne cinematografiche	120	16,5
<b>Nuovi impianti sportivi</b>	<b>198</b>	<b>27,2</b>
L'organizzazione di borse di studio per l'estero e di gemellaggi con comuni stranieri	77	10,6
Centri per incontri e attività giovanili (musica, teatro ecc.)	95	13,0
Centro per i giovani (informazione, orientamento scolastico/professionale...)	27	3,7
Corsi per imparare le lingue e l'uso del computer	42	5,8
Organizzazioni di volontariato	31	4,3
Agevolazioni per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro	137	18,9
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

### 3.3. Valori e visioni soggettive

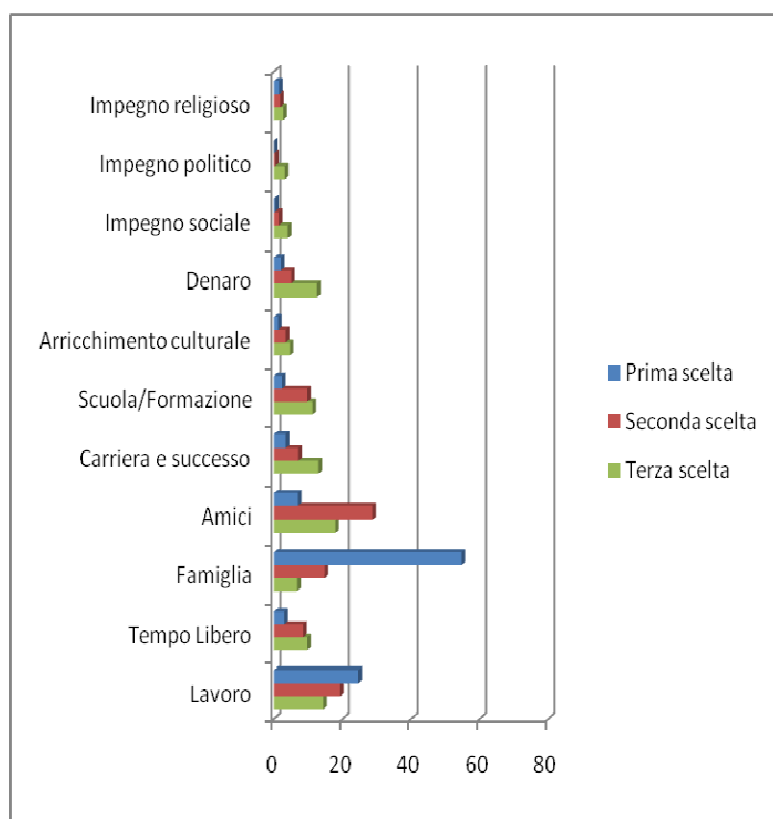
Trattare il tema dei valori radicati nei giovani è complesso e multi sfaccettato: cogliere le visioni soggettive dell'universo giovanile vuole dire prima di tutto considerare le caratteristiche attuali del contesto nel quale viviamo, da cui dipendono forma e contenuti di tali valori.

Quali sono, dunque, in questo scenario difficile, i valori più importanti per i giovani alunni che abbiamo intervistato? In questa sezione del questionario è stato chiesto ai giovani di indicare i tre valori principali, in ordine di importanza. Come mostra la Tavola che segue, il valore principale per i giovani è la **famiglia** (54,7%), seguito dalle **reti amicali** (28,7%) che sono sia la seconda (28,7%) che la terza scelta (17,9%) in ordine d'importanza, ed in ultima istanza anche il **lavoro** (14,4%). Il dato che fa riflettere è quello che vede l'assenza totale dell'impegno politico nella prima scelta (nessun intervistato ha indicato questo come valore prevalente per la propria vita), ma anche come seconda e terza scelta resta comunque un dato poco significativo. I valori centrati sull'autorealizzazione (carriera e successo, scuola e formazione e arricchimento culturale) sono indicati soprattutto come seconde e terze scelte. Il denaro come valore supera, in tutte e tre le priorità di scelta, sia il valore dell'impegno religioso, sia l'impegno sociale, a dimostrazione che il materialismo dilagante nell'attuale società incide molto nella creazione della sfera dei valori e prevale sull'orientamento etico-sociale.

**Tavola 3.14 I tre valori più importanti nella vita.(Valori assoluti e percentuali)**

Valori	Prima scelta		Seconda scelta		Terza scelta	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Il lavoro	179	24,6	141	19,3	105	14,4
Il tempo libero	22	3,0	62	8,5	71	9,7
La famiglia	397	54,7	107	14,8	49	6,8
Gli amici	51	7,0	208	28,7	130	17,9
La carriera ed il successo	25	3,4	52	7,1	95	13,0
La scuola/La formazione	17	2,3	71	9,7	82	11,2
L'arricchimento culturale	9	1,2	25	3,4	33	4,6
Il denaro	14	2,0	36	5,0	91	12,5
L'impegno sociale	2	0,3	10	1,4	29	4,0
L'impegno politico	0	0,0	2	0,3	23	3,2
L'impegno religioso	11	1,5	13	1,8	19	2,7
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

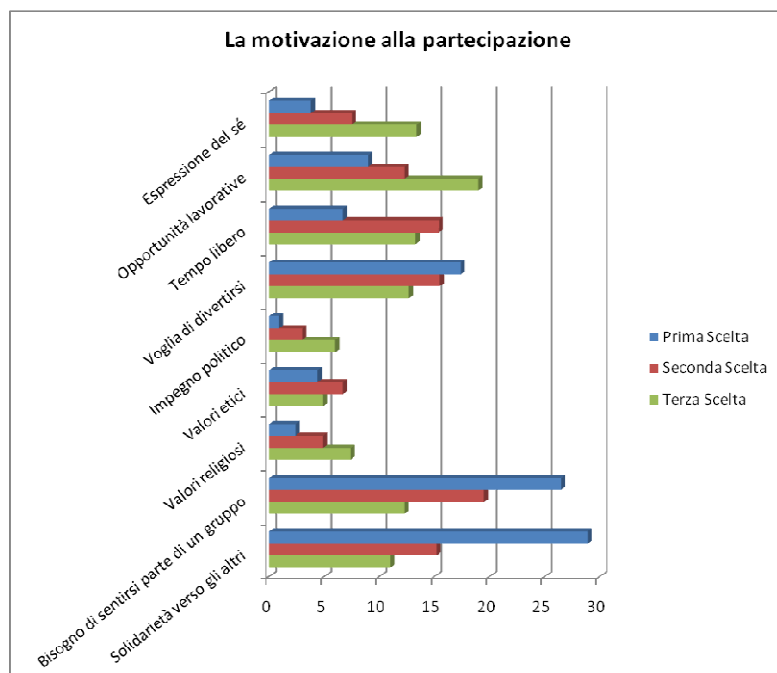
**Grafico 3.7 I tre valori più importanti nella vita**



È stato chiesto inoltre agli intervistati di indicare quali fossero i motivi che oggi spingono i giovani alla partecipazione (la domanda consentiva più di una risposta, fino a un massimo di tre, ordinandole dalla più importante alla meno importante). La Tavola seguente, evidenzia ciò che emerge: risulta che per i nostri intervistati, la prima molla che più delle altre li spinge alla partecipazione è la **solidarietà verso gli altri** (28,9%), e subito dopo il **bisogno di sentirsi parte di un gruppo** (26,5%). L'esigenza di appartenenza può essere letta come orientamento del sé, di riconoscersi e, allo stesso tempo, distinguersi dagli esterni al gruppo, ma anche come un desiderio di legami di tipo comunitario, dove la soggettività si fonde con quella del gruppo, al servizio del gruppo stesso. In entrambi i casi, comunque, rappresenta un bisogno del tutto soggettivo. Discreta è la motivazione legata all'aspetto ludico/ricreativo, ossia alla "voglia di divertirsi", mentre l'impegno politico è quasi insignificante.

Come seconda scelta data emerge sempre il bisogno di appartenenza ad un gruppo (19,5%) e come terza preferenza troviamo il desiderio di crearsi nuove opportunità lavorative (19%).

**Grafico 3.8 Le motivazioni alla partecipazione.**



È stato inoltre chiesto ai ragazzi quali fossero le principali tematiche che coinvolgeranno i giovani in futuro. In considerazione della situazione di crisi economica, la tematica maggiormente scelta è quella legata al lavoro e ai problemi ambientali. La seconda scelta riconferma l'emergenza della precarietà lavorativa (20,2%), ma anche le problematiche legate al mondo della scuola (13,2%): probabilmente la tematica scolastica ha risentito delle proteste che hanno caratterizzato il mondo della scuola e dell'università al momento della somministrazione dei questionari. Come terza scelta si riscontra l'attività sportiva (13,4%): questo dato è coerente con l'esigenza, emersa nella sezione relativa al tempo libero, di attivare più impianti sportivi sul proprio territorio, segnale che la pratica sportiva è considerata davvero importante per il benessere e la qualità della propria vita.



**Tavola 3.15 Le principali tematiche future. (Valori assoluti e percentuali)**

Tematiche	Prima scelta		Seconda scelta		Terza scelta	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Tematiche ambientali	142	19,5	109	15,0	56	7,8
Tematiche legate al mondo della scuola e degli studenti	109	15,0	96	13,2	82	11,2
<b>Tematiche legate al mondo del lavoro</b>	<b>267</b>	<b>36,9</b>	<b>147</b>	<b>20,2</b>	95	13,0
Tematiche relative alla pace e al disarmo	21	3,0	62	8,5	64	8,8
La necessità di spazi aggregativi	26	3,5	39	5,3	45	6,2
Multiculturalismo/immigrazione	22	3,0	41	5,7	44	6,0
<b>Attività sportive</b>	85	11,7	89	12,2	<b>98</b>	<b>13,4</b>
Esigenze delle persone a rischio marginalità sociale	19	2,6	35	4,9	49	6,8
Valori di stampo religioso	2	0,2	15	2,0	22	3,0
Globalizzazione	20	2,7	35	4,9	49	6,8
Valori politici	6	0,8	15	2	25	3,4
Tematiche legate ai diritti civili	5	0,7	35	4,9	71	9,8
Valori etici	3	0,4	9	1,2	27	3,8
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

### 3.4. Il rapporto con il Territorio

Come vivono i giovani intervistati sul proprio Territorio? Quali sono i significati attribuiti ad esso e soprattutto quali gli elementi di forza e quelli critici? Veniva chiesto innanzitutto a quale unità geografiche sentivano di appartenere: il 30,2% degli intervistati dichiara di sentirsi principalmente parte del Comune di riferimento, connotandosi quindi in una forte dimensione locale. Il 28,1%, invece, considera la propria Nazione l'entità territoriale di riferimento e, quindi, fa prevalere sentimenti e valori nazionalistici e patriottici. L'approccio cosmopolita (mondo in generale) prevale addirittura sull'appartenenza all'Unione Europea (17,9% contro il 5,0%), segnale della globalizzazione diffusa che porta i giovani a identificarsi anche con altri sistemi culturali.

**Tavola 3.16 L'ambito geografico di appartenenza.** (Valori assoluti e percentuali)

<b>Appartenenza</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
<b>Comune</b>	<b>220</b>	<b>30,2</b>
Provincia	61	8,4
Regione	75	10,4
Italia	205	28,1
Europa	36	5,0
Mondo in generale	130	17,9
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

È stata inoltre rilevata la soddisfazione dei giovani rispetto a dieci elementi caratterizzanti il territorio. Gli studenti dovevano fornire una risposta per ciascun aspetto indicato. Vediamo nel dettaglio i singoli aspetti. Un buon livello di soddisfazione generale si riscontra per quanto riguarda la voce "svago e divertimento" (59,2%), ma anche per la sicurezza stradale (51,7%). Molto insoddisfatti, invece, gli intervistati si mostrano rispetto alle opportunità lavorative (69,4%) ed alla tolleranza tra le persone (61,9%).

**Tavola 3.17 Grado di soddisfazione di alcuni aspetti del proprio Territorio.**  
(Valori assoluti e percentuali)

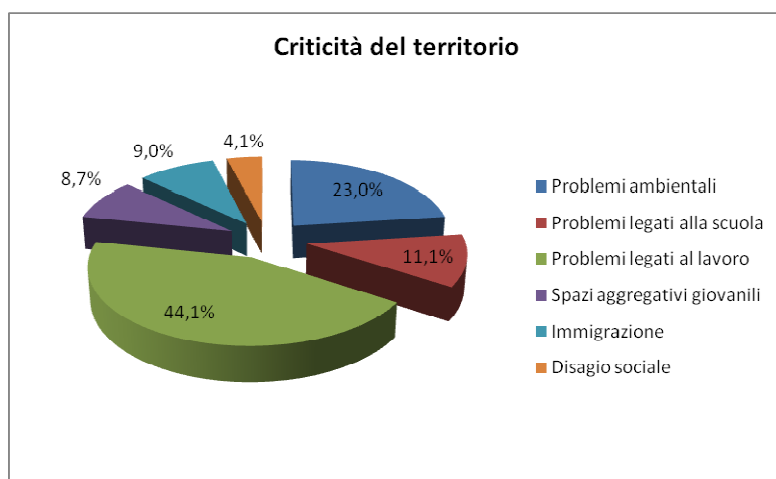
Valutazione dei seguenti aspetti	Valutazione e positiva		Valutazione negativa	
	v.a.	%	v.a.	%
<b>Sicurezza stradale</b>	376	<b>51,7</b>	351	48,3
Pari opportunità	322	44,2	405	55,7
Sicurezza sociale	373	51,3	354	48,6
Tolleranza delle persone	277	38,1	450	61,9
Benessere economico	365	50,2	362	49,8
<b>Opportunità lavorative</b>	222	30,5	505	<b>69,4</b>
Servizi Pubblici	321	44,1	406	55,9
Offerta di formazione	365	50,2	364	49,8
Offerte culturali	322	44,2	405	55,8
<b>Svago e divertimento</b>	431	<b>59,2</b>	296	40,8

La consapevolezza sui problemi presenti sul proprio territorio è un'altra dimensione analizzata: è stato chiesto ai giovani alunni di indicare le tre principali criticità che caratterizzano il loro ambiente di riferimento. Poiché la maggior parte degli intervistati non ha indicato la terza modalità preferita, si indicano solo le prime due scelte. Come possiamo vedere nella Tavola seguente, il problema **dell'occupazione** è sentito fortemente: viene indicato sia come prima scelta (44,1%), ma anche come seconda (22,5%). Rilevante è anche la problematica **ambientale** (23,0%) e le criticità legate alla scuola ed allo status di studenti (21,3%), dato questo coerente con una delle domande precedenti che richiedevano le tematiche prioritarie in futuro.

**Tavola 3.18 Le tre principali criticità del proprio Territorio.**  
(Valori assoluti e percentuali)

Problemi	Prima scelta		Seconda scelta	
	v.a	%	v.a	%
Problemi ambientali	167	23,0	138	19,0
Problemi legati al mondo della scuola e degli studenti	81	11,1	155	21,3
<b>Problemi legati al mondo del lavoro</b>	<b>321</b>	<b>44,1</b>	<b>164</b>	<b>22,5</b>
La necessità di spazi aggregativi per i giovani	63	8,7	120	16,5
Multiculturalismo/immigrazione	65	9	78	10,7
Problemi delle fasce deboli della popolazione	30	4,1	72	10,0
<b>TOTALE</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico 3.9 Le tre principali criticità del proprio Territorio.**

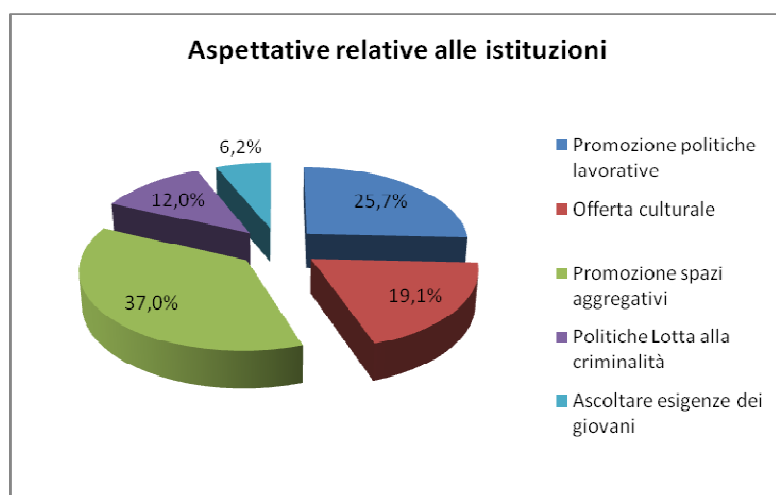


Qual è la percezione dei nostri giovani studenti rispetto alle Istituzioni locali e, soprattutto, rispetto al ruolo che dovrebbero avere sul proprio territorio? Abbiamo ricodificato le risposte in cinque categorie: i dati emergenti confermano che i giovani si attendono soprattutto la promozione di **spazi aggregativi e luoghi di confronto e spazio** (37,0%), rivendicando quindi un'esigenza, soprattutto materiale, di strutture per il loro tempo libero. Significativa però (25,7%) è anche l'aspettativa che le Istituzioni dovrebbero impegnarsi molto nella **promozione di politiche lavorative** efficaci.

**Tavola 3.19 Aspettative relative alle Istituzioni del proprio Territorio.**  
(Valori assoluti e percentuali)

<b>Aspettative rispetto alle Istituzioni Locali</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
Promozione delle politiche lavorative per l'occupazione	187	25,7
Più offerta culturale sul territorio per i giovani	139	19,1
<b>Promozione di spazi aggregativi/luoghi di confronto, scambio</b>	<b>269</b>	<b>37</b>
Politiche più restrittive per la lotta alla criminalità	87	12
Ascoltare in generale le esigenze/i bisogni dei giovani	45	6,2
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

**Grafico 3.10 Aspettative relative alle Istituzioni del proprio Territorio.**



Infine, l'ultima domanda del questionario chiedeva ai giovani quali fossero le modalità preferite per coinvolgerli attivamente. Il 30% degli intervistati dichiara che la modalità più efficace potrebbe essere l'organizzazione di incontri periodici e costanti con gli Amministratori, sicuramente perché vorrebbero rivendicare la possibilità di partecipare attivamente alle scelte decisionali relative al proprio Territorio. Il 24,3% dichiara che anche la **Scuola** potrebbe essere un canale importante per attivare i giovani, luogo privilegiato per farli sentire importanti e dare loro modo di essere protagonisti.

**Tavola 3.20 Modalità di coinvolgimento dei giovani.** (Valori assoluti e percentuali)

<b>Modalità di coinvolgimento</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
<b>Organizzare incontri periodici tra i giovani e gli amministratori</b>	<b>217</b>	<b>30</b>
Creare spazi appositi nei quotidiani	69	9,4
Utilizzare la radio e la televisione	68	9,3
Creare un sito web interattivo	147	20,2

Utilizzare le scuole come fonte di informazioni del mondo giovanile	177	24,3
Utilizzare servizi frequentati dai giovani (Informagiovani, etc.)	38	5,3
Risposte mancanti	11	1,5
<b>Totale</b>	<b>727</b>	<b>100</b>

## CONCLUSIONI

Questa ricerca ha avuto come oggetto di indagine i giovani alunni di cinque Province italiane: i dati che emergono ci restituiscono una fotografia delle loro “energie”, “visioni”, e “aspettative” rispetto al Territorio in cui vivono. Quello che ci interessava non era tanto ricostruire un profilo generico dell’universo giovanile, ma conoscere e quindi soffermarci sui processi di attivazione di cittadinanza e partecipazione, rilevando quindi il rapporto esistente con il Territorio, come essi vivono e cosa vivono del loro contesto sociale e della comunità.

Dalla ricerca realizzata emergono alcuni aspetti che di seguito sintetizziamo per avere un quadro d’insieme che fissa i caratteri peculiari del presente lavoro.

Innanzitutto l’entità territoriale di riferimento è quella Locale, segnale che i giovani sono legati al proprio contesto circoscritto. Il valore più importante è la Famiglia, seguita dalle reti amicali. La problematica che avvertono come prioritaria è quella dell’occupazione mentre il dato significativo, in linea con le recenti ricerche nazionali, è l’assenza totale dell’impegno politico come valore prevalente per la propria vita. Lo Sport si conferma grande strumento di rivendicazione della propria autonomia: viene considerato sia come interesse prioritario nel proprio Tempo Libero, sia un’esigenza da soddisfare anche tramite la realizzazione, da parte delle Istituzioni Locali, di nuovi impianti. Rispetto alle motivazioni che spingono i giovani a partecipare, prevale l’orientamento al sé, ossia il “bisogno di sentirsi parte di un gruppo”, la “voglia di divertirsi”, “l’espressione del sé”: tutte esigenze del singolo. Poco presente, invece, è in generale “l’orientamento ai valori”, siano essi “valori religiosi”, “valori etici” o “politici”. I nostri intervistati si mostrano abbastanza soddisfatti dei servizi offerti sul proprio territorio, soprattutto relativi allo svago ed al divertimento, mentre poco soddisfatti sono rispetto alle condizioni lavorative e al clima sociale relativo alla tolleranza tra le persone.

Riguardo all’esperienza nel volontariato, la maggior parte di essi non ha mai avuto possibilità di sperimentare questa attività anche se potenzialmente sono interessati a farlo in futuro.

Emerge fortemente che molti di loro non conoscono associazioni sul proprio territorio, segnale questo che dovrà essere rafforzato il ruolo dei Centri di servizio per il Volontariato, della Scuola, delle singole Istituzioni Locali, al fine di promuovere maggiormente il volontariato come stile di vita e quindi come valore culturale.

I giovani, inoltre, si aspettano che le Istituzioni promuovano soprattutto spazi aggregativi ed attivino politiche per l’inserimento lavorativo; in ultima istanza dichiarano che la modalità migliore per sentirsi coinvolti è proprio quella di avere un costante rapporto con gli Amministratori locali rivendicando, quindi, anche un loro potere decisionale nelle piccole scelte della vita quotidiana.

In generale possiamo affermare che la fotografia che emerge da questa indagine ci fa riflettere e ci restituisce il quadro di una realtà giovanile che manca di progettualità futura per la precarietà diffusa caratterizzante la nostra società attuale e per la mancanza di comunità condivise e partecipate in maniera “allargata”.

Bisognerebbe sviluppare politiche giovanili che partano dalle esigenze dei giovani e dai loro bisogni, attingendo al bagaglio di esperienze specifiche. I giovani di oggi vivono in una società eticamente “neutra”, come la definisce Bauman “adiaforica”<sup>138</sup>, ossia una società indifferente al problema del bene e del male, senza punti di riferimento certi.

In questo scenario, da dove bisogna partire allora per promuovere la cittadinanza attiva tra i giovani?

Innanzitutto bisogna saper riconoscere ed intercettare le nuove forme di cittadinanza e partecipazione oggi presenti sul Territorio. Si tratta infatti di cogliere forme allargate di partecipazione giovanile alla vita locale, che si manifestano con modalità diverse dal passato, quali ad esempio l’associazionismo informale e quello virtuale, ossia il partecipare ad attività sportive, il fare musica insieme agli amici, suonare in una band, partecipare ai social network. Se queste sono le forme, bisogna saper trovare strumenti ed interventi idonei che favoriscano la partecipazione e la cittadinanza attiva e facciano rapportare la popolazione giovanile con gli Enti Locali al fine di facilitare l’incontro tra giovani ed istituzioni, primo passo verso una conoscenza reciproca e la costruzione congiunta di un nuovo modello di società civile.

I giovani sono i principali drivers del cambiamento nelle società contemporanee: attori sociali in grado di giocare un ruolo determinante; è in loro che si sedimentano le nuove tendenze destinate, nel tempo, ad estendersi alla famiglia, alle generazioni adulte, all’intera società. Rappresentano una potente dinamica di innovazione «dal basso», che li vede protagonisti di un processo accelerato di ridefinizione degli stili di vita, di diversificazione e allargamento degli interessi, di crescente apertura della società italiana alle tecnologie e alla ricchezza culturale del territorio. Il problema è riuscire a stimolare i giovani ad attivarsi; rendere accoglienti ed “elastiche” le organizzazioni che vogliono integrare i giovani; dare continuità al protagonismo diretto dei giovani trasformandolo in spazi decisionali e di confronto condivisi e reali. Il ruolo degli adulti è fondamentale in questo processo di costruzione della cittadinanza partecipata perché essi sono i mediatori, facilitatori, che consentono di sviluppare autonomia e coscienza critica. C’è dunque spazio per una partecipazione giovanile, purché le Associazioni e le Istituzioni sappiano leggere con nuove lenti le innovazioni che le giovani generazioni stanno portando avanti in questo ambito e siano pronte a modulare le proprie risposte mantenendosi costantemente aperte al confronto. Noi riteniamo che sia necessaria una maggiore capacità di proposta, da parte delle Organizzazioni di volontariato di esperienze concrete, di occasioni, di opportunità che facciano conoscere e vivere ai giovani la concretezza e la positività dell’esperienza del dono, della relazione d’aiuto e della condivisione. Per questo avvicinare, quindi, il mondo delle Organizzazioni di Volontariato con quello della scuola è di fondamentale rilevanza. È auspicabile un avvicinamento reciproco dove ogni parte sia promotore partecipe di un percorso utile, fecondo di cambiamenti e di sviluppi. Siamo di fronte ad un patto condiviso per la comunità costruttrice di “legami sociali” - una autentica scommessa e impegno alla **cittadinanza societaria attiva, condivisa e partecipata** destinata ai nostri attori più preziosi: i giovani.

## **Bibliografia**

---

<sup>138</sup> Bauman Z. (1996), *Le sfide dell’etica*, Feltrinelli, Milano.



## **BIBLIOGRAFIA**

Ambrosini M. (a cura di) (2004), *Per gli altri e per sé: motivazioni e percorsi del volontariato giovanile*, Milano, Angeli.

Ambrosini M., Boccagni P. (2008), *Le nuove strade dell'inclusione sociale*, "Professionalità", 101.

Ambrosini M., Boccagni P. (2009), *Imprese sociali e rapporti con le comunità locali: radicamento, legittimazione, rappresentanza*, "Partecipazione e Conflitto", 1, 3.

Andreani V., Minà A (2008), *Amministrazioni pubbliche e volontariato. Stato e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Ascoli U. (2009), *Introduzione. I "volontariati" oggi in Italia*, "Impresa Sociale", 19, 4, pp. 11-18.

Boccacin L. (2009), *Rispondere ai bisogni creando legami sociali: il contributo del volontariato*, "Politiche sociali e servizi", 11, 1, pp. 9-40.

Caltabiano C. (2006), *Altruisti senza divisa. Storie di italiani impegnati nel volontariato informale*, Roma, Carocci.

Caselli M. (2009), *Il volontariato in Italia e in Europa*, "Politiche sociali e servizi", 11, 1, pp. 41-52.

CNEL/ISTAT (2008), *Primo rapporto CNEL/ISTAT sull'economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma, Rapporto di ricerca.

Consiglio dell'Unione europea (2009), *Decisione del Consiglio 2010/37/CE relativa all'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva (2011)*, Bruxelles, GU L 17 del 22.1.2010.

CSVnet (2008), *Resoconto delle attività 2007 dei Centri di Servizio per il volontariato*, Report 2007.

CSVnet (2010), *Resoconto delle attività 2009-9 dei Centri di Servizio per il volontariato*, Report 2009.

EURISPES (2010), *La cultura del dono. In EURISPES, XXII Rapporto Italia - 2010*, Roma, Eurilink.

Frisanco R. (2007), *Chi siamo: una fotografia del volontariato. Lo scenario del volontariato organizzato oggi*, Roma, FIVOL, Primi dati della Quarta rilevazione 2006.

- Frisanco R. (2008), *Volontariato sotto la lente: lo scenario del volontariato organizzato alla luce della quarta rilevazione FIVOL 2006*, Roma, Fondazione Europa Occupazione e Volontariato – Impresa e Solidarietà.
- Frisanco R. (2009a) *Volti e orizzonti del volontariato, relazione al 33° Convegno nazionale Caritas diocesane*, Torino.
- Frisanco R. (2009b), *Volontariati: trend e prospettive*, “Impresa Sociale”, 19, 4, pp. 21-42.
- Gori C. (a cura di) (2004), *La riforma dei servizi sociali*, Roma, Carocci.
- ISFOL (2006), *Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione. Indagine pilota sul volontariato*, Roma, Ministero della Solidarietà sociale.
- ISSAN-CSVnet (2008), *Modelli organizzativi e di rendicontazione dei Centri di servizio per il volontariato: relazione finale, Rapporto di ricerca*.
- ISTAT (2010), *La vita quotidiana nel 2008. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie “aspetti della vita quotidiana”*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica.
- Lazzaro A. (2006), *Volontariato e pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè.
- Licursi S., Marcello G. (2009), *Frammentazione e tendenze ibridizzanti delle organizzazioni solidaristiche meridionali*, “Impresa Sociale”, 19, 4, pp. 109-36.
- Macchioni R. (a cura di) (2007), *L’infrastruttura del volontariato in Italia, CSVnet – Coordinamento nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato*.
- Marta E., Pozzi M. (2007), *Psicologia del volontariato*, Roma, Carocci.
- Mesa D., Moraschetti G., Mostarda M.P. (2009), *Volontariato, partecipazione, advocacy: alcune prospettive di sviluppo*. In E.M. Tacchi (a cura di).
- Moro G. (2009), *Volontariato, advocacy e cittadinanza attiva*, “Impresa Sociale”, 19, 4, pp. 208-26.
- Olivetti Manoukian F. (2008), *Il ruolo del volontariato lombardo nella programmazione sociale di zona*. In A. Mosca (a cura di).
- Pavolini E. (2009), *I volontariati tra vecchie e nuove reti*, “Impresa Sociale”, 19, 4, pp. 159-177.
- Pollini B. (2010), *Il valore sociale ed economico del volontariato. Una ricerca condotta nella regione Marche*, Ancona, Regione Marche – Centro servizi per il volontariato.

Mosca A. (a cura di) (2008), *Il volontariato e il nuovo welfare. Partecipazione, legge 328/00, programmazione dei servizi in Lombardia*, Milano, Angeli.

Ranci C. (2006), *Il volontariato. I volti della solidarietà*, Bologna, Il Mulino.

Ranci Ortigosa E., Ghetti V., Cicoletti D. (2009), *Volontariato e policy making nelle regioni*, "Impresa Sociale", 19, 4, pp. 137-58.

Rei D. (2006), "Le organizzazioni di terzo settore come istituzioni civili". In A. Fadda, A. Merler (a cura di), *Politiche sociali e cultura dei servizi*, Milano, Angeli.

SRM (Associazione studi e ricerche per il mezzogiorno) (2006), *Il mondo del volontariato. Dinamiche organizzative ed evolutive: il ruolo dei Centri di servizio per il volontariato e delle Fondazioni di origine bancaria*, Napoli, Giannini.

Tacchi E.M. (a cura di) (2009), *Il volontariato tra scelte politiche, impegno sociale e funzioni di advocacy*, Brescia, La Scuola.