

ANNO 1 VOLUME 1

Non per Profitto

Rivista di legami sociali e democrazia



Sommario

Editoriale

Centri di Servizio per il Volontariato: c'è un futuro? pag 3

Articoli

Storia e prospettive del sistema dei Csv pag 8

di Guido Memo

Intervista a Marco Granelli pag 18

di Francesca Rossi, Guido Memo, Massimo Tagarelli

Un patrimonio di sussidiarietà da non disperdere pag 25

di Marco Musella, Maria Santoro, Melania Verde

I Csv nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno pag 35

di Luciano Squillaci

I Centri di Servizio per il Volontariato. Una riflessione. pag 38

di Nino Mantineo

Il TS in numeri

Censimento delle istituzioni nonprofit 2012: istruzioni per l'uso pag 40

di Massimo Lori

Il contributo

Perché occorre discutere ancora di sussidiarietà pag 42

Alessandro Montebugnoli

Volontariato e istituzioni. Uno schema per il futuro pag 45

di Giuseppe Cotturri

Recensione

"Non per profitto" pag 49

di Francesca Rossi

Non per Profitto - Rivista di Legami Sociali e Democrazia

Iscritta al n.01 il 13/04/2012 (Tribunale di Messina)

Direttore: **Guido Memo**; Direttore Responsabile: **Maria Lucia Serio**

Associazione culturale ResPolis

Sede operativa: Via Fausto Gullo 46 - 87040 Castrolibero (CS)

Sede legale: Via dell'Artigianato 40 - 57121 Livorno

Tel: +390984 1811679; +393895316875 - Fax: 06233244099

Editoriale

Centri di Servizio per il Volontariato: c'è un futuro?

Questo numero di Non per profitto affronta a nostro avviso una tematica essenziale per lo sviluppo del mondo del volontariato e del TS, quella della storia, funzione e delle prospettive del sistema dei Centri di servizio per il volontariato (Csv). Lo facciamo pubblicando ora solo una parte dei saggi e delle ricerche a cui stiamo lavorando, con lo scopo di suscitare, a partire dai saggi ora pubblicati, un pubblica discussione, che su vari punti mancanti completi il lavoro delineando così analisi e prospettive largamente condivise.

Mancano varie cose ora, penso ad es. ad una storia di Csvnet che sarebbe cosa utile e preziosa, anche se l'intervista a Marco Granelli è utile da questo punto di vista per le considerazioni che contiene.

Manca un ragionamento più ampio e sistematico sul rapporto Csv/CoGe (Comitati di gestione dei fondi speciali per il volontariato), anche se il saggio di Musella/Santoro/Verde si inoltra egregiamente su questa strada.

Manca un'ampia discussione innanzitutto negli stessi Csv, a cui ci sollecita l'intervento di Mantineo, così come qui abbiamo affrontato la situazione e le prospettive dei Csv in Meridione con l'intervento di Squillaci, mentre il nostro ragionamento sarebbe monco se non vediamo cosa è successo, qual è la situazione nelle altre regioni.

Ma perché dedicare il primo numero della nostra rivista ai Centri di servizio per il volontariato?

La crisi, l'Italia e l'Europa

Noi pensiamo che il Volontariato e il Terzo Settore (TS) non possano limitarsi ad essere una sorta di rete di mutuo soccorso per affrontare problemi sociali vecchi e nuovi. Certo è quella una funzione utile e importante, guardando in particolare ai più fragili e ai più deboli, per far fronte ad una crisi che dal 2008 si presenta con

dimensioni economiche e sociali sempre più rilevanti.

Si tratta di una crisi che in Italia è stata preceduta nel trentennio che ci sta alle spalle da un lungo e progressivo rallentamento dello sviluppo¹ e da una crisi del sistema politico e istituzionale che non ha riscontri in queste forme negli altri paesi dell'UE.

L'Italia per la sua storia è un vaso di coccio sul carro europeo. Un vaso di coccio con una grande storia e cultura, con punte e realtà di internazionale eccellenza, ma un vaso di coccio quanto a tenuta dello Stato. È però un coccio particolare, dotato di elasticità, si fessura e incrina, ma non si frantuma. Nel periodo in cui in Europa si sono formati gli stati nazionali, tra il XIV e il XIX secolo, noi per primi abbiamo elaborato una cultura nazionale, ma tra gli ultimi ci siamo dati uno Stato unitario. Chi non ha mai elaborato una cultura unitaria, ma aveva realizzato solo un'unità politica e statale, nel corso di questo trentennio si è frantumato (se guardo a Stati di media e piccola dimensione penso anzitutto alla Jugoslavia, alla Cecoslovacchia, in parte anche al Belgio, ma sulle più importanti grandi dimensioni all'Unione Sovietica, che come formazione statale non è sorta con la Rivoluzione d'Ottobre, ma proseguiva lo Stato degli Zar). Noi pur tra le tensioni tra Nord e Sud reggiamo, più grazie alla nostra cultura che alle istituzioni. Anche a livello istituzionale ha contato di più la cultura giuridica, che ha trovato espressione nella Costituzione, che il funzionamento concreto delle istituzioni stesse.

Per le caratteristiche di lungo periodo della formazione statale italiana, quando una malattia colpisce il sistema economico, sociale e politico europeo e internazionale, da noi il malessere, la febbre del sistema, si manifesta con maggiore evidenza che altrove, ma la malattia rimane europea e internazionale. La malattia è la crisi dello "stato sociale" iniziata negli anni '70. Lo "stato sociale" è stata l'invenzione che ci ha permesso di uscire dalle contraddizioni del '900, clamorosamente esplose in due guerre mondiali con una violenza mai vista nella storia dell'umanità. Sino ad allora lo sviluppo economico si era basato in Europa sulla volontà di dominio e di potenza, sia all'interno dell'Europa, come all'esterno con i diversi imperi coloniali. Lo "stato sociale" non solo ha dato

¹ Dal 2008 l'Italia ha perso circa il 7% del Pil, una cifra enorme: 2008 -1,2, 2009 5,5, 2010 +1,8, 2011 +0,4, 2012 -2,3 (stima), fonte Eurostat, L'allarme di Squinzi: dal 2007 persi 7 punti di Pil, in Corsera del 20.01.13, pag. 10. Un tracollo che fa seguito a un progressivo rallentamento dell'economia italiana (nel '51/'58 la crescita del Pil fu del 5,5% anno, nel 1958/63 del 6,3%, negli anni '70 del 3,4%, in quelli '80 del 2,5%, in quelli '90 dell'1,4%, in quelli 2000 del 0,0%). Ma il quadro europeo è non meno fosco, le stime 2012, vedi sempre art. cit. Corsera, sono: Grecia -6,00%; Spagna -1,4%; Gran Bretagna -0,3%; Francia + 0,2%; Germania + 0,7%.

una regolazione pubblica al mercato capitalistico, finanziario e dell'economia reale, dominato dai grandi capitali e dalle grandi compagnie private, ma ha messo al centro dello sviluppo il benessere della popolazione, non la volontà di potenza. Non è un caso che questo passaggio avviene a conclusione della seconda guerra mondiale e con maggiore chiarezza avviene in Gran Bretagna², che più di ogni altro stato nazionale aveva sviluppato un'economia di dominio e un impero internazionale. E non è neppure un caso che subito dopo si avvia il processo di decolonizzazione nell'impero britannico.

I trent'anni tra la fine della seconda guerra mondiale e la metà degli anni '70, che hanno visto il prevalere nei Paesi ad economia di mercato capitalistico dell'intervento dello "stato sociale", sono stati gli anni di più intenso sviluppo economico di questi paesi. Nel corso degli anni '70 l'intervento dello "stato sociale" entra in crescente difficoltà insieme al modello di sviluppo della "società dei consumi" ecologicamente per pochi sostenibile. Come era però forse facilmente prevedibile, non prevalgono le spinte a rinnovare l'intervento pubblico, ma sostanzialmente a ridurlo, se non a liquidarlo.

E' la fase in cui prevalgono le teorie economiche che verranno chiamate "neoliberiste", ora in crisi ma tuttora dominanti nelle classi dirigenti politiche, più ancora nella UE che negli Usa. Con il prevalere degli indirizzi neoliberisti si entra nel "mondo occidentale" in una fase di crescita dismisura dei capitali finanziari privati, degli squilibri economici tra territori e classi sociali e contemporaneamente di rallentamento dello sviluppo, che più recentemente è sfociata nella crisi finanziaria del 2008 e in quella dei "debiti sovrani" tuttora in corso in quella parte di Europa che già aveva problemi di maggiore fragilità strutturale (Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia, Italia). Aver fatto l'unione monetaria tra Paesi con economie più fragili ed altre più sviluppate, più forti ed efficienti, senza politiche compensatorie ed inoltre con molto scarsi poteri di intervento della BCE, ha generato un indebitamento dei più fragili verso i più forti, che in alcuni casi si è sommato

ad un elevato debito pubblico come nel caso di Grecia e Italia, ma che nel caso di Irlanda, Portogallo e Spagna non esisteva. Debito pubblico che, bisogna ricordare, in molti Stati è stato aggravato dal salvataggio delle banche private, fenomeno che ha portato a livello internazionale a livelli mai raggiunti in tempo di pace³.

Alla crisi dello "stato sociale" si è risposto sul piano economico sostanzialmente cercando di tornare almeno in parte a prima dello "stato sociale", sia nelle forme di tutela sociale e del lavoro, come nella regolazione e nell'intervento diretto dello Stato in economia, come nella privatizzazione di molti servizi svolti in precedenza dagli enti pubblici.

E' una strada che non ha condotto ad una ripresa dello sviluppo, che anzi, come abbiamo visto, ha portato oltre a squilibri crescenti, ad un rallentamento dello sviluppo e alla crisi finanziaria del 2008, che faceva seguito ad altre di questo tipo minore.

Fuoriuscita dalla crisi e ruolo del volontariato e del Terzo settore

Per uscire dalla crisi occorre tornare ad un intervento regolatore e diretto nell'economia da parte delle istituzioni pubbliche, e quindi anche della politica, che regoli la finanza e sostenga una crescita economica sostenibile, salvaguardando e rinnovando in particolare a tutela dei beni comuni materiali e immateriali, in questi anni in genere trascurati, saccheggianti e privatizzati. E' però evidente che una prospettiva di questo tipo è improponibile stante il credito attuale della politica e dello Stato, non solo c'è una credibilità da riconquistare, ma anche un ruolo concreto e un'efficienza da dimostrare. Questo può avvenire se le questioni di pubblico interesse, se "gli interessi generali", non sono affare solo degli amministratori pubblici, politici o funzionari pubblici che siano. Questo in realtà è oggi possibile, perché sempre più numerosi sono i cittadini che si interessano della cosa pubblica, certamente molto meno numerosi di un tempo nei partiti, un po' meno nei sindacati, ma sempre di più nelle organizzazioni di volontariato, che sono ovunque in crescita in Europa.

Pensiamo ad un intervento pubblico non più tecnocratico e dall'alto come fu quello del XX secolo, ma corroborato da una rinnovata partecipazione e responsabilizzazione popolare, che non si può e

2 Sulla base del Rapporto Beveridge del 1942, relativo ad Assicurazioni sociali e servizi connessi (Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services) e di Il pieno impiego in una società libera, pubblicato nel 1944, il governo del laburista Attlee, eletto nelle elezioni politiche del 1945, avvia e realizza lo "stato sociale", il welfare state britannico. William Henry Beveridge, (Rangpur-Bengala 1879 – Oxford 1963), deputato liberale di Berwick-on-Tweed nel 1944, non rieletto nelle elezioni del 1945 e creato barone nel 1946, entrò quell'anno a far parte della camera dei Lord. Scienziato sociale inglese, studioso della disoccupazione e dell'assistenza sociale, direttore dal 1919 al 1937 della London School of Economics di Londra, in seguito docente all'University College di Oxford.

3 Il debito pubblico nei paesi avanzati era nel 2011 il 100% del Pil (dalla relazione dell'allora governatore di Banca d'Italia e ora della Bce M. Draghi). Inoltre vedi S. Andriani, Squilibri macroeconomici, economia reale, finanza, in Pubblico, privato, comune, Lezioni dalla crisi globale, a cura di L. Pennacchi, Ediesse, Roma 2010 e debito pubblico in tempi di guerra.

non si deve esprimere solo ogni cinque anni attraverso il voto e la democrazia delegata, ma anche attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale che negli ultimi due decenni è entrato in varie leggi ordinarie, ma anche nella Costituzione. Dall'altra però occorre anche un'economia con responsabilità sociale, che si fa carico degli "interessi generali" e non solo di quelli privati. L'impresa sociale è questo, in particolare in quelle forme cooperativistiche che permettono una più ampia partecipazione e responsabilizzazione di utenti e lavoratori.

Insomma noi pensiamo che Volontariato e TS abbiano in sé non solo la capacità di essere una rete di mutuo soccorso, ma anche d'essere un punto di riferimento per uscire dalla crisi.

Perché ciò possa avvenire bisogna però avere la cultura, la preparazione e le capacità necessarie.

Nell'ambito del TS i Csv sono in questo senso la struttura di servizio, lo strumento più rilevante in grado non di dirigere questo processo, ma di fornire "la borsa dei ferri", con cui autonomamente il Volontariato e il TS si possono accingere a questo lavoro.

Quale ruolo per i Csv

A questo scopo occorre però che il sistema dei Csv sia in grado di delineare una propria strategia di sviluppo, affrontando alcune questioni irrisolte o aperte. Consideriamo quindi questo numero di Non per profitto come un contributo a far crescere un dibattito che, partendo dal ventennio di storia che abbiamo alle spalle, dalla promulgazione della legge quadro per il volontariato ad oggi, dagli obiettivi e dai risultati conseguiti in questo ventennio, tracci delle possibili linee di lavoro, di consolidamento della presenza e del ruolo dei Csv nel panorama italiano, delineando una prospettiva di sviluppo del loro ruolo.

I Csv sono indubbiamente nell'ambito del TS la rete di strutture di servizio più importante nel sostegno e per la qualificazione della cittadinanza attiva, costituiscono un bacino di competenze prezioso per affermare il ruolo del Volontariato, rafforzando la presenza di quest'ultimo nel TS e nell'economia solidale, svolgendo quindi anche una funzione di promozione di quest'ultima ⁴.

⁴ Qui con "economia solidale" intendiamo tutte quelle attività economiche non profit con finalità sociali che si avvalgono anche dell'apporto del volontariato, della cittadinanza attiva, come è nel caso della cooperazione sociale e di una parte delle imprese sociali. Si tratta di attività economiche e sociali rappresentate da singole organizzazioni, ma anche da reti, sistemi e distretti dell'economia sociale, presenti nel campo dei servizi (socio/sanitari, educativi, protezione civile o ambientale, ecc.), ma anche della produzione

Lavorare con una simile prospettiva significa però decidere di affrontare le seguenti questioni:

1. Una seconda generazione di servizi

Appena costituiti i Csv hanno dovuto fronteggiare un "arretrato" che si era andato accumulando negli anni. La legge 266/91 stessa e il d.lgs 460/97 sulle Onlus in seguito, così come altri provvedimenti legislativi di settore, consentono alle organizzazioni di volontariato di fruire di agevolazioni di carattere fiscale o nel rapporto con l'amministrazione pubblica. Agevolazioni che però richiedono un'esatta formulazione dello statuto e dell'atto costitutivo, l'iscrizione ai registri del volontariato, la tenuta di contabilità e dei libri sociali, ecc.

I Csv all'inizio della loro costituzione sono stati essenziali per adeguare alla normativa organizzazioni di volontariato vecchie e più recenti, per facilitare la costituzione di nuove. Inoltre prezioso è stato l'aiuto e il supporto nello svolgimento delle loro attività, è cioè da tenere presente che le Odv sono in genere organizzazioni povere, la cui sede è spesso a casa del presidente dell'associazione, quindi i Csv hanno in genere offerto ospitalità per le riunioni, per avere un posto di lavoro con un computer e un telefono, per avere lì la sede legale, per avere a disposizione una fotocopiatrice o un grafico che ti aiutasse ad impostare un volantino, per avere una consulenza di carattere fiscale e legale di base, ecc.

Tutti questi servizi di fronte ad una realtà di cui non se ne era occupato nessuno per anni all'inizio sono stati molto numerosi e poi una parte di essi si è ridotta, ma soprattutto una volta affrontate e risolte queste questioni essenziali, quasi di sopravvivenza delle Odv, si è posto e si pone il problema di una seconda generazione di servizi, se vogliamo che il mondo del volontariato sia all'altezza del ruolo a cui è oramai dovunque chiamato.

Si pone quindi un problema di formazione dei quadri, sia di formazione "politica" (sul ruolo più in generale del volontariato, la sussidiarietà orizzontale, i beni comuni, ecc.), ma anche di formazione "tecnica", relativa al settore di intervento di ciascuna Odv.

manifatturiera (coopsociali di tipo B in vari campi, dalle energie rinnovabili al giardinaggio), o della distribuzione (il commercio equo solidale, i Gruppi solidali di acquisto, ecc.). Si tratta di una realtà in movimento che sta anche elaborando una propria visione teorica condivisa, così c'è chi preferisce parlare di economia solidale, sociale o economia civica, a seconda delle diverse scuole di pensiero.

Si pone poi un problema di consulenza e assistenza giuridica e fiscale all'azione dell'Odv non semplicemente alla costituzione: l'applicazione del principio di sussidiarietà, benché previsto in Costituzione, richiederà un tempo di adeguamento della legislazione ordinaria, della cultura e della prassi dell'amministrazione pubblica che richiederà tempo e vertenze di carattere giuridico.

Un altro grave problema è rappresentato dal fatto che la gran parte delle reti di volontariato di carattere regionale non possono avere servizi dai Csv, essendo nella maggior parte delle regioni di carattere provinciale, mentre le reti nazionali non possono usufruire di alcun servizio ovunque. Ciò è in aperta contraddizione con una prospettiva di sviluppo del ruolo del mondo volontariato, che solo attraverso reti sufficientemente organizzate può uscire da una realtà e visione di carattere localistico o settoriale, tipica della solidarietà di vicinanza che caratterizza il mondo del volontariato.

C'è poi la necessità d'essere di sostegno alla ricerca e all'elaborazione di strategie per la cittadinanza attiva e l'economia solidale, svolgendo attività di ricerca, favorendo lo sviluppo di rapporti tra mondo del volontariato, Università e centri di ricerca e di studio. Infine sarebbe importante e interessante che i Csv, almeno per la parte che riguarda il mondo del volontariato, si occupassero dello sviluppo dei distretti e sistemi dell'economia solidale. Il problema di una seconda generazione di servizi non si può dire che non sia stato tematizzato da Csvnet, ma una volta affrontato oramai quasi sette anni fa, non è stato più ripreso ⁵.

2. Centri per il volontariato o per i volontari?

L'Italia non solo ha una legislazione del TS a "canne d'organo" (ma almeno quelle suonano assieme) che settorializza il TS, ma l'unico strumento di promozione della cittadinanza attiva esiste solo per i volontari della 266/91. Tutte le indagini ci dicono invece che sì, qui c'è indubbiamente una parte consistente dei volontari socialmente più motivata, ma che da un lato la maggioranza del volontari stanno al di fuori delle organizzazioni della 266/91⁶, dall'altra ciò che caratterizza il TS nel suo insieme, anche nelle Aps e nelle coop sociali, è proprio la presenza dei volontari.

5 Ci riferiamo in particolare al seminario nazionale di Csvnet di Cavallino Tre Porti, a Venezia, nel 2005.

6 Gli ultimi dati comparabili in materia ci dicono che nel 1999 i volontari nel non profit in Italia erano 3.221.185 (Istat, 1° Censimento delle istituzioni e imprese nonprofit, sintesi pubblicata il 3 agosto 2001). Alla stessa data i volontari delle Odv iscritte a registro erano 670.826 (Istat, Le organizzazioni di volontariato in Italia, Anno 1999, sintesi pubblicata il 4 maggio 2001).

Se i Csv potessero erogare servizi all'insieme del volontariato presente nel TS svolgerebbero una funzione strategica nello sviluppo dell'insieme di questo mondo, qualificando ciò che meglio caratterizza dal punto di vista democratico questo mondo, sostenendo così ovunque si svolga quella cittadinanza attiva che è una risorsa fondamentale per il rinnovamento delle nostre istituzioni.

Se i Csv puntassero ad occuparsi dell'insieme dei volontari potrebbero richiedere altre risorse, anche dalle amministrazioni pubbliche assolvendo essi un fondamentale compito costituzionale ⁷.

3. Problemi di gestione e di rappresentatività del mondo del volontariato

Le strutture di gestione avviate inizialmente hanno da tempo mostrato limiti evidenti, in particolare nel rapporto tra organi tecnici e "politici" dei Csv, occorre andare a modelli di gestione più maturi, capaci di garantire qualità tecnica nell'organizzazione dei servizi e una larga partecipazione del volontariato nell'indirizzare l'attività dei Centri.

Occorre poi parlare di "sistema dei Csv", non semplicemente di Csv. Come evidenziato nel saggio sull'argomento presente in questo numero della rivista, occorre andare ad un rapporto virtuoso e costruttivo tra CoGe e Csv, che garantisca correttezza, efficienza, un'azione nell'interesse dell'insieme della comunità territoriale, nella gestione dei "fondi speciali per il volontariato", nell'ambito dei ruoli distinti come previsto dalla legge.

Rimanendo ai CoGe c'è un problema di durata del loro mandato, troppo breve con i due anni attuali, e di metodo democratico nell'individuazione dei sei membri di nomina regionale, che in molte regioni vengono nominati tardi e male, non senza pratiche in alcuni casi anche di carattere clientelare.

Infine c'è un problema di rappresentatività del mondo del volontariato da parte degli enti gestori dei fondi. Una normativa come quella prevista dal DM 7/10/97, che praticamente assegna per sempre alla compagine che ha vinto il bando istitutivo del Csv la gestione delle attività svolte con i fondi speciali per il volontariato, ha senso se ci troviamo di fronte ad organi di gestione aper-

7 L'u.c. dell'art. 118 stabilisce che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Cosa meglio dei Csv ha attuato quel "favoriscono" previsto dalla costituzione.

ti, genuina espressione democratica dell'insieme del mondo del volontariato di ciascun territorio, altrimenti hanno ragione coloro che pensano sia bene affidare quelle funzioni a termine con bandi periodici. Ciò già avviene nella maggior parte dei Csv, così non è in parte, certo in una minoranza di casi, una minoranza che però getta cattiva luce sull'insieme del sistema dei Csv.

Occorrono norme, oggi mancanti, che garantiscano e richiedano esplicitamente tale democraticità, senza con ciò pensare di trasformare i Csv in organi di rappresentanza del volontariato dal punto di vista politico.

4. I problemi di finanziamento e i rapporti con gli enti finanziatori

Dopo il lungo contenzioso giuridico che ha visto coinvolte le fondazioni di origine bancaria, le Regioni, lo Stato e lo stesso Volontariato, nel 2005 e del 2010 si sono siglati accordi tra le rappresentanze nazionali delle fondazioni del Volontariato e del TS.

Con l'accordo del 2005 si sono per la prima volta garantiti fondi per il Csv del Mezzogiorno, dove le fondazioni bancarie sono quasi assenti, oltre in parte allo stesso TS meridionale attraverso Fondazione con il Sud. Gli accordi del 2010 hanno meritoriamente, ma solo nominalmente, garantito un'entità minima di fondi ai Csv e la prosecuzione dell'equa distribuzione delle risorse a livello delle diverse regioni, cosa inesistente prima con regioni ricche ed altre molto povere di fondi.

Però di fronte alla crisi finanziaria avviatasi nel 2008 e che tuttora perdura, quelle garanzie di un finanziamento minimo si sono rivelate largamente insufficienti, mentre anche se fosse erogato come previsto non permetterebbe di affrontare quella seconda generazione di servizi che abbiamo visto sopra. Così si rischia di bloccare i Csv alle funzioni svolte sinora, che in parte come abbiamo visto vanno ad esaurimento e che comunque lasciano i Csv ad un insufficiente livello di qualificazione, non solo per le necessità del mondo del volontariato e del TS, ma anche per un necessario processo di innovazione che ne impedisca una burocratizzazione. Se così avvenisse in prospettiva sarebbe in pericolo l'esistenza stessa dei Csv.

E' necessario da parte del sistema dei Csv più ambizione nel perseguire il proprio compito di servizio, più consapevolezza del compito che svolgono e potrebbero svolgere per il mondo del volontariato, del TS e per la democrazia italiana.

Se i Csv puntassero ad occuparsi dell'insieme dei volontariati con servizi qualificati potrebbero richiedere altre risorse, anche dalle amministrazioni pubbliche assolvendo essi un fondamentale compito costituzionale⁸. Del resto molti altri servizi al cittadino sono svolti in regime di gratuità, dalle pratiche pensionistiche svolte dai patronati sindacali, ad altre che garantiscono i diritti politici e sociali dei cittadini che vengono svolte in regime di gratuità con finanziamento pubblico. Se, come disse la Corte costituzionale "l'essere volontari è un diritto fondamentale del cittadino"⁹ perché i Csv non possono fruire di altri sostegni pubblici? C'è un problema di forza e determinazione del mondo del volontariato e del TS nel perseguire una simile finalità.

Forza e determinazione che non casca dal cielo, ma che presuppongono un largo consenso, una "battaglia delle idee" da parte di chi come noi sostiene una simile prospettiva e questo è quel a cui vuole servire questo primo numero di Non per profitto.

8 L'u.c. dell'art. 118 stabilisce che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Cosa meglio dei Csv ha attuato quel "favoriscono" previsto dalla costituzione.

9 Quello di essere volontari, secondo la Corte costituzionale, è un diritto "posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». Sentenza n.75 del 1992.

Storia e prospettive del sistema dei Csv

di Guido Memo

1. La crisi dello Stato sociale e la legislazione sul TS

La produzione normativa sul Terzo Settore (da qui in avanti TS), avviatasi con la legge quadro del volontariato 266/1991¹ e ancora in corso, rappresenta sicuramente un'innovazione legislativa di portata storica, anche se i più non sembrano rendersene conto. Ciò è vero non solo perché veniva superata la totale noncuranza del legislatore italiano dei decenni precedenti riguardo il fenomeno del volontariato e dell'associazionismo sociale (altra cosa è la produzione normativa sulle IPAB e tanto più il dettato del Codice Civile in materia, che tratta l'associazionismo e il non profit in termini del tutto marginali), ma anche perché le leggi

riguardanti il TS giungeranno così a modificare la Costituzione con l'ultimo comma dell'articolo 118 sull'«autonomia iniziativa, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Queste leggi pertanto non costituiscono una novità normativa sic et simpliciter, perché costituiscono le fondamenta di un nuovo modello di rapporto tra cittadino e Stato. Certo, questa lettura sottolinea solo un aspetto della legislazione riguardante il TS, ma di grande importanza per la storia della democrazia. È innegabile che questa legislazione, pur con le sue criticità, nasce anche come risposta alla crisi del sistema di rappresentanza politica, nonché del patto sociale su cui si fonda il concetto di cittadinanza moderna.

Dopo la fase di effervescenza sociale dei movimenti del '68, che in Italia si sono protratti per quasi un decennio e che hanno portato ad innovazioni importanti sul piano dei diritti sociali, infatti,

1 La legge 266 apre una stagione di produzione legislativa che in seguito ha sempre più permeato diversi settori, da quello socio/sanitario, all'ambiente, alla cultura. Il cammino che portò a quella legge era però iniziato prima e come primo intervento in materia si potrebbe ricordare la L. 1033 dell'8 novembre 1966, costituita da un solo articolo, che introduceva la possibilità di svolgere il Servizio Civile sostitutivo del Servizio Militare ai giovani che chiedevano di poter «prestare la loro opera per la durata di almeno due anni continuativamente in un Paese in via di sviluppo fuori d'Europa».

è seguita una fase di riflusso per l'incapacità del sistema politico-istituzionale di cogliere le nuove esigenze di partecipazione civile al governo del paese. Di fronte alla crisi sempre più evidente dello "stato sociale", che pure aveva garantito conquiste sociali e sviluppo economico per un trentennio, è mancata una riforma costituzionale e istituzionale capace di porre su basi più allargate ed efficienti il funzionamento dello Stato, innanzitutto per incapacità culturale dei partiti che avevano fondato la Repubblica. Alla fine è quindi passata la linea da un lato del "- stato + mercato" in economia, e quella della "governabilità" nelle istituzioni, attraverso leggi di carattere maggioritario e una spinta personalizzazione della rappresentanza politica, poi significativamente sfociata in forme di populismo plebiscitario. Un modello di regolazione sociale di mercato a cui si deve gran parte dei problemi manifestatisi con la crisi economia scoppiata nel 2008 e tuttora in corso.

Certo un contributo a quell'involuzione istituzionale in Italia in quegli anni lo dette la "strategia della tensione", quegli anni di piombo che videro la collusione dei servizi segreti dello Stato con poteri occulti italiani e stranieri. Una scia di sangue sparsa per impedire il rinnovamento delle istituzioni e che giungerà sino allo stragismo mafioso dell'inizio degli anni '90, contro i magistrati e le forze dell'ordine che finalmente - in prima linea Falcone, Borsellino, Caponetto, con molti altri - assestavano seri colpi alla mafia.

Ma quell'indubbia involuzione istituzionale non ha spento il rinnovamento delle forme di partecipazione democratica che si era avviato con il '68 studentesco e l'"autunno caldo operaio" del '69, introducendo forme di democrazia diretta o decentrata prima mai utilizzate (si pensi alla pratica dell'assemblea che rafforza i preesistenti organismi di democrazia delegata esistenti sia nelle scuole come nei luoghi di lavoro, oppure i consigli scolastici, o il decentramento amministrativo nelle grandi città, all'istituto del referendum, ecc.), certamente c'è stato un "riflusso" dall'impegno politico di carattere più generale, ma si sono nel contempo continuamente sviluppate forme associative e cooperative "per valori", per "interessi generali", che prima in queste forme e dimensioni non esisteva. Le forme associative e cooperative più antiche sono quelle di tutela degli interessi, sviluppatasi nei secoli dalle organizzazioni di mestiere sia nei moderni sindacati, dei lavoratori, ma anche degli imprenditori o dei piccoli produttori, come nelle forme diverse di cooperative e mutue. Dopo la Rivoluzione Francese accanto alle organizzazioni di mestiere cominciano a svilupparsi diverse forme di partito politico, ma i partiti avevano e hanno il compito di indirizzare l'azione dello Stato, non di cooperare con le pubbliche istituzioni nel perseguimento degli interessi generali,

come avviene per la cittadinanza attiva, per il Volontariato, per il TS.

Questo mutamento è ben evidente nella legge 381/91 che istituisce la cooperazione sociale e che all'art. 1 riconosce una nuova forma di cooperazione orientata al perseguimento degli interessi generali². Ma cosa simile di può dire per la legge del volontariato, la quale riconosce solo le organizzazioni che perseguano fini sociali di solidarietà³. Attraverso le organizzazioni della cittadinanza attiva viene quindi a costituirsi una "terza gamba della democrazia", oltre a sindacati e partiti. In una fase storica in cui le forme di partecipazione democratica tradizionali, e le poche esperienze di formazione alla stessa, entravano in crisi, dunque, l'articolo 15 della legge 266 che istituisce i Centri di Servizio per il Volontariato (Csv) apre un nuovo scenario di sostegno alla partecipazione democratica, attraverso uno strumento che ha come scopo preciso quello di sostenere e qualificare il volontariato.

2. La formazione alla partecipazione democratica

Nel leggere il titolo di questo paragrafo verrebbe da chiedersi, a primo acchito, cosa centra la formazione alla partecipazione democratica con i Csv e inoltre con le modalità con cui tale istituzione è stata realizzata? In realtà il tema della formazione alla partecipazione democratica non solo non è estraneo ma si potrebbe dire particolarmente inerente sia alla natura dei Csv che ai servizi da essi erogati, perché come stabilisce la legge «sono a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività»⁴. E cioè da un lato essi sono strumento di promozione del volontariato, non solo nella sua azione specifica di servizio, ma anche più in generale della sua valenza culturale e civica, e dunque democratica, dall'altro lato perché la legge stabilisce che siano dalle stesse organizzazioni di volontariato gestiti. Un caso di sussidiarietà orizzontale a tutto tondo, perché si tratta di uno strumento voluto dallo Stato per favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per

lo svolgimento di attività di interesse generale», e che è direttamente gestito da essi stessi⁵.

A differenza di altri Paesi europei lo svolgimento di attività formative di introduzione e sostegno alla partecipazione democratica in Italia hanno una loro tradizione, ma di fatto limitata⁶. Nel '900, prima della formazione della Repubblica, praticamente nessuno la svolgeva. Dopo di allora tra i partiti ha svolto attività sia di base che di formazione dei quadri soprattutto il Pci, che aveva un proprio sistema formativo. Per un periodo e in maniere limitata svolse attività di formazione la Dc, mentre più organiche e continuative furono le attività svolte da strutture del movimento cattolico. Il Psi praticamente non le ha mai svolte. Nel campo sindacale la Cgil aveva un proprio sistema formativo, avviato all'inizio degli anni '60 con la scuola di Ariccia, alla quale seguirono varie altre (Cà Vecchia a Bologna, l'Impruneta in Toscana, Imbersago in Lombardia, che raggiunge la sua massima espansione tra gli anni '70 e l'inizio degli anni '80, alla fine dei quali fu praticamente chiusa; simile la situazione della Cisl, dove un'attività ridotta è nel tempo proseguita al Centro studi di Fiesole, mentre la scuola sindacale meridionale, collocata prima a Spezzano in Calabria e poi a Taranto, è chiusa dalla fine degli anni '80.

Come abbiamo visto tutte queste attività, in particolare per quel che riguarda i partiti, ma anche nel caso del sindacato, alla fine degli anni ottanta chiusero o diminuirono drasticamente. Era la crisi del sistema politico italiano che aveva sue ragioni interne, ma a queste bisognava aggiungere una crisi più generalizzata della politica come strumento di governo consapevole della comunità, decidevano i mercati anche a livello internazionale e non era quindi più necessario studiare per una partecipazione politica organizzata e cosciente. C'era poi una debolezza strutturale italiana, queste attività da noi non avevano ad es. mai trovato un sostegno pubblico a differenza di altri Paesi europei.

In questo senso l'art.15 della legge 266 poteva aprire per la prima

2 «Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini», art. 1 l. 381/91.

3 L. 266/91: art. 1, c. 1, «La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali». Art. 2, c. 1, «Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata esclusivamente per fini di solidarietà».

4 Art. 15, l. 266/91.

5 Vedi l'ultimo comma dell'art. 118 della costituzione «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.», ma anche l'art. 43 «A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

6 G. Memo (a cura di), Cultura politica e democrazia. La formazione politica in Italia e nei partiti della sinistra europea, n. 17 di Materiali e atti del Crs, supplemento al n. 2 marzo-aprile 1990 di Democrazia e diritto.

in Italia una fase nuova, sia perché in questo caso le attività di formazione e sostegno alla partecipazione democratica si rivolgevano a un soggetto sociale in crescita, il Volontariato, a differenza di partiti e sindacati. Sia perché per la prima volta lo Stato si faceva carico di "favorire" questo processo stabilendo dove reperire le risorse necessarie. Con questo articolo, infatti, si viene a creare anche nel quadro legislativo italiano qualcosa di paragonabile a quanto osservato in altri paesi europei in termini di interventi pubblici volti alla promozione della partecipazione alla vita democratica. I tempi per immaginare un diverso modo di pensare la partecipazione democratica cominciavano ad essere maturi, ma molti ostacoli si sarebbero dovuti superare.

3. Il sostegno alla partecipazione democratica in alcuni paesi europei

A sostenere la necessità di sviluppare forme di sostegno alla partecipazione democratica stava l'esperienza di altri Paesi europei, diciamo così, meglio governati del nostro, con organizzazioni collettive, partiti, sindacati, associazioni con una maggiore solidità e rispondenza agli interessi degli associati e a quelli generali.

Contrariamente alla vulgata presente spesso negli stessi volontari, il volontariato non è più presente dove lo Stato è meno attivo, ma dove esso più interviene per garantire i diritti sociali, qui il volontariato trova un suo spazio di azione, qui trova l'interlocutore necessario alla sua azione, mentre le istituzioni intervengono affinché il diritto di essere cittadini attivi si possa effettivamente esercitare.

Secondo una recente indagine svolta da un'ente dell'UE le percentuali più alte di volontariato le troviamo nei paesi che hanno una tradizione di welfare state più consolidata: in cima i paesi scandinavi, l'Olanda e l'Austria con percentuali oltre il 40%; Francia, Gran Bretagna e Belgio poco sopra il 30%; i paesi del Welfare mediterraneo e dell'Europa orientale sono il fanalino di coda, con la Spagna buon ultima all'8%. L'Italia si stacca da questi ultimi paesi con il 25%⁷.

In questi Paesi con un welfare state più sviluppato esistono anche forme di sostegno pubblico alla partecipazione democratica, politica, sindacale, associativa, che in Italia non ci sono, se esclu-

diamo il panorama dei Csv, che però in Italia sono una conquista più recente⁸.

In particolare per quel che riguarda il mondo del volontariato qui si cita la situazione di due Paesi, Gran Bretagna e Paesi Bassi.

In Gran Bretagna⁹ esistono sostanzialmente due tipi di organizzazioni che svolgono funzioni simili ai Csv italiani: il Council of Voluntary Service e il Volunteer Bureau. I Councils of Voluntary Service, o Cvs, solitamente vengono creati dagli enti locali, su richiesta di gruppi o di organizzazioni di volontariato (che in gran Bretagna comprendono tutte le organizzazioni che si avvalgono di lavoro non retribuito), con l'obiettivo di promuovere, sostenere e sviluppare i servizi e la vita delle comunità in collaborazione con le realtà che ne fanno parte. I Cvs, infatti, sono organizzazioni non profit formate, in qualità di soci, dagli enti locali e dalle stesse organizzazioni di volontariato, e perseguono i seguenti scopi: 1) promuovere interventi e azioni di carattere volontario a favore della comunità locale, in campi come quello educativo, della protezione della salute, dell'aiuto ai poveri, ai bisognosi e ai malati; 2) promuovere e organizzare la cooperazione tra le diverse organizzazioni di volontariato e le autorità locali per il raggiungimento delle finalità sociali appena indicate (appunto per questo fa convergere in un unico Consiglio le rappresentanze dei due 'mondi'). I Cvs sono aumentati significativamente a partire dagli anni ottanta, ma non sono istituzioni recenti: i Councils for Social Service (Css), loro predecessori, furono istituiti in diverse comuni già a partire dai primi anni del novecento. Per avere un'idea della loro capillare presenza, basti pensare che nella sola Inghilterra ne esistono 320.

I Cvs hanno anche reti di rappresentanza e raccordo a livello regionale. In Inghilterra e Galles esiste la Nacvs²⁷ (National Association of Councils for Voluntary Sector), che è uno degli ombrello body più consolidati nel tempo, poiché le sue radici risalgono agli inizi degli anni venti. Con 350 organizzazioni socie – essenzial-

⁸ Oltre al già citato G. Memo, Cultura politica e democrazia. La formazione politica in Italia e nei partiti della sinistra europea, cfr. nota 6, vedi anche Cultura e democrazia sindacale in Europa, Formazione e ricerca sindacale in sei paesi europei, Crs maggio 1994, ora in <http://www.respolis.it/?q=node/33>. Da quelle ricerche emerse che in forme diverse a seconda delle specificità e tradizioni nazionali in tutti i Paesi esaminati (Belgio, Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia) esistevano forme di sostegno pubblico alla formazione politica, sindacale, associativa, che in Italia non c'erano mai state.

⁹ Le informazioni su Gran Bretagna e Paesi Bassi qui riportate sono tratte dall'introduzione al rapporto finale della ricerca Il volontariato in Europa, coordinata dall'autore del presente saggio per Spes, Centro di servizio per il volontariato del Lazio, tra gennaio 2004 e aprile 2005.

⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Second European Quality of Life Survey, Participation in volunteering and unpaid work, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, p. 13.

mente Cvs, ma non solo - la Nacvs è una charity registrata, con un consiglio di amministrazione eletto dai propri soci. Nel Regno Unito esistono altre due reti analoghe e indipendenti, lo Scvo (Scottish Council for Voluntary Organisations) per la Scozia e la Nicva (Northern Ireland Council for Voluntary Action) per l'Irlanda del Nord.

Se i Cvs svolgono una funzione generale di promozione delle organizzazioni di volontariato e di raccordo con le istituzioni locali, i Volunteer Bureaux, pur nascendo nello stesso ambito dei Cvs, sono in specializzati, in particolare, nella fornitura di servizi di base. Anche se in genere ospitati all'interno dei Cvs, mantengono sempre la loro indipendenza. Ogni Volunteer Bureau persegue i seguenti obiettivi principali: 1) reclutare, indirizzare e collocare i volontari; 2) sviluppare, in collaborazione con altre strutture, progetti per la promozione del volontariato; 3) partecipare a campagne regionali e nazionali, portando avanti attività di sensibilizzazione; 4) offrire consulenza e formazione ai potenziali volontari, nonché ai responsabili delle strutture interessate alla promozione del volontariato.

Il finanziamento dei Cvs e dei Volunteer Bureaux è prevalentemente di carattere pubblico, provenendo dalle local authority e dal governo centrale.

Nei Paesi Bassi i movimenti di opinione che fanno seguito al '68 hanno avuto un impatto rilevante sul volontariato. Venivano criticate le idee e i metodi tradizionali. Le donne, i giovani, i disabili, i pazienti psichiatrici difendevano i propri diritti e criticavano il modo di operare delle istituzioni e dei servizi. Manifestanti occupavano ospedali ed altre istituzioni per protestare contro le forme di assistenza in psichiatria. Tutto ciò diede luogo a nuovi tipi di interventi e di servizi: gruppi di auto-aiuto, rifugi per donne e pazienti psichiatrici, centri di informazione per i giovani, centri di supporto legale che erano, tutti, gestiti principalmente da volontari. Un volontariato che non si muoveva più secondo logiche di appartenenza a chiese e partiti, ma guardava alla società nel suo insieme. La conseguenza più evidente di questo processo è stata la crisi delle vecchie organizzazioni di volontariato, la cui identità cessava di dipendere dalle appartenenze per volgersi radicarsi nelle attività svolte, nei loro fini, nel progetto di lavoro sociale svolto nell'interesse dell'insieme della comunità. Si capisce quindi perché negli anni settanta il governo olandese abbia dimostrato un genuino interesse per il lavoro volontario, con un proliferare di relazioni e studi intensi a sottolineare l'importanza nella società. In quel periodo il governo nazionale ha incoraggiato la costituzione di 30 centri per il volontariato a livello locale e ha contribuito al

loro finanziamento.

Da allora, il governo ha creato varie opportunità per costruire gradualmente un'infrastruttura nazionale per il volontariato, sostenendo finanziariamente la costituzione di diverse organizzazioni di supporto, in particolare le Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (organizzazioni di volontariato olandesi), che hanno lo scopo di salvaguardare gli interessi e sviluppare la rete del settore; e la VrijwilligersManagement (fondazione per l'amministrazione del volontariato); la Vorming, Training en Advies (un'organizzazione per la formazione e la consulenza). In generale, quindi, il sostegno al volontariato è diventato una costante dell'azione di governo.

Nello stesso quadro si è inserita la creazione di una Commissione nazionale per il volontariato che ha le seguenti funzioni: sviluppare una visione a lungo termine; implementare strategie e strutture per il volontariato locale; diffondere il lavoro volontario e sviluppare la consapevolezza del suo ruolo; articolare i supporti al volontariato attraverso attività formative, promozionali, di reclutamento; fornire sostegni organizzativi e servizi di segretariato alle organizzazioni di volontariato.

Successivi processi di decentramento hanno accentuato le responsabilità delle autorità locali, pur sempre sostenute, tuttavia, dai governi provinciali e nazionale.

Nel mutato contesto, le autorità locali riconobbero l'autonomia della società civile e in vari modi si proposero di facilitarne le attività: tra l'altro, attraverso nuovi centri di servizio, il finanziamento di alcune spese e la sottoscrizione di assicurazioni per i volontari.

I Centri di Volontariato - che negli anni settanta erano soltanto 30, mentre nel 2001 erano saliti a circa 160 hanno come principali obiettivi: la consulenza e il supporto alle organizzazioni di volontariato, la promozione del volontariato nelle scuole, il reclutamento dei volontari.

4. Il singolare iter parlamentare che porta all'art.15 della 266

Una prima proposta di legge sul volontariato fu già presentata negli anni '70¹⁰ da un gruppo di deputati democristiani, ma è solo nella IX legislatura (luglio 1983 - luglio 1987) che vengono presentate proposte dalla Dc, dal Pci e dalla Sinistra indipendente,

¹⁰ La deputata della Dc Ines Boffardi presentò una proposta di legge nella V, VI, VII legislatura e cioè nel 1971, '72, '76.

proposte ripresentate nella successiva X Legislatura (luglio 1987 - aprile 1992). Tra le diverse proposte di legge depositate dai gruppi parlamentari nessuna prevedeva quel che sarebbe stato il contenuto dell'art. 15, è solo attraverso l'iter parlamentare che nel testo approvato definitivamente dal Senato a fine maggio 1991 compare, incontrandosi con l'iter allora avviato delle prime leggi che avrebbero separato negli istituti di credito pubblici le attività di banche di carattere commerciale da quelle di carattere pubblico e di beneficenza, che tradizionalmente svolgevano le Casse di Risparmio o i Monti di Pietà¹¹. E' un processo che portò alla costituzione delle attuali Fondazioni di origine bancaria che oggi hanno l'obbligo di devolvere almeno il 50% dei propri proventi ad attività sociali, un obbligo che potremmo dire cominciò con l'art. 15 della 266, che stabilisce un quindicesimo di questi proventi siano dedicati alla formazione di "fondi speciali" per il volontariato di carattere regionale¹².

5. I ricorsi e le sentenze della Consulta

La legge quadro per il volontariato viene approvata nell'agosto del 1991 e con essa l'art.15 che stabilisce la costituzione di fondi speciali presso le regioni «al fine di istituire, per il tramite degli Enti locali, centri di servizi a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività», che trova subito una ferma opposizione da parte di alcune Regioni e dalle fondazioni di origine bancaria.

Le prime erano innanzitutto contrarie che le norme attuative dell'art. 15 fossero stabilite con decreto dei Ministri del Tesoro e degli Affari sociali e cioè dallo Stato e non dalle Regioni, competenti per l'attuazione di tutti gli altri aspetti della legge quadro 266. Ma c'era anche chi, è il caso della Provincia Autonoma di

11 Le leggi di riordino del sistema bancario pubblico sono: la L. 30/7/1990, n. 218, Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico; il Dgls 20/11/1990, n. 356, Titolo III, Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio; la L. 23/12/1998, n. 461, Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del Dgls 20/11/e 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria; il Dgls 17 /5/1999, n. 153, Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461.

12 C'è chi ha sostenuto che all'utilizzo di quei fondi non sia stata estranea la volontà da parte del Psi di Craxi di avere a disposizione fondi atti a sostenere un associazionismo ad esso vicino, era del resto quello del volontariato un mondo in cui esso aveva scarsi riferimenti. Questo proposito sarebbe stato modificato dall'intervento di Beniamino Andreatta. Dal racconto fatto all'autore da Maria Eletta Martini.

Bolzano, è contrario all'affidamento al volontariato della gestione dei Csv e quindi anche dei fondi. Così la P. A. di Bolzano, unica in Italia, si rifiuta tutt'ora di applicare l'art. 15 e invece di istituire i Csv ripartisce direttamente i fondi secondo proprie discrezionalità, evidenziando una sostanziale opposizione alla logica di sussidiarietà orizzontale presente ante litteram nella 266. Ciò testimonia quanto sia ancora forte l'impostazione secondo la quale è l'istituzione l'unico depositario dell'interesse generale, negando inoltre autonomia al mondo del volontariato¹³, che invece la Corte ribadisce, oltre a ribadire che, essendo quello d'essere volontario un diritto fondamentale del cittadino, non può essere regolato dalle Regioni come per tutti gli altri aspetti attuativi della 266, ma dallo Stato attraverso il DM previsto dalla legge¹⁴.

Le Casse di Risparmio che si stanno trasformando in Fondazioni di origine bancaria, si oppongono all'obbligo di erogare i fondi speciali, sostenendo che è un tributo che limita l'autonomia delle Fondazioni. Di aprì così un contenzioso che andrà avanti sino al 2005.

Le Regioni¹⁵ fanno direttamente ricorso alla Corte costituzionale, le Casse di Risparmio¹⁶ ricorrono al Tar sollevando un problema di legittimità costituzionale. La Corte risponde negando che vi sia nelle norme impugnate un'illegittimità costituzionale. Nelle varie sentenze prodotte, ben tre¹⁷, tra l'altro, la Corte sottolinea che il volontariato costituisce «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale» e che esso «è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico»¹⁸, per tale motivo esso

13 «Da questo circuito, chiaramente diretto a tutelare l'autonomia delle organizzazioni di volontariato da qualsivoglia autorità o soggetto pubblico, sono escluse, in base a una valutazione non incostituzionale operata dalla legge e riflessa nell'articolo impugnato, le province autonome». Sentenza n.355 del 1992

14 Al fine di rendere omogeneo il godimento del diritto fondamentale di essere volontario su tutto il territorio dello Stato, la Corte non solo respinse i ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, e di fatto anche della Lombardia anche se il ricorso di quest'ultima non fu ammesso per motivi formali, ma abrogò l'art 6 del DM 21/11/1991, che dava molto ampie libertà alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, stabilendo che queste ultime: «disciplinano con proprio provvedimento, tenendo conto delle rispettive realtà locali, quanto previsto nei precedenti articoli 2, 3, 4 e 5, nel rispetto dei principi contenuti nella legge n. 266 del 1991 e dei criteri risultanti dalle norme del presente decreto».

15 Le P. A. di Bolzano e Trento, la Regione Lombardia.

16 La Fondazione Cariplo, l'Ente Cassa di Risparmio di Pisa, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze.

17 La n. 75 del 17-28 febbraio 1992, la n. 355 dell'8-23 luglio 1992, la n. 500 del 29-31 dicembre 1993.

18 «Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per cal-

si caratterizza come diritto fondamentale richiedendo, pertanto, che da parte del legislatore statale vengano perseguire le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale¹⁹ e tra queste condizioni viene individuata anche la istituzione dei Csv²⁰. La questione della uniforme svolgimento delle attività di volontariato sul territorio nazionale, e pertanto della uniforme sviluppo degli strumenti di sostegno e promozione, leggi Csv, non è questione di poco conto in quanto il sistema delle fondazioni di origine bancaria, da cui dipende il fondo speciale regionale, è un sistema che in realtà vede il 95% delle fondazioni bancarie localizzate praticamente dalle Marche alla Toscana in su, escludendo dal Lazio in giù tutto il resto d'Italia. Senza un opportuno riequilibrio, e attribuendo il sistema di finanziamento dei Csv tutto in mano alle regioni, si sarebbero delineato, come infatti è avvenuto dall'istituzione dei Csv sino al 2005, un paesaggio regionale estremamente sperequato, con regioni dotate di ingenti risorse presso i fondi speciali, ed altre quasi del tutto sguarnite. Ciò contribuisce a spiegare ulteriormente l'opposizione dimostrata da alcune Regioni del Nord e dalle Fondazioni di origine bancaria, poco propense ad una ripartizione delle risorse locali verso le regioni del Mezzogiorno. Nonostante le sollecitazioni della Corte Costituzionale contenute nelle sentenze di rigetto, l'attuazione più completa dell'art.15 avverrà solo nel 2005, non per intervento del legislatore nazionale

colo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». E ancora: «A tale scopo la legge n. 266 del 1991, accanto a disposizioni che stabiliscono compiti o discipline d'interesse nazionale o che pongono criteri di azione per le amministrazioni statali o per gli enti locali, fissa principi cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nel regolare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato. Questi ultimi, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, vanno indubbiamente qualificati come principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente circostanza che attengono strettamente a valori costituzionali supremi». Sentenza n.75 del 1992.

19 Come schema generale di azione nella vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della libertà individuale e della solidarietà sociale, il volontariato esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale. Sentenza n.75 del 1992.

20 «Tali sono, senza dubbio alcuno, le forme di finanziamento e gli interventi di sostegno da prevedere a favore delle organizzazioni di volontariato, poiché, in loro mancanza, risulterebbero frustrati, non soltanto le finalità giustificative della legge stessa, ma anche quei valori costituzionali sottesi al riconoscimento e allo sviluppo del volontariato», Sentenza n.75 del 1992

(cosa di per sé grave) ma per il raggiungimento di un accordo tra l'ACRI (l'Associazione Casse di Risparmio Italiane che rappresenta le Fondazioni) e il mondo del TS. Occorre tuttavia fare un passo indietro, tornando ai primi anni immediatamente successivi all'approvazione della l. 266, per comprendere come il risultato raggiunto nel 2005 fosse tutt'altro che scontato, ma bensì frutto di un percorso accidentato in cui il mondo del volontariato associato nei Csv e le Organizzazioni di volontariato (OdV) nazionali hanno investito per sviluppare forme di collaborazione e rappresentanza.

6. L'istituzione dei Csv

Nonostante entro i tempi stabiliti dalla legge fosse uscito l'21 novembre 1991 il decreto ministeriale che regolava l'istituzione dei Csv²¹, nonostante l'ultima sentenza della Consulta il 31 dicembre del '93 avesse, ribadendo quanto già stabilito nelle due precedenti sentenze in materia, chiuso definitivamente il contenzioso giuridico con chi non voleva l'art. 15, almeno in quella forma, ad oltre due anni dalla promulgazione della legge nulla si era mosso.

L'autore del presente saggio ha avuto l'avventura di essere colui che ha coordinato in quegli anni a livello nazionale il lavoro per promuovere l'istituzione dei Csv e quella che qui viene riportata sinteticamente è forse la prima testimonianza scritta di quel lavoro oramai iniziato e terminato tempo fa.

Negli anni precedenti, '70 e '80, mi ero occupato di formazione politica nell'ambito del Pci²². Quando queste attività formative vennero progressivamente meno, come abbiamo visto sostanzialmente da parte di tutti i soggetti della vita democratica di allora, mi chiesi cosa si poteva fare per accompagnare e sostenere la partecipazione democratica, che come abbiamo visto non stava scompartendo ma assumendo forme nuove. Proposi al Crs (il Centro per la Riforma dello Stato, presieduto allora da Pietro Ingrao e diretto da Giuseppe Cotturri) di svolgere delle indagini in Europa

21 Il DM a firma del Ministro del Tesoro Guido Carli e degli Affari Sociali Rosa Russo Iervolino fu pubblicato entro i tre mesi stabiliti dall'art. 15 stesso.

22 Sono stato in quegli anni responsabile delle attività di formazione politica, delle scuole di partito, del Pci per la federazione di Milano e per il Comitato regionale della Lombardia. In questa veste essendo allora Milano la prima provincia italiana per popolazione e la Lombardia la più importante Regione italiana per dimensione, quasi il doppio delle più grandi, senza dimenticare il peso economico più rilevante di quello demografico, ho sempre partecipato alla vita della Commissione nazionale scuole di partito che vedeva la presenza dei responsabili centrali e delle diverse scuole residenziali (Frattocchie-Roma, Albinea-Reggio Emilia, Cascina-Pisa, Torre a Mare-Bari).

su come in altri paesi dell'UE veniva affrontato il problema²³. Capii, come ho più sopra ricordato al § 2, che in Italia sino ad allora erano, a differenza di altri Paesi europei, mancate forme di sostegno pubbliche alla partecipazione e qualificazione di chi si voleva socialmente e politicamente impegnare. Mi convinsi che una parte non secondaria delle miserie della politica italiana dipendevano anche da questo e che era fondamentale produrre delle leggi e dei provvedimenti amministrativi in materia, ma non era possibile portare avanti una prospettiva di questo tipo senza un ampio schieramento politico che la sostenesse, era pur vero che il Crs era il centro studi sostenuto dal Pci che si occupava dei problemi della riforma dello Stato, ma già conquistare il Pci a quella prospettiva era cosa tutt'altro che scontata, poi da solo il pur maggior partito di opposizione non poteva bastare. Pensai che l'interlocutore con cui fosse necessario dialogare era il movimento cattolico, perché dopo il Convegno Ecclesiale di Loreto del 1985, di fronte all'evidente crisi della Dc e del sistema politico, la parte più avanzata della Chiesa italiana, alla cui guida c'era ancora Paolo VI, e in particolare l'ordine dei Gesuiti, era impegnata nelle "Scuole di formazione all'impegno sociale e politico". Intervistai in proposito Bartolomeo Sorge e Ennio Pintacuda, che animavano a Palermo l'Istituto di Formazione Politica Pedro Arrupe²⁴, ma avviai una collaborazione soprattutto con il "Centro sociale ambrosiano", che animava a Milano le scuole di formazione all'impegno sociale e politico della Diocesi, che aveva come Arcivescovo un altro gesuita, Carlo Maria Martini.

Da quella collaborazione nacque una pubblicazione, *Imparare la democrazia*, Per rinnovare le istituzioni e l'impegno sociale e politico²⁵, che dichiaratamente si diede lo scopo di promuovere forme di sostegno alla formazione politica e sociale. La pubblicazione rivolgeva la sua attenzione ai partiti, ai sindacati e al mondo dell'associazionismo, l'unico che però raccolse quella sfida fu quest'ultimo. Attraverso l'appoggio della Convol e di chi stava lavorando alla costituzione di quel che sarebbe diventato il Forum del TS, avviammo un lavoro presso il Cnel, che stava aprendo le sue porte al TS, e che portò all'approvazione della Carta d'intenti dell'Associazionismo e del Volontariato per la crescita della cultura della

23 Vedi il volume citato alla nota 6 e la ricerca *Cultura e democrazia sindacale in Europa*, cit. alla nota 8.

24 Come è noto all'opera dell'Istituto, va collegata la cosiddetta "Primavera palermitana", con sindaco Leoluca Orlando, e che sfociò nella costituzione del movimento "La Rete" a livello nazionale.

25 Vedi G. Memo (a cura di), *Imparare la democrazia*, Per rinnovare le istituzioni e l'impegno sociale e politico, n. 21 di Materiali e atti del Crs, supplemento al n. 2, aprile-giugno 1992, di *Democrazia e diritto*, e in *Orientamenti*, Rivista monografica di formazione sociale e politica, Centro sociale ambrosiano - Diocesi di Milano, n. 8-9 del 1992.

partecipazione e della solidarietà, approvata da rappresentanti delle maggiori organizzazioni dell'Associazionismo e dal Volontariato italiano in un convegno tenuto nel giugno del 1994 al Cnel²⁶.

Alla Carta avevano lavorato per mesi i rappresentanti del mondo delle associazioni italiane²⁷. Fu nel corso degli incontri preparatori della Carta, che Mons. Giovanni Nervo²⁸ pose il problema del perché i Csv previsti dalla 266 non venivano istituiti.

Presi quindi in seguito l'iniziativa di costituire un gruppo di lavoro nazionale del mondo del volontariato che si pose il compito di lavorare per l'istituzione dei Csv e che fu determinante nella promozione del convegno sull'avvio dei Csv tenuto presso la Fivol il 12-13 luglio 1995, patrocinato dall'Osservatorio nazionale per il volontariato. In seguito, con l'aiuto di Leda Colombini²⁹ e della Lega delle autonomie locali, convinchemmo il nuovo Ministro agli affari sociali Adriano Ossicini³⁰, a dare avvio all'istituzione dei Csv, chiedendo che le Regioni lavorassero per l'istituzione dei CoGe (i Comitati di gestione dei fondi speciali per il volontariato).

Un contributo determinante al lavoro per l'istituzione dei Csv fu dato dalla sua costituzione e in seguito dato dal Cesiav³¹ sia attra-

26 La Convol, la "Conferenza Permanente delle Associazioni, Federazioni e Reti di Volontariato", era stata costituita nel '91 ed aveva come Segretario Luciano Tavazza. Tra chi allora animava il lavoro che condusse alla Costituzione del Forum del TS ricordo in particolare Nuccio Iovene, Gian Piero Rasimelli e Franco Passuello. Il Cnel era allora presieduto da Giuseppe De Rita, che aveva come collaboratore Aldo Bonomi.

27 La Carta, oggi reperibile in <http://www.respolis.it/?q=node/31>, fu firmata da: Acli, Agesci, Aicm, Anpas, Arci, Auser, Azione Cattolica Italiana, Caritas, Centro nazionale per il volontariato, Centro sociale ambrosiano, Cipsi, Cnca, Cocis, Comunità di Capodarco, Compagnia delle opere, Cnos, Crs, Focsiv, Fondazione italiana per il volontariato, Fondazione Zancan, Movi, Labos, Legambiente, Misericordie d'Italia, Presidio permanente minori Napoli, Servizio civile internazionale, Società Civile.

28 Figura singolare di sacerdote, già partigiano durante la Resistenza, presiedette Caritas italiana alla sua costituzione e la animò per un lungo periodo, nello spirito di rinnovamento avviato dal Concilio Vaticano II. Oggi è Presidente onorario della Fondazione Zancan.

29 Leda Colombini, recentemente scomparsa, era stata la prima firmataria della proposta di legge del Pci nel dibattito parlamentare che portò alla legge 266. Sulla sua figura di partigiana, dirigente sindacale dei braccianti, parlamentare e volontaria, si veda: F. Piva, *Storia Di Leda*, Leda Colombini da bracciante a dirigente di partito, Franco Angeli 2009.

30 Caduto il primo governo Berlusconi, al Ministro precedente, Antonio Guidi, subentrò Ossicini il 17 gennaio 1995 e rimase in carica sino al 17 maggio 1996.

31 Centro studi e iniziative per l'associazionismo e il volontariato, costituito da Anpas, Arci, Auser nazionali il 13 febbraio 1996, dopo un incontro organizzato dall'autore del presente saggio e da Giovanni Lolli con i Presidenti nazionali delle tre associazioni, incontro tenutosi nell'allora sede del Pds a Botteghe Oscure.

verso un lavoro politico e una capillare azione di consulenza e di accompagnamento svolti in tutte le regioni al fine di promuovere l'istituzione e la gestione unitaria da parte del Volontariato, sia nel monitorare tra il 1997 e il 2005 l'istituzione dei Centri e il loro funzionamento, sia per promuovere e animare il lavoro per modificare il decreto istitutivo dei Csv, a cui lavorò un gruppo rappresentativo dei soggetti coinvolti presso il Ministero degli affari sociali nel corso del 1997³² e al quale diede un contributo determinante, oltre alla già citata Colombini, Maria Eletta Martini³³. Tra le principali modifiche, rispetto al DM del 1991, la certa attribuzione al volontariato della gestione dei Csv, che nel precedente decreto potevano essere gestiti dagli stessi enti finanziatori o da loro emanazioni, senza chiudere all'apporto di altri soggetti³⁴.

Si avvia così l'insediamento dei CoGe - gli organismi regionali preposti all'istituzione e al controllo dei Csv, composti da otto rappresentanti delle Fondazioni di origine bancaria, quattro del volontariato e tre delle istituzioni) e l'istituzione dei Csv. Il primo CoGe si insediò l'1 marzo 1996 in Emilia Romagna, così come i primi Csv il 10 gennaio 1997. Gli ultimi Centri furono istituiti nel 2005 in Campania, anche grazie all'azione svolta dal "Comitato promotore dei centri di servizio al volontariato nel Sud d'Italia", animato dalle organizzazioni nazionali del volontariato³⁵.

In conclusione su questo punto credo si possa dire che l'istituzione dei Csv partì in ritardo non solo perché ci fu opposizione all'art. 15 da parte di alcune Regioni e delle Fondazioni di origine bancaria, ma anche perché era un articolo che il Volontariato non aveva pensato e voluto in precedenza e che era rientrato nella legge un

po' fortunatamente durante il dibattito parlamentare. Sostanzialmente non c'erano organizzazioni di volontariato che si erano poste l'obiettivo e che stavano lavorando per far sì che si attuasse l'art. 15 della 266. Non è d'altro canto probabilmente un caso che si sia dovuto attendere l'intervento e l'impegno dello scrivente, di una persona allora estranea al mondo del volontariato, per dare avvio al processo istitutivo dei Csv. Io penso sia questo un punto di debolezza dell'esperienza dei Csv. Il non avere da parte del Volontariato, ma anche del TS, una propria strategia riguardante la formazione e il sostegno alla partecipazione democratica, ha finito per indebolire il senso di quest'esperienza, pur molto significativa, impedendogli sinora di sviluppare appieno le proprie potenzialità.

7. L'Atto di indirizzo Visco e l'accordo del 2005

Il 19 aprile del 2001, poco prima che si sciogliesse la legislatura e il Governo Amato terminasse il suo mandato, un Atto di indirizzo del Ministro del Tesoro Vincenzo Visco, necessario per fornire indicazioni alle Fondazioni di origine bancaria su come impostare i loro bilanci, dimezza gli accantonamenti annuali di queste ultime a favore dei fondi speciali regionali per il volontariato, che da 1/15 dei proventi scendono a 1/30. Quel che le Fondazioni avevano cercato di ottenere con i ricorsi sino alla Corte costituzionale, viene concesso con un atto amministrativo da parte di un ministro che così contraddisse il suo predecessore C. A. Ciampi e il Primo Ministro D'Alema, che nel 1998/99 nell'approvazione della legge e del decreto legislativo che riordinano le norme riguardanti le Fondazioni avevano confermato la validità dell'art. 15³⁶.

Questo Atto di indirizzo suscitò vivo allarme nel mondo del volontariato, che insieme al Ministro per la Solidarietà Sociale Livia Turco, competente in materia insieme al Ministro del Tesoro, hanno più volte posto inutilmente la questione al Capo di gabinetto e al Ministro del Tesoro Vincenzo Visco, che, non difettando in arroganza, non ascoltò neppure i volontari che parteciparono nel suo collegio alle iniziative elettorali che intanto erano cominciate

32 Al gruppo parteciparono, oltre al sottoscritto, rappresentanti dei Ministri competenti, Tesoro e Affari sociali, dell'Acri, dell'Anci, di Legautonomie, dell'Osservatorio nazionale per il volontariato. Il decreto fu firmato dai Ministri il 10 ottobre 1997.

33 Anch'essa scomparsa recentemente, era stata la prima firmataria del Progetto di legge della Dc nel 1987 nell'ambito del dibattito parlamentare che portò alla legge 266, fondatrice e a lungo presidente del Centro nazionale per il volontariato di Lucca.

34 Per il DM 21/11/1991 i Csv potevano essere gestiti da «una fondazione riconosciuta ovvero altro soggetto autonomo di imputazione di rapporti giuridici, il cui statuto preveda lo svolgimento di attività a favore delle organizzazioni di volontariato», il DM 8/10/97 mutò questo passo con il seguente «un'entità giuridica costituita da organizzazioni di volontariato o con presenza maggioritaria di esse».

35 Costituito a Napoli il 5 aprile 2001, ne facevano parte: Cesiv, Cesv (Csv della Regione Lazio), Polis (Csv della Regione Basilicata), il Collegamento Nazionale dei Centri di Servizio al Volontariato, Cesvit (Csv della Regione Basilicata), Vivere Insieme (Csv di La Spezia), Anpas Nazionale, Auser Nazionale, Mo.V.I. Provinciale Salerno e Federhand Campania, Caritas Nazionale, Arci Nazionale, Self Help Groups e il Coordinamento Nazionale delle Realtà di Auto e Mutuo Aiuto, Aido Nazionale, Acli.

36 M. D'Alema si impegnò in questo senso nel suo intervento alla III Conferenza nazionale del volontariato tenuta a Foligno 11/12/13 dicembre 1998, impegno che fu effettivamente mantenuto per quanto riguarda la promulgazione del Dgls 17 maggio 1999, n. 153. In precedenza, affinché lo stesso impegno fosse presente nella legge 23 dicembre 1998, n. 461, la cosiddetta "legge Ciampi" di riordino delle fondazioni di origine bancaria, approvata negli stessi giorni ma il cui iter parlamentare era iniziato due anni prima, nel corso del 1998 si tenne alla Camera un incontro a cui parteciparono in rappresentanza del Volontariato e del TS lo scrivente, G. Rasimelli, F. Scavini, il relatore alla Camera M. Agostini del progetto di legge di iniziativa del Ministro Ciampi e il capogruppo dei Democratici di Sinistra F. Mussi. Anche in questo caso l'impegno fu mantenuto.

per le imminenti elezioni parlamentari. Ricevute risposte sostanzialmente negative, 18 Centri di Servizio per il Volontariato e le tre associazioni nazionali di volontariato (Anpas, Auser e Arci) socie del Cesiav, d'intesa con il Collegamento Nazionale dei Centri di Servizio per il volontariato che nel frattempo si era costituito, inoltrarono ricorso al TAR del Lazio, ritenendo illegittimo che un atto di carattere amministrativo potesse modificare un articolo di legge e chiedendone la sospensiva. L'11 luglio 2001 il TAR del Lazio, accolse la richiesta di sospensiva ed emise una propria ordinanza con la quale sospendeva, in attesa del giudizio definitivo, il punto in questione dell'Atto di indirizzo. Contro l'ordinanza del TAR del Lazio fece a sua volta ricorso al Consiglio di Stato l'Avvocatura dello Stato a nome del Ministro del Tesoro, ma anche il Consiglio di Stato con propria sentenza del 19/9/2001 diede torto al Ministero confermando l'ordinanza di sospensiva emessa dal Tar, «considerando che ad un attento esame sommario, emergono elementi che inducono ad una ragionevole previsione di accoglimento del ricorso»³⁷.

Nel frattempo le elezioni erano state vinte dal centro destra e si insediò il secondo governo Berlusconi, nel quale subito la Sottosegretaria agli Affari Sociali G. Sestini, Ministro del lavoro e del welfare R. Maroni, intraprese subito una strada legislativa di riduzione dei fondi a disposizione dei Csv. La Sottosegretaria, raggiunto un certo punto un accordo anche con il Ministro C. Giovannardi che cercava fondi per il servizio civile volontario, tentò prima la strada del normale disegno di legge e successivamente infilò le modifiche di legge desiderate in un decreto legge dedicato a tutt'altra materia, la competitività dell'economia italiana. Ne seguì un braccio di ferro tra il Governo e il Volontariato mobilitato, che si concluse con un pronunciamento della Camera presentato dagli onorevoli R. Bindi e D. Lucà, che ebbe il voto favorevole di quasi tutte le forze politiche parlamentari, contrario alla riduzione dei fondi a disposizione dei Csv. Con questo ultimo atto cessarono i tentativi di intervento (riduttivo) sull'art.15 attraverso la via legislativa, era il 5 luglio 2005, ma bisogna dire che nel frattempo il TAR del Lazio con propria sentenza del 13 aprile aveva, inopinatamente, dato torto a chi aveva fatto ricorso contro l'Atto di indirizzo Visco. In questa situazione che vedeva da un lato una sentenza a favore della riduzione dell'1/15, che comunque poteva essere impugnata di fronte al Consiglio di Stato, ma un pronunciamento del Parlamento a favore del Volontariato, il Cesiav elaborò un documento, fatto proprio dalla Consulta del volontariato e dalla Convol, che proponeva di aprire una trattativa con l'ACRI e di chiudere finalmente un contenzioso che andava avanti dal 1991. La

proposta, dopo una serie di incontri tra le parti, si concluse con la decisione di utilizzare le risorse accantonate dalle Fondazioni negli anni del contenzioso in attesa di un pronunciamento definitivo della giustizia amministrativa, 213,7³⁸ milioni di € provenienti dall'"extra accantonamento Visco" ma anche 110 milioni di € che, secondo l'art. 15 pur modificato dall'Atto di indirizzo, erano già stati assegnati ai Csv ma non ancora utilizzati, al fine di costituire la Fondazione per il Sud. Inoltre l'extra accantonamento Visco³⁹ che si veniva formando ogni anno veniva per il 60% destinato ai Csv del Mezzogiorno che erano praticamente privi di fondi e il 40% sempre alla Fondazione per il Sud⁴⁰.

8. Peculiarità regionali, autonomie locali e localismi provinciali

La legge 266 è una bella legge, ma che non considera le reti associative, in due terzi delle regioni non sono neppure iscrivibili ai registri regionali, perché i soci sono soggetti giuridici, altre associazioni, e non persone. Se questo è vero per le reti di carattere provinciale o regionale lo è tanto più per le reti di carattere nazionale. L'art. 15 non prevede quindi servizi per queste reti, concepisce i Csv solo come strutture locali che forniscono servizi ad organizzazioni locali. Anche la loro istituzione, se deve seguire dei criteri di carattere nazionale regolati dallo Stato, è attuata da organismi regionali, i CoGe, con una certa libertà di azione. Di conseguenza l'attuazione dell'art.15 della legge quadro sul volontariato ha conosciuto un'applicazione differenziata sul territorio nazionale, corrispondente alle diverse caratteristiche delle regioni, sia sul versante istituzionale come sul versante delle tradizioni di partecipazione civica. Questa differenziazione è particolarmente

38 Tutti i dati qui riportati sono tratti dal Protocollo d'intesa volontariato e fondazioni: un progetto nazionale per la infrastrutturazione sociale del sud e per un maggiore sostegno al volontariato mediante i centri di servizio, siglato il 5 ottobre 2005 da Acri, Forum permanente del Terzo Settore, Consulta nazionale permanente del volontariato presso il Forum permanente del Terzo Settore, Convol – Conferenza permanente presidenti associazioni e federazioni nazionali di volontariato, Csvnet, Consulta nazionale Co.Ge.

39 Così chiamato perché costituito dagli accantonamenti che la gran parte delle Fondazioni, ma non tutte, tra il 2001 e il 2004, avevano fatto senza metterle nella disponibilità dei Csv, in attesa della conclusione dell'iter della giustizia amministrativa. Quantitativamente era esattamente pari all'1/15 che veniva messo a disposizione dei Centri.

40 Il problema delle risorse per i Csv del Mezzogiorno si pose sin dall'inizio, essendo estremamente esigue e in merito la Consulta si pronunciò per ben due volte nelle sue sentenze affinché si stabilisse nel DM che regolava l'istituzione e la gestione dei Csv, una più equa distribuzione dei fondi, sentenze 75/92 e 500/93, ma ciò nonostante nulla fu mai fatto dai governi in materia. Nel 1997, insieme alla modifica del DM dell'11/11/91 lo stesso gruppo di lavoro che lavorò alla modifica di quel decreto, avanzò una proposta di perequazione dei fondi, che fu però respinta dal Consiglio dell'Acri.

37 Ordinanza del Consiglio di Stato del 19 settembre 2001, n. 5236/4.

evidente da almeno quattro punti di vista:

1. La tempistica di istituzione dei diversi Csv sul territorio nazionale. Come anche evidenziato dal contributo di Squillaci, l'istituzione dei Csv nelle regioni italiane segue tempi differenti, con gran parte del Mezzogiorno a fare da fanalino di coda. Le ultime regioni a dotarsi di questo importante strumento di promozione del volontariato sono Friuli V.G. nel 2000, Sicilia nel 2001, Calabria e Puglia nel 2003, Campania nel 2005. Non incise però solo una maggiore o minore efficienza delle Regioni nel rendere operativo l'art. 15, come aveva richiesto loro il Ministro Ossicini nel 1995. In realtà ben sapendo che l'istituzione dei Csv era un'operazione fortemente innovativa, perché si affidava un servizio di pubblica utilità all'utogestione da parte del volontariato, deliberatamente come organizzazioni nazionali si partì dalle regioni dove il Volontariato era più forte: sapendo che bisognava andare contro corrente, era meglio partire da quelle regioni dove avevamo maggiore garanzie di successo.

2. La dotazione di risorse. Prima dell'accordo Fondazioni/TS del 2005⁴¹ lo sviluppo del sistema dei Csv risentiva fortemente della concentrazione delle fondazioni di origine bancaria nel Centro/Nord⁴², per cui si verificava una forte sperequazione nelle risorse messe a disposizione ai diversi Csv italiani, così come del resto avviene per l'insieme delle risorse erogate dalle Fondazioni, come si può vedere dalla tabella che segue.

Area geografica Popolazione all'1/1/2011

Fondazioni di origine bancaria

Patrimonio 2009		Erogazioni 2009		Erogazioni 2008		Erogazioni 2007	
N.	%	€	%	€	%	€	%
Nord Ovest	16.120.067	26,6	19.007	38,4	519,94	37,5	
571,75	34,1	581,42	33,9				
Nord Est	11.643.194	19,2	14.537	29,4	390,99	28,2	
534,87	31,9	567,70	33,1				
Centro	11.950.322	19,7	13.701	27,7	381,29	27,5	
479,54	28,6	447,64	26,1				
Sud e Isole	20.912.859	34,5	2.243	4,5	94,28	6,8	
90,54	5,4	118,34	6,9				
Italia	60.626.442	100,0	49.487	100,0	1.386,50	100,0	
1.676,70	100,0	1.715,10	100,0				

L'accordo del 2005, almeno per i fondi speciali per il volontariato, riequilibrò la situazione. I fondi che al Sud erano, calcolati pro capite per residente, da un quinto a un sesto di quelli di molte re-

gioni del Centro-Nord, con punte anche più alte, a seguito dell'accordo quintuplicarono, anche se arrivarono solo al 60% circa di quelli delle regioni più fortunate che, sempre a seguito dell'accordo, avevano avuto anch'esse un incremento delle disponibilità⁴³. A ciò si aggiunga che nel frattempo aveva cominciato ad operare Fondazione per il Sud, che distribuiva altre risorse all'insieme del TS e quindi in parte anche a favore del volontariato.

Da sottolineare che dopo la crisi finanziaria del 2008 le erogazioni delle Fondazioni in generale sono diminuite, come solo in parte si può vedere dalla tabella qui sopra perché mancano i dati 2009 e le previsioni 2010 ancor peggiori, mentre i fondi speciali per il volontariato, che dovevano essere garantiti ad un certo livello dal rinnovo dell'accordo ACRI/TS siglato nel giugno 2010, per il futuro sembrano essere ancor più in sofferenza se le previsioni sono rispettate.

3. La dimensione territoriale dei Csv. Come abbiamo visto la gestione del processo istitutivo è stata svolta dai CoGe⁴⁴, organismi che agivano in ambito regionale. Potevano fare delle scelte quanto alle caratteristiche dei Csv da costituire, la più importante era quella di stabilire il bacino d'utenza. In alcune regioni (Toscana, Basilicata, Sardegna, Marche, Lazio, Friuli V.G.) prevalse l'idea, in genere anche nello stesso mondo del volontariato, di costituire centri di carattere regionale. Nella maggior parte dei casi i centri sono di carattere provinciale, solo in Piemonte inizialmente e in Sicilia stabilmente, sono stati istituiti Csv di carattere interprovinciale. In Piemonte perché il CoGe emise il bando seguendo quanto stabilito dal DM 21/11/1991, che stabiliva un massimo di tre Csv per regione, decisione che in seguito il CoGe modificò con successivo bando per centri di carattere provinciale. In Sicilia il carattere interprovinciale è stabilito dalla legge regionale sul volontariato, che all'articolo riguardante i Csv prevede che essi debbano essere tre e che abbiano sede a Palermo, Catania e Messina. Difficile dire quale sia il tipo di istituzione più funzionale quanto alla dimensione territoriale, posto che il problema più importante da risolvere era quello di corrispondere alle caratteristiche istituzionali e di strutturazione del mondo del volontariato. Determinante è stato il peso e il ruolo svolto dall'Istituzione regionale rispetto alle autonomie locali. Che le regioni a statuto speciale con più di una

⁴¹ Vedi la nota 36.

⁴² Vedi la tabella seguente, dati tratti da: per quanto riguarda la popolazione http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PO-PRES1&Lang=; per quanto riguarda il patrimonio e le erogazioni delle Fondazioni da Quattordicesimo e Quindicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, Acri 2010.

⁴³ La Campania aveva nel 2006, prima della perequazione, 0,25 € per abitante, mentre l'Umbria 1,84, il Piemonte 1,73, la Toscana 1,63, l'Emilia Romagna 1,53, sino al Veneto che arrivava a 2,66. Dopo l'accordo nel 2007 la situazione delle stesse regioni era la seguente: Campania 1,77 come tutte le regioni del Sud, Umbria 2,30, Piemonte 2,16, Toscana 2,04, l'Emilia Romagna 1,91, Veneto 2,66.

⁴⁴ Così aveva stabilito il DM 21/11/1991, e ribadito il DM 8/10/1997.

provincia abbiano scelto o di avere un unico Csv, Sardegna e Friuli V.G., o di stabilire, unica Regione in Italia, quanti dovevano essere e dove dovevano avere sede i centri è certamente significativo. Nel caso della Toscana ha avuto un ruolo determinante l'esistenza di organizzazioni di volontariato di carattere regionale che in altre regioni italiane a quel livello non esistevano. Per Marche e Basilicata ha pesato il ruolo più rilevante che altrove dell'istituzione regionale.

Per la gestione certamente il Csv regionale permette delle economie di scala e un'interlocuzione più facile e più forte con la Regione, ma presenta problemi di coinvolgimento e partecipazione democratica alla gestione del Csv da parte delle OdV locali. Quindi da un lato i Centri regionali hanno teso a darsi strutture di carattere provinciale e locale alle quali si associano le organizzazioni territoriali, è il caso di Toscana, Marche e Basilicata. Dall'altro lato i Csv provinciali hanno avviato quasi dovunque forme di coordinamento regionale, più o meno formalizzate, tra di loro.

4. Le istituzioni problematiche. Non ci si può nascondere che in una minoranza di casi l'istituzione dei Csv è avvenuta senza riuscire a coinvolgere ampiamente e in maniera unitaria il mondo del volontariato del territorio, o perché la gestione del centro veniva affidata ad una sola singola associazione e non ad un'associazione di associazioni largamente rappresentativa come è avvenuto nella gran parte dei casi, o perché nello stesso territorio sono stati istituiti due centri che così venivano di fatto posti in concorrenza tra loro, o perché l'unico centro istituito gestito da alcune associazioni ne escludeva deliberatamente altre.

Una parte, minore, di queste istituzioni problematiche è stata negli anni affrontata e risolta, nella maggior parte dei casi non ancora o in parte. Sulla base delle mie conoscenze e di un'attenta valutazione credo si possa senza sbagliare dire che ciò è stato possibile per la presenza di alcune condizioni negative.

In tutte queste situazioni ha pesato il fatto che in quei territori il Volontariato era più debole, frammentato e diviso nelle diverse appartenenze, determinanti più le appartenenze politico/culturali che quelle di settore di intervento. Direi che questa è già una ragione sufficiente a spiegare il perché in alcune situazioni la gestione del centro sia stata affidata ad una singola associazione.

In particolare dove sono stati istituiti due centri nello stesso territorio, od uno unico, ma che escludeva deliberatamente altre OdV, è intervenuta un'altra rilevante causa: un legame speciale tra un

gruppo di associazioni del territorio e chi aveva il ruolo di guida nel CoGe, in alcuni casi una Fondazione di origine bancaria, in altri la rappresentanza delle istituzioni nel CoGe. Qui c'era qualcuno "predestinato" ad essere istituito comunque, da solo o piuttosto insieme ad un altro Csv, comunque doveva essere istituito.

Di che tipo di legame speciale si può parlare? Vi sono casi nei quali il ruolo determinante in questi CoGe lo svolgevano i rappresentanti politici delle istituzioni, qui ci siamo trovati di fronte a legami di parte o clientelari. In altri casi ci siamo invece trovati di fronte ad un legame privilegiato tra la Fondazione di origine bancaria che aveva la guida del CoGe e un gruppo di associazioni. In entrambi i casi si presero decisioni che hanno pesato per anni e che in molti casi pesano tuttora.

Intervista a Marco Granelli

di Francesca Rossi, Guido Memo, Massimo Tagarelli

D: Alla fine dello scorso anno sono stati eletti i nuovi organi sociali di Csvnet e il nuovo Presidente, Stefano Tabò. Per la prima volta dalla sua fondazione, quest'organismo non vede la tua presenza. E' un'avventura, quella tua nel mondo dei Csv, iniziata con l'elezione a Presidente del Csv di Milano nel 1997 (che insieme agli altri Csv lombardi era sorto grazie all'azione coordinata tra Forum regionale del TS ed Odv regionali nel corso del 1996/97), proseguita con la nomina a portavoce del Collegamento nazionale dei Csv nel 1999 e infine a Presidente di Csvnet[1]. Se dovessi tirare le fila di quell'esperienza, anche in relazione all'impegno per la tua comunità, per il tuo comune che oggi assolve, sinteticamente cosa pensi abbia significato per te, cosa ti ha dato.

Innanzitutto è stata un'esperienza molto bella l'aver potuto sperimentare il mettere insieme tante realtà centrate sul volontariato, ma di provenienza diversa sia dal punto di vista geografico, che culturale, antropologico, ideologico, ognuna impegnata in attività e proveniente da percorsi differenti. Questo elemento della mia esperienza nel coordinamento nazionale dei CSV mi ha insegnato a cogliere quello che c'è di comune e di condiviso a partire da esperienze differenti.

Un altro elemento ancora è stato, inoltre, quello dell'aver imparato

a lavorare insieme ad altri, delegando, considerando e valorizzando i contributi di ciascuno, lasciare spazio, in sintesi l'aver imparato a guidare una organizzazione non essendo sempre e necessariamente in prima linea. Le mie esperienze le ho sempre vissute con entusiasmo mettendomi in gioco direttamente, ma nel mio ruolo interno a Csvnet ho acquisito la consapevolezza dell'importanza di saper valorizzare, capire, ascoltare gli altri, rispettando quando necessario anche tempi diversi da quelli miei personali. Questo è importante non solo da un punto di vista organizzativo in sé, ma anche perché, soprattutto nel volontariato, è fondamentale far sì che tutti abbiano possibilità di svolgere il proprio protagonismo senza che chi dirige sia una presenza ingombrante, che vuol gestire le cose troppo direttamente.

Altro aspetto importante, che per me è stato significativo, è l'aver imparato che dentro queste esperienze complesse del volontariato, con provenienze differenti per storia, bisogna saper dare degli obiettivi concreti, vicini, ma anche degli obiettivi simbolici, dei simboli di senso intorno ai quali costruire senso di appartenenza. Questo è un aspetto importante perché le persone non stanno insieme solo per una utilità diretta, diciamo misurabile, ma stanno insieme se condividono una sfida, se condividono degli obiettivi, quindi dare significati simbolici alle esperienze è molto importante. Poi ci si può dividere sul piano delle azioni, ma l'aver degli obiettivi strategici, dei simboli dove si trova l'unità è molto importante.

Ultima cosa, ha giocato molto l'entusiasmo, la voglia, la sfida. Avere sfide con cui misurarsi, nella vicenda dei Csv è stato determinante. La stessa creazione dei Csv al Sud, con tutti i personalismi, sembrava un compito impossibile, irrealizzabile. Quindi la sfida, di crederci e di giocarsi è stato molto utile e oggi nell'esperienza politica questa cosa conta. Ecco tutto questo mi è servito, e mi serve tanto oggi. La mia fortuna, guardando alle fasi della mia vita, è stata quella di scoprire di essere cresciuto e di aver fatto cose in cui ho creduto, che mi sono piaciute, in cui mi sono sentito immerso dentro fino in fondo, e l'aver avuto tante persone intorno con cui condividere queste cose.

D: Sei stato eletto in una Giunta, quella Pisapia al Comune di Milano, che ha visto in campagna elettorale una larga partecipazione, mai registrata in maniera così esplicita ed a questi livelli d'impegno, da parte delle organizzazioni della cittadinanza attiva milanese. E' stata una mobilitazione che certamente ha contribuito in maniera determinante a mettere in minoranza quelle forze politiche che guidavano ininterrottamente da quasi un ventennio la città (dalla giunta Borghini

insediatasi il 18/1/1992). E' un evento rilevante sul piano nazionale: c'è chi dice che dal secolo scorso le cose più importanti per l'Italia iniziano e finiscono a Milano (nacque nel 1906 nell'allora Camera del lavoro, la Cgl, la Confederazione generale del lavoro, il primo e tuttora più importante sindacato italiano; nacque anche il fascismo che qui ebbe il suo epilogo; qui è avvenuta "tangentopoli" e qui è partita l'ascesa delle forze che porteranno Berlusconi a "scendere in campo"). Pensi che quelle elezioni possano aprire un nuovo corso della politica italiana? Che quella collaborazione stretta tra organizzazioni della cittadinanza attiva e le forze politiche che si sono candidate insieme a Pisapia alla guida della città prefigurino un cambiamento del rapporto istituzioni/partiti/organizzazioni del TS/cittadini?

Io penso di sì, che le elezioni a Milano abbiano segnato un salto in avanti nel rapporto cittadinanza attiva/istituzioni, interessante e da studiare.

Certo bisogna anche tenere conto del momento favorevole: nella vittoria di Pisapia ha contato molto anche il malcontento verso la Moratti vissuta come lontana nello svolgimento della sua funzione pubblica e di scontento nei confronti di Berlusconi e di disgusto riguardo ad alcuni suoi atteggiamenti. Questi due aspetti hanno costituito il substrato.

Questo terreno favorevole però non basta a spiegare la vittoria. C'è stata in più la figura di Pisapia, e ovviamente la voglia di fare politica, di partecipare, che è stata determinante e che si sente ancora da parte dei cittadini e di gruppi di cittadini. Che questa partecipazione possa ricondursi solo al TS "tradizionale", qualche dubbio ce l'ho. Certamente c'è stata un'idea di partecipazione politica intesa non solo come una questione di partiti o di chi è vicino ai partiti. Durante la campagna elettorale si è toccata con mano la voglia di partecipare della gente, la voglia di esprimere non solo un voto ma anche una visione di cambiamento, la voglia di mettersi in gioco e di confrontare le proprie idee con quelle degli altri, di creare luoghi e momenti di confronto, anche in maniera assolutamente non governata, dove ognuno si è sentito attore di se stesso.

Tornando alla questione della presenza del TS, secondo me c'è stata una forma di partecipazione nuova, un'aggregazione libera e spontanea dei cittadini per dialogare con gli amministratori della città e non solo per portare avanti rivendicazioni. Questo significa che adesso, nel rapporto con la nuova Giunta, anche se la gente pone questioni come quella della sicurezza e del degrado, talvolta con esasperazione per non aver potuto esprimere queste istanze per tanto tempo, in primo luogo ringrazia per l'atteggiamento di

ascolto e poi propone un confronto aperto per raggiungere insieme un obiettivo; questo avviene oggi, quando invece la prassi era quella della recriminazione e della sfiducia. Anche la protesta per le cose che non funzionano, dal marciapiede ai furti, non si esprime solo come una protesta rivendicativa ma, riconoscendo il ruolo dell'istituzione e i suoi limiti, ci si vuole mettere in relazione partecipativa con essa, e questa è una cosa nuova.

In questo senso si è avviato un nuovo processo nel quale i cittadini singoli si mettono insieme perché vogliono partecipare alla ricerca di una soluzione. Questo avviene non solo attraverso i Consigli di Zona o i comitati di quartiere, ma anche con forme autorganizzate che sfruttano il canale telematico, dai social network come Facebook, ai siti di videosharing come Youtube. Insieme a questo c'è, ovviamente, anche tutto il sistema tradizionale, l'associazionismo, che ha cominciato a porre la propria soggettività non facendo scelte politiche a priori ma interagendo con il governo della città per chiedere alcune cose. Questa partecipazione congiunta dei cittadini in forme più sciolte e meno strutturate, da un lato, e del TS associativo, dall'altro, è dipeso secondo me dal fatto che il meccanismo tradizionale di partecipazione politica legato alle organizzazioni partitiche non costituiva più il luogo attraverso cui la domanda di intervento poteva essere raccolta e mediata. Oggi la gente chiede molto di più azioni di partecipazione più diretta, più immediata e concreta, libera da certi meccanismi. Mentre è chiaro che un partito è una organizzazione, ha la propria struttura, deve avere dei processi, spesso regolati. Da questo punto di vista il sistema dei partiti sconta un po' il fatto di essere una organizzazione rigida per propria natura e poi sconta l'immagine che comunque ha dato la politica nazionale in questi anni, per cui non diventa automaticamente luogo catalizzatore di partecipazione.

Siccome ritengo che i partiti siano uno strumento fondamentale della partecipazione politica, probabilmente c'è bisogno di usare di più l'amministrazione locale come uno strumento per il coinvolgimento delle persone intorno ai grandi temi dei beni comuni, come l'acqua, l'inquinamento, così come sulle regole dell'economia. Ecco, secondo me la gente ha bisogno di concretezza amministrativa, da un lato, mentre dall'altro cerca i grandi temi su cui aggregarsi. La politica dei partiti con le sue reti e i suoi meccanismi, anche giusti, consumano molte energie sulle regole. Del resto molti dibattiti politici, che si voglia o no, finiscono per concentrarsi su come si fanno le alleanze, su come si sceglie la classe dirigente: tutte cose importanti ma che assorbono troppa energia e siccome la gente non ha tempo infinito, non riesce più ad ascoltarti e preferisce costruirsi la propria organizzazione.

D: Al di là della campagna elettorale come pensi questa inedita collaborazione istituzioni/partiti/organizzazioni di TS possa continuare a Milano? State pensando ad un "patto di sussidiarietà" intorno ai beni comuni della città, per rendere risorsa politica la leva democratica della partecipazione dei cittadini?

Sì, anche se poi il rischio di essere assorbiti dalla dinamica amministrativa e decisionale è forte. Amministrare una città vuol dire poi anche essere capace di decidere, e di decidere in tempo breve. Il rischio quindi è che si pensi ai processi partecipativi come processi che allungano le decisioni, e quindi poco efficienti. Si avverte in effetti l'esigenza di stringere i tempi e di stringerli nella giunta, sei chiamato a dare risposte e sei preso dal peso dei problemi e quindi rischi di non essere capace di coinvolgere come nel processo della campagna elettorale e di leggere la partecipazione allargata come un appesantimento. Questo è un rischio che in queste settimane sto vedendo bene, soprattutto dopo il primo mese, quando diventa urgente prendere decisioni perché le situazioni premono.

Però il fatto di ragionare su un "patto di sussidiarietà", o comunque su una azione strutturata con i cittadini organizzati, è uno degli obiettivi che ci stiamo dando proprio per evitare di cadere nel rischio che ci si limiti alla mera buona amministrazione, che certo è di per sé una buona cosa, ma limitativa quando l'esigenza dei cittadini è anche quella di produrre buona politica nel realizzare percorsi con questo metodo di partecipazione.

Io l'ho visto anche in alcune decisioni che abbiamo dovuto assumere. All'inizio c'è l'entusiasmo, anche nei rapporti con i comitati, poi quando bisogna cominciare a misurare le cose che fai giorno per giorno certe volte c'è il peso della continua concertazione, o del fatto che devi ascoltare la gente e la gente giustamente non ti misura solo nelle cose che hai fatto negli ultimi giorni, ma ha tutto il carico di 3-4 anni di problemi che ha vissuto. Anche da questo punto di vista devi svolgere l'importante funzione di ascoltare, capire come saper rileggere per trovare insieme le soluzioni quando magari puoi andare in giunta e risolvere in poco tempo il problema. Queste cose stiamo cercando di farle, anche se forse dovremmo fare il salto di darci delle regole di partecipazione più strutturate, separando anche i vari momenti -quello della partecipazione, della lettura dei problemi e dello scambio delle informazioni, seguito poi da quello del confronto, della decisione e poi da quello del monitoraggio dell'esercizio della decisione e della verifica- stabilendo al contempo le reciproche responsabilità. A breve faremo una due-giorni sul tema del welfare, come ammini-

strazione comunale, con momenti di discussione pubblica, con dei laboratori, dei lavori di gruppo, sul welfare di Milano. Qualcosa di simile è stata già fatta per altri temi. Ecco su questo dovremmo lavorarci un po' di più e darci delle regole, ma ci stiamo sperimentando.

La sussidiarietà vuol dire anche questo, cioè far partecipare la gente anche sui vincoli che abbiamo, chiedendo anche di condividere responsabilmente le situazioni e le scelte difficili.

Stiamo pensando ad altre iniziative tipo la due giorni sul sociale e poi stiamo analizzando la possibilità di un protocollo con il Csv e il Forum per avere nella mia delega un luogo di rapporto strutturale con il volontariato e l'associazionismo, il TS, indipendente dai singoli provvedimenti. Un conto sono le relazioni tra istituzione e soggetti del TS legate alle singole azioni, per cui l'associazione che lavora con i disabili, ad esempio, si relaziona con l'assessore al welfare per realizzare l'assistenza domiciliare, i servizi; però avere istituito l'assessorato al volontariato, all'associazionismo e al TS è diverso. Vogliamo realizzare qualcosa di simile a quanto fatto in Puglia con l'Assessorato per la cittadinanza attiva, pensando a un percorso di rapporti del TS con i vari assessorati di riferimento per i progetti, i servizi e attività che svolgono, da una parte, e ad un percorso di relazione strutturale sul senso che ha il TS come cittadinanza attiva, come partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nelle scelte della propria città e nel sentirsi responsabili, dall'altro. Quest'ultimo aspetto va bene affidarlo ad un assessorato che non fa convenzioni per un servizio, e che quindi non si interessa degli aspetti gestionali di attività a cui partecipa il TS, ma bensì delle questioni di strategia e ruolo del TS, del rapporto con l'insieme di quel mondo e degli aspetti culturali connessi.

Come istituzione per me è fondamentale che da una parte ci siano degli strumenti di partecipazione che non siano solamente quelli del singolo cittadino che si rivolge all'istituzione, cosa che può essere molto demagogica e che probabilmente è figlia di una cultura diversa e dove il rischio è quello della manipolazione del cittadino da parte del potere. Laddove invece l'istituzione ritiene di dover costruire un percorso partecipativo attraverso l'aggregazione e la responsabilizzazione degli attori, allora io come istituzione non devo solo aiutare l'associazione a fare buoni progetti, ma devo aiutarla ad esistere, a fare in modo che tutti i cittadini nella loro vita conoscano le associazioni, sperimentando un po' di bene comune. In tal senso sono strategiche le iniziative di comunicazione come la "Domenica a Piedi" dell'associazionismo. Questo evento consiste cioè nel fare in modo che per ognuna delle domeniche pro-

grammate nell'anno i cittadini abbiano l'opportunità di conoscere le realtà operanti sul territorio e di rendersi conti che a Milano c'è una ricchezza di persone che lavora intorno ai disagi vissuti dalle persone. La prima Domenica a Piedi sarà il 29 novembre che è anche la giornata mondiale per l'infanzia. Per questo abbiamo deciso che deve essere una domenica di finestra per l'associazionismo che lavora nello specifico con i bambini e i ragazzi. Non si tratta di fare un po' di folklore. Piuttosto vuol dire aiutare le associazioni ad essere più conosciute, ad avere cittadini che si impegnino e che ci mettono risorse, aiutando in definitiva l'associazionismo ad esistere oltre che a fare buoni progetti.

Il creare dei luoghi e dei momenti per favorire la partecipazione e la consapevolezza nella popolazione del fatto che non esiste solo il Comune, ma che ci sono anche gruppi di cittadini organizzati che pensano al bene comune, promuove, secondo me, un percorso oltre che di solidarietà, anche di formazione alla cittadinanza. Cosa, questa, che non è neanche automatica in una città grande come Milano. In un paese se si fa la festa dell'associazionismo o del volontariato il paese la vede, se la fai a Milano, puoi avere anche dei grandi numeri ma in genere ci sono gli addetti ai lavori, invece qui l'obiettivo è di fare in modo che il mondo dell'associazionismo sia conosciuto dai non addetti ai lavori. Allora qui l'istituzione penso abbia un dovere fondamentale nel mettere in campo degli strumenti di comunicazione, di facilitazione, di visibilità per le associazioni, indipendentemente da quello che fanno. E su questo impegnare il mondo della comunicazione.

Una delle grandi differenze che io vedo nella mia vita è che prima come Csvn cercavi i giornalisti, si faceva una fatica incredibile per far pubblicare qualcosa riguardante le associazioni ai giornali o alle televisioni. Quando uno fa invece un'esperienza politico-amministrativa sono i giornalisti che ti chiamano 3-4 volte al giorno per chiederti le cose, per sapere cosa hai da dire. Allora io ho pensato di volgere a favore dell'associazionismo questa cosa e usare questo filo diretto costante che esiste tra l'amministrazione della città e i giornali.

D: Nella campagna elettorale, di cui prima abbiamo parlato, si sono impegnate appoggiando una coalizione piuttosto che l'altra, sia realtà associative del TS appartenenti al mondo laico, come quelle del mondo cattolico, a cui tu appartieni. Vedi questo come un problema?

Diciamo che tradizionalmente questo tipo di associazionismo è sempre stato attento ad investire molto di più nei rapporti istituzionali di gestione e meno nel prendere posizione sulle questioni

di contenuto delle politiche cittadine. Questa volta è stato dentro anche un dibattito sui temi, che per il mondo cattolico sono importanti, come il tema della famiglia, per cui c'è anche un dibattito interno al mondo cattolico di attenzione nei confronti di una maggioranza ampia su cui ci sono anche posizioni diciamo culturalmente differenti da quelle del mondo cattolico. Però secondo me a tutt'oggi anche qui c'è stata la voglia di provare a costruire una relazione nuova, di impegno diretto, di non giocare direttamente con posizioni precostituite, destra o sinistra. Io ho visto in questi primi mesi relazioni con mondi che hanno posizioni differenti da quelli della giunta, però c'è anche una voglia di corresponsabilità esplicita che in passato non ho visto, e questo mi pare positivo perché è segno di una maturità dell'associazionismo che si mette in gioco che cerca di condizionare positivamente i contenuti. Non ho visto prese di posizione sulla base di assunti ideologici, ma la voglia di costruire insieme. Il nuovo arcivescovo, in uno degli incontri più recenti con tutti i politici della città, ha richiamato l'esistenza di un obiettivo comune, cioè la ricerca del bene comune della città, quale punto di incontro e obiettivo collettivo da ricercare nonostante la differenze che caratterizzano i vari attori sociali e politici. Questo io penso che sia un bel segnale di partecipazione, di non stare in una relazione in cui contano solo le dichiarazioni di principio o di valore.

Prima ancora, io credo che anche il rapporto con il cardinale Tettamanzi abbia contribuito molto ma non perché, come qualcuno dice, si sia schierato per Pisapia piuttosto che per la Moratti, ma perché negli ultimi anni della amministrazione precedente ha messo alcuni temi sul tavolo senza fare sconti per nessuno, sottolineando che chi amministra la città deve ricercare l'interesse dei deboli e non dei forti. Questo secondo me è stato un contributo a questo percorso di partecipazione, perché ha dato ai cristiani impegnati un messaggio chiaro. Il cristiano non è che non deve scegliere, può e deve scegliere, sulla base dei propri valori e della sperimentazione di questi nel percorso e con gli strumenti necessari ad arrivare al risultato ricercato.

D: L'istituzione dei Csv, a mio avviso, ha attuato ante litteram quanto prevederà successivamente la modifica costituzionale del 2001, là dove essa stabilisce (art. 118, u.c.) che le istituzioni pubbliche debbano favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento d'attività d'interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Ma per il volontariato e il TS, per il sistema democratico italiano, cosa pensi abbia significato la loro istituzione? Nello specifico, cosa hanno aggiunto i Csv al tessuto della partecipazione del volontariato e sulla scena della democrazia italiana? Ritieni che qualcosa di simile ai Csv

debba essere pensato per altre forme della cittadinanza attiva, dello stesso TS? Se sì in quali forme? Creando nuovi enti o è auspicabile un allargamento delle competenze e delle presenze negli stessi Csv?

I Csv sono stati un'opportunità per sperimentare le dichiarazioni di principio dell'art. 118, su più piani. In primo luogo hanno permesso a soggetti del volontariato di mettersi insieme per un obiettivo comune, e non di ciascuna organizzazione, impiegando risorse umane, organizzative ed economiche. L'istituzione dei Csv è stato dunque un momento fondamentale non tanto rispetto alla gestione dei servizi quanto piuttosto rispetto alla dimensione della governance dei servizi. La cooperazione sociale con i consorzi o la promozione sociale con le grandi associazioni aveva forse un po' sperimentato questa modalità organizzativa, anche se legata più a grandi appartenenze culturali o ideologiche. Nel settore del volontariato non c'è mai stato niente di simile e soprattutto niente che avesse le caratteristiche di trasversalità rispetto alla appartenenza ideologica. Riconoscere l'esistenza dei Csv è stato un processo difficile, non solo per i problemi dei costi economici, ma anche per la fatica del mettere insieme associazioni piccole, grandi, di ispirazione cristiana piuttosto che laiche, che si occupano di protezione civile o di sociale o di altro, per costruire un percorso progettuale che doveva essere molto concreto, perché alla creazione dei Csv si è proceduto con bandi a progetto. In questi 10 anni, per i motivi che ho detto, il sistema dei Csv ha fatto la differenza e ci permette, oggi, di avere una base importante per fare percorsi di corresponsabilità e rappresentanza.

In secondo luogo, il sistema dei Csv ha messo insieme anche una serie di operatori, di professionisti che hanno cominciato a lavorare su cosa vuol dire aiutare le associazioni per svolgere meglio la loro missione, e se in alcuni casi si vede di tutto, in alcuni territori si è lavorato davvero bene sulla formazione, per le associazioni, o per il volontariato, o per la progettazione. Si è creata, quindi, oltre che una risorsa per la partecipazione politica, anche una risorsa in termini di professionalità di cui possono avvantaggiarsi anche gli enti locali. Ciò perché i Csv danno l'opportunità agli enti locali di avere dei partner con cui costruire percorsi per favorire il volontariato, ma anche per avere un soggetto interlocutore.

D: Io ho l'impressione che il non essere riusciti ad affrontare i nodi dell'allargamento ad altri volontari oltre quelli della 266/91 e di una più alta qualificazione dei servizi erogati dai Csv (penso ai servizi alle reti regionali e nazionali, ad una seconda generazione di servizi, ad es. nella formazione dei quadri o in un diverso tipo di consulenza) abbia indebolito il sistema dei Csv. Cosa ne pensi?

Io penso che questo allargamento di cui parli, sia nelle azioni che nei destinatari, sia un processo da svolgere. Certo, bisogna ben tutelare il volontariato, cioè evitare che venga fatta una lettura che porti ad utilizzare le risorse del volontariato per gli altri, ma superato questo problema io credo che sia una cosa fondamentale per l'identità del TS tutto. Lo dico perché credo che la caratteristica della gratuità ma ancora di più della solidarietà, che è agire per i beni comuni, sia la caratteristica centrale del TS e non solo del volontariato. Considera che oggi il TS è principalmente concentrato sulla gestione di servizi e se si perde questa dimensione della solidarietà si diventa un organismo che si diversifica dagli enti di mercato solo perché reinveste gli utili, che va bene lo stesso, però il TS è qualcosa di più. Detto questo, penso che una delle necessità per il TS sia quella di rafforzare questa caratteristica e penso che il volontariato inteso in senso lato, come presenza di attività volontaria sia fondamentale per garantire questo. I CSV possano avere questo grande compito di fare in modo che il TS mantenga questa caratteristica e quindi che l'azione volontaria, l'azione di solidarietà, permei tutto il TS. Questo è un obiettivo che per realizzarlo necessita di un investimento.

Quindi io guardo con favore ad un allargamento da questo punto di vista, anche perché credo sia interessante pensare alla prospettiva di avere un sistema dove l'aspetto di governo politico svolto dalle forme di rappresentanza, non sia disgiunto dal sistema dei servizi. Poi ci sono responsabilità diverse, però io penso che il futuro sia non nella assoluta separazione tra rappresentanza politica e organizzazione dei servizi al TS o al volontariato, perché l'organizzazione di questi servizi non è, e non deve essere, indipendente dalla strategia politica, e la strategia politica di evoluzione del TS è compito delle sue forme di rappresentanza, cioè tutta la rappresentanza deve fare strategia politica. E quindi la strategia politica si fa a partire dai contenuti, dalle scelte politiche, dalle relazioni con le istituzioni, ma anche nell'avere la capacità poi di realizzare servizi e azioni concrete che corrispondono alla strategia politica.

Quindi credo ci voglia una connessione, e in questo quadro certamente sta dentro l'esperienza dei Csv. Questa è l'idea, poi dopo, se questo deve essere fatto allargando l'azione dei Centri, oppure realizzare una grossa sinergia tra i CSV e i Forum, su questo possiamo aprire un dibattito. Io penso che nella situazione di adesso, anche per un dato di realtà, stringere sempre più relazioni tra i Forum del TS, a partire dalla loro componente di volontariato, e i Csv sia la strategia vincente, sia politica che concreta. Io penso che quello che è stato fatto sia a livello nazionale sia in alcune realtà

locali abbia creato oggi la possibilità di realizzare una relazione più stretta tra il sistema dei Forum e quello dei Csv, superando le difficoltà che c'erano all'inizio per una lettura un po' viziata legata alla questione delle risorse. L'aver lavorato insieme tra Forum e Csv, in molte regioni, nella Fondazione con il Sud, secondo me ha positivamente fatto emergere la necessità di mettere insieme la dimensione politica con quella dei servizi. Oggi io penso che queste prime esperienze si possano strutturare meglio, proprio perché siamo in un periodo di scarsità di risorse che ci richiama ad una maggiore responsabilità.

D: Nell'ultimo accordo (giugno 2010) tra Acri, Consulta dei CoGe, Csv-net, rappresentanze nazionali del volontariato e del TS, mi pare che le fondazioni di origine bancaria abbiano recuperato una parte consistente dell' "extraccantonamento Visco", credi che quello fosse un esito inevitabile connesso alle difficoltà gravi del sistema bancario o che si poteva chiudere diversamente quell'accordo? E se sì, a quali condizioni si poteva avere un esito diverso?

Secondo me è vero che in alcune fasi prima di quest'ultimo accordo, una delle grosse difficoltà sicuramente è stata quella di gestire non tanto il rapporto con il sistema delle fondazioni, quanto il dibattito con il sistema del TS in generale. Cioè la forza e la debolezza dei Csv in quegli accordi secondo me è stata molto legata a quanto il mondo del volontariato e del TS veramente abbia creduto nel sistema dei Centri. Per cui se devo rispondere, la forza del sistema Centri di Servizio è strettamente connessa al farsi leggere nelle trattative come un soggetto sostenuto e parte integrante del sistema volontariato e TS. Più è così più ha forza, questo è indubbio, e la fatica di questi anni è stata questa. Quindi probabilmente se noi fossimo riusciti ad arrivare ad un certo grado di consapevolezza ed unità sarebbe stato un po' meglio, questo è indubbio. Ad ogni modo l'aumento di credibilità del sistema Csv nei confronti del soggetto Forum del TS penso che sia una strategia politica che ha portato i suoi frutti e forse, anche se con i "se" è difficile fare la storia, stringere maggiori alleanze prima avrebbe permesso di essere più forti. È vero quello che dici tu, cioè che i soldi messi a disposizione per garantire un minimo di risorse per il Csv, in parte vengono ancora da risorse messe da parte provenienti dall'accordo del ottobre 2005, come è vero anche che definire una quota minima è una tutela rispetto al non perdere ulteriormente, ma anche può essere un modo per fotografare i finanziamenti ad ora e bloccare così i Csv nel lungo periodo alle attività oggi svolte. È anche però vero che nell'accordo è prevista una maggiore attenzione alla rendicontazione sociale dell'attività dei Csv, il che significa rendicontare sia sulle cose fatte ma anche sulle esigenze

avvertite. Io sono convinto che se un domani il TS pone la questione che servono servizi di maggior qualità e di maggior costo, e lo fa in maniera unitaria e forte su questo, le fondazioni sono disponibili a giocare da questo punto di vista, certo deve essere una richiesta surrogata da una evidenza dei fatti e pertanto non legata a questioni di principio, ma ancorata al buon esito di alcuni percorsi che si stanno facendo. Secondo me una rendicontazione economica e sociale vera e condivisa, unita ad un processo valutativo del raggiungimento degli obiettivi e ad una maggiore forza politica può portare comunque ad un aumento di risorse.

Io penso che le fondazioni stiano conoscendo e riconoscendo sempre di più cosa fanno i Centri e si stiano anche convincendo che in fondo l'idea del Csv non è da buttare e che anzi c'è grande qualità e professionalità. Il fatto che, ad esempio, in tanti posti d'Italia le fondazioni nel riconoscere il loro range dei bisogni, nel fare i bandi si avvallino dei Csv non solo per l'aspetto tecnico ma anche di valutazione dei bisogni del TS sul territorio, penso sia esemplificativo di quanto ho appena detto. Il fatto che Fondazione con il Sud abbia riconosciuto Fqts[2] come un percorso strutturale e l'abbia affidato a soggetti di TS e anche ai Csv, secondo me è un altro risultato che va in questa direzione. Quando è stata istituita la Fondazione con il Sud cose di questo tipo non erano neanche immaginabili.

D: Alla luce dell'obbligo costituzionale di favorire la cittadinanza attiva da parte delle istituzioni pubbliche, pensi si debba pensare di avanzare richieste di finanziamento pubblico ad attività di formazione e sostegno alla cittadinanza attiva come quelle erogate dai Csv? Dove pensi si possano andare a reperire le risorse, pensi sempre al sistema delle fondazioni di origine bancaria o ad altri enti?

Secondo me altre risorse possono essere trovate ancora nelle fondazioni andando oltre all'1/15, cioè creando maggiori sinergie tra il sistema delle fondazioni e sistema TS, volontariato, Csv, e anche nelle istituzioni. Poi è chiaro che adesso per le istituzioni è un momento difficilissimo, perché soldi non ce ne sono, però io penso che l'esperienza dei centri dia alle istituzioni dei partner per svolgere attività utili alla loro funzione di programmazione. Cose come ricerche, la lettura dei bisogni per fare dei piani, le istituzioni di solito le affidano alle università, ad agenzie di formazione e di ricerca. Oggi io penso che i Csv, con la loro competenza, e la loro governance politica ampia, stanno diventando dei soggetti che sono riconosciuti per questo. E poi le istituzioni possono spostare risorse che non utilizzano. Non ha senso che il comune spenda le risorse di cui dispone per fare il censimento per le associazioni

quando, collaborando con il Csv, può mettere le proprie risorse in comune ottenendo una banca dati migliore.

D: Ma ti pare possibile, cosa di cui ho informazione certa, che dopo tanti anni ci siano ancora delle fondazioni di origine bancaria che non hanno capito che i Csv possono garantire un rapporto con migliaia di associazioni e che questo può essere per loro una opportunità importante per legittimare pienamente il loro ruolo sociale?

Il fatto è che se le fondazioni riconoscessero nei Csv un interlocutore questo le costringerebbe a cambiare, a non essere più libere di fare quello che vogliono. Secondo me i padri dell'art. 15 della 266 sono gli stessi che hanno cercato di fare questo percorso diverso per le fondazioni. L'art. 15 e la riforma delle fondazioni sono state fatte insieme, di certo non per caso perché l'art.15 è stato uno degli strumenti per aiutare le fondazioni ad essere soggetti meno autoreferenziali.

D: Un'ultima domanda relativa alla questione della rappresentanza. Oramai non sei più in prima fila e con responsabilità nel TS, cosa pensi dell'annosa questione del problema della rappresentanza delle Odv e del ruolo dei Csv? E cosa pensi dello stato attuale degli organismi di rappresentanza verticali e orizzontali del TS?

Io penso che negli ultimi anni abbia giocato molto una paura di cessione di potere. Questa è una problematica in sé un po' legata al potere; le grandi organizzazioni che hanno istituito il Forum del TS hanno sempre temuto un po' che i Csv, che sono fuori dal loro controllo potessero scippargli un ruolo forte di rappresentanza. Per tale motivo hanno fatto leva sull'idea che i Csv sono una cosa tecnica, mentre i Forum fanno la politica, che secondo me è stata una lettura molto difensiva alimentata dalla paura che c'è tutt'ora. Di fatto, io sostengo che la rappresentanza vera si costruisce nelle cose, non è che uno è rappresentante per diritto divino. Piuttosto dipende da:

1. quali contenuti sai porre;
2. quanta condivisione puoi portare effettivamente nei momenti d'azione;
3. quanto sei veramente letto come soggetto rappresentante di molti.

In questo senso devo dire che i Csv hanno costruito molto, grazie anche alle risorse che avevano, ma secondo me grazie anche al pluralismo che dentro di essi c'era. Per questo dico che la vera rappresentanza è un prodotto plurale di tanti soggetti, e anche una certa politica fatta dal Forum di porsi quasi sull'Aventino dicendo "noi siamo gli unici rappresentanti, chi vuole fare rappresentan-

za deve chiedere il permesso a noi", è stata una debolezza per il Forum, perché ha creato più nemici che sostegno al Forum. Oggi la politica del Forum mi pare più aperta e partecipativa tanto da dire: "siamo soggetto importante, siamo un soggetto della rappresentanza, però vogliamo esserlo in senso inclusivo, e allora i Csv sono un soggetto che sicuramente partecipa alla costruzione della rappresentanza".

Io penso che se qui si vuole costruire la vera rappresentanza del TS, non solo come lobby ma che si tratti di una rappresentanza degli interessi generali, questo lo si può fare se si costruisce una rappresentanza che anche nei modi non è lobbistica, perché la rappresentanza della lobby è difendere i soggetti, ma è un modo anacronistico rispetto al mondo del TS. È chiaro che le associazioni del TS devono difendere ad es. il 5xmille, l'autonomia statutaria, i benefici fiscali e tutte queste cose, però se vogliono raggiungere quel risultato non lo si fa come lo fa una lobby chiusa che gioca il proprio potere di ricatto, lo si fa se allargano la partecipazione. Il 5xmille, per dire, passa se c'è consenso su questa norma e allora il politico si rende conto che se non fa questa cosa perde dei voti, non lo fa per lobby economica, ci sono lobby ben più forti e quindi è inutile mettersi sullo stesso piano. Il TS deve rafforzare la sua capacità di avere un grande consenso della popolazione e quindi essere un soggetto che costruisce una rappresentanza larga e secondo me anche un po' più movimentista, nel senso di portare avanti dei temi simbolici. Allora un Forum che parla dei temi dell'acqua piuttosto che dei beni comuni, della tassazione, del bisogno di welfare anche con forza e comunicazione e senso di sfida di fronte alla politica, secondo me si rafforza. Un Forum che va a trattare sulla singola questione si indebolisce. Poi è chiaro che non devi fare la battaglia contro i mulini a vento, quindi poi devi interloquire, devi capire che devi anche costruire delle interazioni concrete di mediazione, però secondo me è una forma di rappresentanza che ha bisogno di grande consenso politico.

Probabilmente il TS non è ancora capace di cogliere e di esercitare la fiducia dei cittadini, e questo è possibile solo ponendo attenzione ad elementi simbolici come la costruzione di un meccanismo di informazione, di regole, di capacità capillari di movimento. E poi, e chiudo, secondo me la rappresentanza oggi deve avere quel canale verticale che ha il Forum del TS ma deve anche saper cogliere le piccole espressioni locali che mai si ritroveranno raggruppati in qualche rete. Questo nel Forum non si ha perché è costruito per una alleanza tra alcune grandi organizzazioni del TS, con tutta la mia grande considerazione per queste grandi organizzazioni.

[1] Presidente dal 1997 al 2006 dell'Associazione Ciessevi (Centro di Servizio per il Volontariato per la Provincia di Milano), dal 1999 portavoce del Collegamento Nazionale dei Centri di Servizio per il volontariato e dal 2003 al 2011 Presidente di Csvnet, il Coordinamento nazionale tra i Csv. Nel maggio 2006 è eletto consigliere comunale e dal maggio 2011 assessore al Comune di Milano.

[2] Il percorso Fqts, di Formazione dei quadri del TS di sei regioni meridionali (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia) è sostenuto da Fondazione con il Sud ed è stato voluto sin dall'inizio della sua costituzione dalle organizzazioni di TS che fanno parte dei suoi organi sociali.

Un patrimonio di sussidiarietà da non disperdere

di Marco Musella, Maria Santoro, Melania Verde

Introduzione¹

La riflessione proposta in questo scritto parte dall'art. 15 della legge sul volontariato e dalla applicazione che ad essa è stata data attraverso il DM 8 ottobre del 1997. Il legislatore dal 1991, a ben vedere, ha imposto a soggetti della comunità civile, ossia alle fondazioni di origine bancaria e alle casse di risparmio, di destinare una quota dei propri proventi alla costituzione di fondi speciali per il volontariato presso le Regioni; e ciò al fine di istituire i Centri di servizio (CSV) a disposizione delle Organizzazioni di volontariato

1 <marmusel@unina.it>; <maria.san77@libero.it>, <melaniave@libero.it>, Università degli Studi di Napoli "Federico II" - Dipartimento di Analisi delle Dinamiche Territoriali e Ambientali. Il lavoro è frutto di numerose discussioni e del confronto tra gli autori, tuttavia, nella stesura finale, Maria Santoro ha curato il paragrafo 1.; Marco Musella e Melania Verde i paragrafi 2., 2.1; 2.2 e 3. Introduzione e conclusioni sono state curate da tutti gli autori.

Il lavoro rappresenta un estratto della ampia ricerca svolta per il Coge della Campania di prossima pubblicazione. Gli autori ringraziano il prof. Daniele Marrama, la prof.ssa Marina Albanese e la dott.ssa Maria Vittoria Musella per gli utili suggerimenti.

(ODV), e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificare l'attività. Un complesso di norme e regole che ha, quasi per caso, creato un meccanismo di sussidiarietà interessante e che i diversi soggetti – fondazioni, CoGe e CSV – dovrebbero cercare di preservare e far funzionare al meglio, se hanno davvero a cuore il principio di sussidiarietà orizzontale².

Il legislatore nazionale, e i diversi governi che si sono succeduti dal '91 in poi hanno creato un meccanismo articolato e complesso (Figura 1) per la gestione del Fondo speciale, in quanto il finanziamento degli interventi a sostegno del volontariato non è direttamente deciso dalle fondazioni, bensì passa attraverso il CoGe, che amministra e gestisce il Fondo speciale, e i CSV costituiti con la finalità "per obbligo di legge" di realizzare iniziative a favore del volontariato. La legge-quadro 266/91, dunque, ha il merito di aver introdotto, a vantaggio dell'efficienza e del benessere sociale, un "meccanismo di finanziamento", centrato sulla fonte "privata". Essa ha quindi contribuito, ad affermare il "principio di autonomia" del volontariato organizzato, in quanto lo "sganciamento" dal finanziamento pubblico - che ha condizionato e, per molte realtà del terzo settore, continua a condizionare in maniera consistente la strategia di sviluppo determinandone e orientandone la programmazione, le scelte operative, il sistema di relazioni e di alleanze - rappresenta un presupposto indispensabile per l'attuazione di quel principio ritenuto ispiratore e fondante dell'azione volontaria (e del terzo settore), ovvero il principio di sussidiarietà orizzontale³.

Più nel dettaglio, il lavoro è organizzato in tre sezioni. Nella prima, si analizza la "ratio" del Fondo speciale per il Volontariato. In altre parole, ci si chiede se sia più appropriato considerare l'art. 15 un "atto di espropriazione" a danno delle fondazioni o, piuttosto, un "atto di liberalità" di queste a sostegno dell'azione volontaria. La nostra conclusione sarà la seguente: le stesse fondazioni sono passate dalla prima posizione alla seconda, cosicché oggi è ben possibile leggere (e declinare nel concreto) la disposizione dell'art.

2 Naturalmente esistono molti punti dell'attuale normativa che potrebbero essere migliorati. Qui vogliamo solo sostenere che siamo di fronte ad un meccanismo di promozione della sussidiarietà orizzontale interessante da approfondire in un'ottica di sistema di regole che favoriscono l'espressione della società civile organizzata.

3 Quest'ultimo, come è noto, trova la sua compiuta formulazione nell'art. 118, ultimo comma della legge di riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/2001): la cosiddetta sussidiarietà orizzontale che concerne i rapporti tra i cittadini - e loro formazioni - e le Amministrazioni pubbliche attribuendo alle prime la facoltà di svolgere una funzione pubblica.

15 come una norma che ha orientato in una specifica direzione una quota degli atti di liberalità delle fondazioni attribuendo a queste realtà del terzo settore un ruolo centrale in un interessante meccanismo di sussidiarietà esistente nel nostro ordinamento (sez. 1).

Nella seconda sezione si esamina, più nel dettaglio, la natura dei rapporti che intercorrono tra gli attori di questo complesso processo, prendendo in esame anche le strutture di governance di CoGe e CSV. Il modello teorico di riferimento utilizzato è il modello principale-agente (Jensen, e Meckling, 1976; Radner, 1985; Williamson, 1975; Holmstrom, Milgrom 1987), esso viene utilizzato per cercare di inquadrare ruoli e compiti di CoGe (che riveste il ruolo di principale) e CSV (che sono da considerarsi agenti) (sez. 2., 2.1, 2.2).

Si propone, infine, nell'ultima sezione, una possibile strategia di intervento per il corretto utilizzo del modello predisposto dall'art. 15, o meglio, delle risorse economiche di natura "privata" finalizzate ad attività, interventi e servizi di "interesse generale": la redazione del bilancio sociale. L'adozione da parte dei CSV di questo strumento integrativo di valutazione (nel senso etimologico del "dar valore") dell'attività istituzionale dei CSV, secondo criteri di efficienza ed efficacia con riferimento ad indicatori e metodologie adatte al caso specifico, consente, da un lato, di ampliare il set informativo sia dei CoGe che delle fondazioni; dall'altro, permette ai CSV (enti che realizzano il principio di sussidiarietà) di comunicare alla controparte informazioni rilevanti nelle attività svolte e sul perseguimento degli obiettivi istituzionali (sez. 3).

In altre parole, il mondo del volontariato dovrebbe sviluppare, attraverso strumenti di rendicontazione sociale (extra-contabile), la cultura della accountability verso l'esterno, incentrata sulla comunicazione trasparente dei risultati ottenuti nelle diverse attività poste in essere (promozione, comunicazione, formazione, ecc.).

Se è vero, infatti, che nel corso degli ultimi venti anni è aumentato il ruolo sociale del volontariato organizzato, è anche vero che le attività svolte implicano sempre più spesso la gestione di risorse economiche non marginali. Pertanto, concetti come "trasparenza", "controllo", "responsabilità sociale", di dominio esclusivo fino a un recente passato del mondo dell'economia di mercato, devono necessariamente essere introdotti e richiesti anche nel settore degli enti che operano senza scopo di lucro al fine di raggiungere il tanto auspicato "bilanciamento imparziale tra i molteplici interessi (legittimi) in gioco".



Figura 1 – Un modello gerarchico per il volontariato organizzato

1. L'art. 15 della l. 266/1991: un'espropriazione per pubblica utilità o un atto di liberalità delle fondazioni?

Non è facile comprendere e ricostruire, seppur per grandi linee, il rapporto tra le fondazioni bancarie e il mondo del volontariato, da sempre fortemente dibattuto. La conflittualità tra fondazioni e mondo del volontariato è emersa già immediatamente dopo l'approvazione della legge n. 266, laddove le fondazioni lamentavano la natura di "tributo di scopo"⁵ dell'obbligo imposto di versare il quindicesimo dei propri proventi. Ugualmente, i CSV hanno visto progressivamente comprimere la loro autonomia nell'indirizzo del loro sviluppo e nella determinazione dell'utilizzo delle risorse ad esse destinate, a seguito dell'istituzione dei CoGe, chiamati ad amministrare i fondi speciali del volontariato ed in particolare dell'atto di indirizzo Visco che ha chiaramente dimezzato la quota dei proventi da destinare all'art. 15 della legge 266/91.

A ben vedere, le opposizioni delle fondazioni ravvisavano nell'art. 15 della legge 266/91 una sorta di espropriazione che comprimeva l'autonoma determinazione della destinazione dei fondi dovuta da un'ingerenza pubblica. A sostegno di tale orientamento ci si potrebbe appellare alla giurisprudenza della Corte costituzionale⁶,

4 I fondi speciali sono 21 (quante sono le regioni).

5 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 500 del 1993. La disposizione impugnata, obbligando ad inserire negli statuti degli enti il dovere di destinare senza libertà di scelta una determinata quota dei proventi a certi beneficiari e con precise modalità, maschererebbe, a giudizio dei ricorrenti, un prelievo sugli utili di esercizio, di sostanziale natura di tributo di scopo, senza rispettare il principio di eguaglianza dei cittadini e delle persone giuridiche di fronte al carico tributario, senza indici concretamente rivelatori di capacità contributiva, mancante di criteri per l'individuazione dell'effettiva utilità per i contribuenti e soprattutto senza le garanzie previste nel normale sistema fiscale.

6 Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 300 e 301 del 29 settembre

secondo la quale spetterebbe agli organi delle fondazioni affermare nei fatti la loro autonomia sul piano del loro agire istituzionale. Tuttavia, se si guarda all'espropriazione come ad una manifestazione tipica della sovranità statale, che si identifica in un procedimento ablatorio, consistente in un complesso di norme e principi preordinati alla regolamentazione del trasferimento coattivo di proprietà dal privato al "pubblico", essa realizza una limitazione del diritto soggettivo di proprietà (d'impresa), che non è successiva all'instaurazione del procedimento espropriativo, bensì è insita nello stesso diritto di proprietà, quale condizione originaria.

L'art. 42, secondo comma, della Costituzione, autorizza, infatti, il legislatore ad introdurre precise limitazioni alla proprietà privata, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. L'intervento del legislatore, che impone l'obbligo alle fondazioni di versare il quindicesimo dei propri proventi, ha una natura prettamente conformativa, in quanto le richiamate limitazioni agiscono sull'ampiezza del contenuto del diritto di proprietà e dipendono dalla destinazione o del carattere dei beni privati. La stessa Corte costituzionale ha distinto tra vincoli conformativi della proprietà privata e vincoli preordinati al futuro esproprio: mentre i primi hanno lo scopo di conformare i beni al perseguimento dell'interesse pubblico, con salvaguardia di quello privato ed, in quanto tale, non implicano un obbligo di indennizzo, i secondi, invece, hanno un contenuto sostanzialmente ablatorio (cd. espropriazioni anomale) e la loro apposizione a beni determinati deve essere compensata da un equivalente valore monetario.

Le fondazioni di origine bancaria, "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali"⁷, sono investitori istituzionali che dall'investimento dei loro patrimoni traggono gli utili necessari per svolgere l'attività filantropica, rivolta a vari settori di interesse collettivo⁸.

Gli "utili" delle fondazioni di origine bancaria rientrano nella categoria di beni privati di interesse pubblico. Sono quei beni, in particolare, appartenenti a privati, e impiegati, per destinazione istituzionale, al conseguimento di finalità di interesse pubblico. A tal proposito, occorre sottolineare come la Consulta abbia più

2003, attraverso le quali il Giudice delle leggi ha fatto chiarezza sul ruolo e sull'identità delle Fondazioni di origine bancaria, che sono state così definitivamente consacrate come "persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale", collocate a pieno titolo "tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali".

7 Cfr. Corte costituzionale, ult. sent. cit.

8 Arte, attività e beni culturali; ricerca; sviluppo locale; educazione, istruzione e formazione; volontariato, filantropia e beneficenza; assistenza sociale; salute pubblica; protezione e qualità ambientale; sport e ricreazione.

volte ripreso “la teoria dei beni privati di interesse pubblico”⁹, prescelti quale strumento di conformazione e di concretizzazione della clausola della funzione sociale, collocando in questa ampia categoria i beni per i quali legittimamente si elude l’obbligo dell’indennizzo.

Quanto detto sino ad ora sta a sottolineare che, l’opposizione delle fondazioni di origine bancaria, quali finanziatori forzosi del volontariato, non troverebbe, a giudizio di chi scrive, un concreto fondamento giuridico, dato che l’autonomia gestionale e statutaria delle fondazioni non viene meno se, per ragioni di interesse generale (in un’ottica di bilanciamento di interessi), vengano previste delle limitazioni riferite alla destinazione del patrimonio delle fondazioni, in ragione della funzione sociale delle attività di volontariato. Detto altrimenti, il richiamo alla “funzione sociale” giustificerebbe e renderebbe legittimi gli interventi del legislatore che pongono limiti e che definiscono l’ambito dei poteri e dell’autonomia delle fondazioni.

Le incomprensioni fra fondazioni e mondo del volontariato permangono tutt’ora, nonostante i numerosi accordi che si sono succeduti dal 2005 ad oggi. Lo strumento dell’accordo sembrava una possibile via per attenuare i conflitti tra questi due attori.

Attraverso il Protocollo d’intesa del 5 ottobre 2005 tra il mondo del volontariato e le fondazioni¹⁰, le parti interessate diedero origine alla Fondazione per il Sud, il cui patrimonio si è costituito prevalentemente attraverso l’extraccantonamento Visco non erogato dal 2001 al 2005. Fu stabilito, così, di ripartire le risorse relative all’extraccantonamento per cinque anni (dal 2006 al 2010) in questi termini: 40% a Fondazione per il Sud, 40% ai CSV del Sud, 20% ai CSV delle altre regioni.

Questo evento ha accelerato il processo di confronto e collaborazione con i CoGe e le fondazioni bancarie per affrontare i problemi relativi ai CSV ed individuare le modalità più adatte per valorizzare il loro contributo a sostegno del volontariato.

9 Corte Costituzionale, sentenza n. 234 del 2009. Per un approfondimento sul tema, Aldo M. Sandulli e la teoria dei beni privati di interesse pubblico, in Aldo M. Sandulli. Attualità del pensiero giuridico del Maestro, Milano, Giuffrè, 2005, 555 ss.

10 L’intesa è stata siglata dall’Associazione delle Casse di Risparmio italiane e delle Fondazioni di origine bancaria (ACRI), dal Coordinamento nazionale dei CSV per il volontariato (CSV.net), dal Forum permanente del Terzo Settore, dalla Consulta Nazionale del Volontariato, dalla Conferenza Permanente dei presidenti delle Organizzazioni e Federazioni Nazionali di Volontariato (Convol), dalla Consulta dei Comitati di Gestione dei Fondi Speciali per il Volontariato (Coge).

Nel giugno 2010, è stato siglato un ulteriore accordo¹¹, in base al quale per i prossimi cinque anni, al di là degli andamenti del mercato, le fondazioni dovrebbero erogare risorse stabili ai CSV per il volontariato: 60 milioni l’anno, di cui una quota (decrescente da 49 a 46 milioni) d’intesa con i CoGe dovrà essere utilizzata per i servizi e la rimanente parte, d’intesa con le fondazioni, per la progettazione sociale. Altre importanti risorse andrebbero alla Fondazione per il Sud: 24,4 milioni di euro all’anno di cui almeno 5 dovranno essere destinati alla progettazione sociale del volontariato, in collaborazione con i CSV.

Importante è anche la parte dell’accordo che stabilisce un sistema di perequazione tra territori: le fondazioni, infatti, sono tenute ad erogare ai CSV 1/15 dei loro avanzi di esercizio (art. 15 della legge 266/91), ma essendo distribuite in modo diseguale sul territorio, succede che ci sono regioni i cui CSV godono di finanziamenti enormemente superiori a quelli di altre (tra le penalizzate ci sono Lombardia, Lazio e le regioni del Sud). Pertanto, siffatto meccanismo perequativo favorirebbe: l’introduzione di un nuovo modello di ripartizione regionale dei fondi per i CSV, fondato su un ventaglio allargato di fattori, non solo demografici (come quelli adottati finora), ma anche riferiti al numero di ODV, alla struttura e alle condizioni economiche del territorio; l’introduzione di un sistema premiale, attraverso cui distribuire una quota pari al 10% dei fondi disponibili, secondo criteri da definirsi in accordi successivi; l’impegno ad analizzare a fondo il funzionamento dei sistemi regionali dei CoGe e dei CSV. Per questo l’accordo prevede anche che i soggetti coinvolti promuovano l’adozione di un modello unificato di rendicontazione dell’attività dei CSV e dei CoGe. E’ facoltà del CoGe, infatti, concordare con i CSV le modalità di contabilizzazione, le procedure operative e gli schemi di bilancio preventivo e consuntivo da adottare per rendere uniforme su tutto il territorio regionale l’azione di controllo¹².

Questo nuovo accordo garantirebbe un superamento dei limiti caratterizzanti il precedente meccanismo di finanziamento che

11 L’accordo è stato firmato a Roma il 25/06/2010 dall’Acri (l’associazione che rappresenta le fondazioni bancarie), dal CSVnet (il coordinamento dei CSV), dalla Consulta Nazionale dei Comitati di Gestione (Coge), dal Forum del Terzo settore, dalla Consulta Nazionale Permanente del Volontariato presso il Forum, dalla Convol (la Conferenza permanente dei presidenti delle associazioni e federazioni di volontariato).

12 Il monitoraggio può essere esteso anche alla dimensione sociale al fine di favorire lo sviluppo di rapporti basati sulla fiducia reciproca e sul controllo degli obiettivi e dei risultati raggiunti, anziché sul monitoraggio di ogni fase operativa, come avviene attualmente, con i vincoli all’efficienza e all’efficacia che questo comporta per i CSV. Sul punto, si rinvia alla sez. 3.

portava a determinare i fondi annuali in percentuale rispetto all'andamento delle fondazioni e a vincolarne l'utilizzo nell'anno di assegnazione, generando un'effettiva impossibilità di effettuare una programmazione a lungo termine. Allo stesso tempo, l'impegno quinquennale delle fondazioni, che stabilmente dovrebbero erogare risorse ai CSV, consentirebbe il superamento delle difficoltà collegate ai tempi di rinnovo dei Coge, dato che, non si corre il rischio che gli stessi decidano su assegnazioni di quote intere o parziali di altre annualità e provenienti da altre fondazioni.

A nostro avviso, l'accordo, derivante da un atto di liberalità, da un alto coerente e rispettoso di quei vincoli che legano le fondazioni alla collettività per svolgere doveri di solidarietà economica e sociale e, dall'altro, in linea con la mission dei CSV, chiamati a sostenere e a qualificare l'attività di volontariato, diviene lo strumento più efficace per sostenere e favorire il mondo del volontariato nell'interesse della comunità civile, a patto che venga pienamente rispettato in tutte le sue parti dai soggetti firmatari.

In quest'ottica, mediante l'accordo, che ha la natura di atto di liberalità, le fondazioni bancarie, organizzazioni "orizzontali", si impegnano a concorrere nella perequazione, attivandosi autonomamente e ponendo il non profit in un rapporto di complementarità autonomistica e non di subordinazione finanziaria con il settore pubblico e con le stesse fondazioni dando concretezza al principio di sussidiarietà orizzontale che, da un lato, intende favorire un'autonoma attivazione da parte delle formazioni sociali nella realizzazione di fini di pubblica utilità; dall'altro, esprime la necessità di stimolare uno spirito di collaborazione e di co-decisione da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche sociali.

Bisogna, infatti, sottolineare che il legame tra fondazioni bancarie, CoGe e CSV ha dato avvio ad una riorganizzazione complessa degli strumenti concreti di attuazione della sussidiarietà, che non deriva unicamente dallo sganciamento dal finanziamento pubblico, realizzato dalle fondazioni, ma anche dai criteri di selezione dei soggetti del privato sociale a cui spetta l'esercizio delle attività di interesse generale (CSV/ODV) e dalla predisposizione di un sistema di regole e di controllo che tutelino i destinatari delle prestazioni erogate, garantito dal CoGe. È bene rimarcare, infatti, che anche le modalità con cui si gestiscono le risorse economiche per finalità sociali rivestono un ruolo cruciale rispetto all'attuazione della sussidiarietà orizzontale. E, quindi, la funzione di controllo "collaborativo", esercitata dal CoGe sui CSV, può divenire una garanzia non solo per il controllore, ma anche per il controllato e, più in generale, per gli interessi sociali da tutelare, in nome del

principio di sussidiarietà.

Se la sussidiarietà orizzontale chiede al privato sociale di assumersi la responsabilità nell'offrire prestazioni rivolte all'interesse altrui, i rapporti "sussidiari" tra fondazioni bancarie, CoGe, CSV, enti locali ed ODV, letti in quest'ottica, possono dare una risposta concreta a tale richiesta e nuove possibilità di espressione ai bisogni della collettività.

2. Il rapporto tra i Coge e i CSV nella prospettiva teorica del modello principale-agente

Per approfondire i rapporti tra i CoGe e i CSV e le modalità attraverso le quali questi potrebbero essere esercitati in una ottica di sussidiarietà è utile applicare un modello teorico molto usato nella letteratura economica, il modello principale-agente (o modello di agenzia); esso verrà utilizzato soprattutto per analizzare i rapporti tra il CoGe (che riveste il ruolo di principale) e i CSV (che sono da considerarsi agenti). Ovviamente la scelta di utilizzare questo modello interpretativo è legata alla particolare utilità e adattabilità di esso, studiato e sperimentato in varie tipologie di interazione tra agenti economici sin dagli anni '80 del secolo scorso. Nel caso di specie, trattandosi di una relazione tra istituzioni, non è tanto alla fattispecie della contrattualistica civilistica che faremo riferimento, ma ad uno schema di delega connesso con asimmetrie informative a vantaggio dell'agente.

Nella teoria economica, infatti, si definisce "relazione di agenzia" una situazione nella quale un soggetto (il principale) delega ad un altro soggetto (l'agente) il potere discrezionale di svolgere per proprio conto e nel proprio interesse un determinato compito sulla base delle specifiche conoscenze e competenze da questi possedute.

In tutti i rapporti di delega, a ben vedere, possono sorgere fenomeni di opportunismo, in particolare, il delegante (il principale) può ricevere dei danni dai comportamenti opportunistici del delegato (l'agente), il quale sfrutta un vantaggio informativo rispetto al delegante per i propri fini, i quali spesso sono in contrasto con i fini del delegante. E', come si è detto, evidente che nei rapporti tra principale e agente vi è un'asimmetria informativa a vantaggio (in genere) dell'agente che è all'origine della possibilità di quest'ultimo di agire parzialmente o interamente a proprio vantaggio e non a vantaggio del principale. Il vantaggio informativo dell'agente si concretizza anche nel fatto che il principale non conosce - o non può conoscere senza affrontare costi molto elevati per raccogliere

l'informazione – fino a che punto le azioni dell'agente nel perseguire gli interessi del principale siano state condizionate dalla volontà di massimizzare il proprio benessere piuttosto che quello del principale. Inoltre, il principale potrebbe non conoscere - o conoscere solo attraverso una costosa raccolta di informazioni - il reale comportamento dell'agente; in altri termini, non è in grado di sapere se esso ha perseguito l'interesse del principale.

La letteratura economica ha messo in evidenza che esistono due livelli di asimmetria informativa: il primo livello di asimmetria riguarda la conoscenza delle caratteristiche personali degli agenti, ed è un problema in genere "pre-contrattuale" che può dare vita, in particolare, ai problemi di selezione avversa (*adverse selection*) molto studiati in letteratura dagli anni '70 del secolo scorso in poi (l'articolo seminale è di Akerlof, 1970); il secondo livello di asimmetria riguarda le azioni degli agenti una volta che essi operano per conto del principale, a seguito, per esempio, della stipula del contratto; in tal caso, si tratta di un problema "post-contrattuale" che può dar vita a fenomeni di azzardo morale (*moral hazard*) o a comportamenti opportunistici di altro genere.

In entrambi i casi si hanno "fallimenti del contratto" nel senso che in entrambi i casi si hanno esiti della contrattazione diversi da quelli che si avrebbero in presenza di informazione perfetta: si concludono contratti con operatori diversi, si siglano contratti non convenienti o si pagano prezzi più alti di quelli dell'equilibrio concorrenziale.

Il paradigma interpretativo appena descritto appare, come si è detto, particolarmente idoneo ad analizzare, dal punto di vista della teoria economica, la relazione esistente tra i CSV che assumono il ruolo di agenti, e il CoGe, che assume nel nostro schema il ruolo di principale, costituito con la finalità di amministrare somme destinate alla qualificazione e al sostegno delle attività di volontariato (art 15, comma 1, l. 266/91). A ben vedere il paradigma del rapporto principale-agente potrebbe essere utilizzato anche per spiegare il rapporto tra enti proprietari del fondo speciale (innanzitutto le fondazioni, ma non solo esse) e CoGe. Tuttavia, non approfondiremo in questa sede questa ipotesi interpretativa, ma cercheremo di chiarire il modo in cui la struttura di governance dei CoGe può influenzare il rapporto CoGe - CSV come rapporto principale-agente.

2.1 Convergenza e/o conflitto degli obiettivi?

Il CoGe è, dunque, il principale del rapporto di agenzia. Esso non

ha la possibilità di controllare l'operato degli agenti, in quanto il flusso di informazioni che gli perviene non può che essere incompleto nel rappresentare attività e risultati raggiunti dai CSV¹³. D'altra parte, il tipo di azioni che i CSV realizzano non si presta ad essere pienamente rappresentato attraverso pochi indicatori e, ancor meno, per via di mere rappresentazioni quantitative riferite soprattutto a risorse finanziarie e "output" realizzati¹⁴. Naturalmente può anche accadere che i CSV non trasmettono con l'adeguata diligenza e buona fede dati e relazioni sull'attività svolta, ma questo è un ulteriore problema che conviene tenere separato.

A ben vedere nei rapporti tra CSV e CoGe ha potenzialità di esprimersi sia l'asimmetria informativa ex-ante che quella ex-post e ciò può riguardare sia il singolo periodo (l'anno) di riferimento (e in particolare il momento dell'istituzione dei CSV), sia l'intero processo nel suo complesso, a partire dall'impiantarsi dei CSV. Prendiamo in esame il singolo anno, il singolo piano annuale di attività che il CSV trasmette al CoGe per ricevere il finanziamento dal fondo speciale per il volontariato. Il CoGe non dispone di tutte le informazioni sullo stato del volontariato dell'area e sui suoi bisogni, non conosce il potenziale delle ODV, né ha una informazione completa su quantità e qualità delle risorse umane e strumentali su cui i CSV possono contare; ma, se vogliamo, la legge stessa concepisce un meccanismo di funzionamento del fondo speciale ispirato a compiti diversi per valorizzare al meglio le informazioni e le risorse a disposizione di fondazioni bancarie, ODV, enti locali e comunità di un territorio e, pertanto, non richiede al CoGe di possedere queste informazioni anche se gli attribuisce compiti che, in qualche modo, presuppongono il possesso di tali informazioni.

Vi è, poi, la questione dell'interrelazione tra le (complesse) funzioni obiettivo dei diversi attori coinvolti in questo processo. Per usare le espressioni (e le tecniche degli economisti), pur senza attribuire loro il valore di strumenti di conoscenza assoluti: come possiamo scrivere la funzione-obiettivo dei CoGe? Quali vincoli

13 Un altro elemento rilevante nel rapporto di agenzia in esame è la pluralità di CSV che entrano in relazione con il CoGe. In tutte le regioni, il CoGe ha, infatti, rapporti con diversi CSV. La letteratura sull'argomento ci insegna che qualora il principale gestisce rapporti di agenzia con diversi agenti, deve tener conto del fatto che tra questi possono nascere rapporti e che questi rapporti potranno essere o di collusione ai danni del principale o di cooperazione più efficiente ed efficace con esso. E', infatti, possibile, anche attraverso l'implementazione di incentivi adeguati, favorire comportamenti più cooperativi con il principale. Un recente filone di letteratura economica ha, infatti, recentemente sottolineato come alcuni strumenti alternativi incentivanti comportamenti collaborativi possano derivare dal basso (dagli agenti) anziché dal principale (Hermalin, 2001; Kandel-Lazear, 1992; Musella-Troisi, 2007 e 2008).

14 Sul punto si rinvia alla sez. 3.

esso incontra? E che dire di vincoli e obiettivi dei CSV? La legge, poi, quale obiettivo assegna al fondo speciale per il volontariato, individuando anche una complessa procedura volta a consentire il miglior raggiungimento possibile di esso? Rispondere a queste domande implica non solo considerare ciò che la legge dice (il dover essere dei comportamenti che il legislatore prescrive), ma anche gli interessi coinvolti e il modo nel quale essi indirizzeranno l'azione concreta nel rispetto della legge. E per valutare questo secondo aspetto non si può non esaminare la struttura di governance dei CoGe e dei CSV voluta dalla 266 e dalle successive disposizioni di attuazione emanate dal Governo. Naturalmente al termine della nostra indagine su questo tema, potremmo scoprire che l'obiettivo e il medesimo per CoGe e CSV e coincide con quello che il legislatore ha attribuito al fondo speciale; se così dovesse essere, è evidente che lo spazio delle asimmetrie informative sarebbe ridotto perché le due istituzioni create dal DM 8/10/1997 si comporterebbero (almeno in teoria) come un unico operatore e, quando ciò non accadesse, sarebbe da attribuirsi a frizioni facilmente eliminabili o a comportamenti non corretti delle persone coinvolte. Se, invece, scopriremo che, almeno in parte, vi è differenza o divergenza nelle funzioni obiettivo, si aprono spazi più ampi per potenziali comportamenti opportunisti rispetto ai quali è più che mai necessaria un'attenta riflessione.

Dunque, proviamo a indagare sulla funzione obiettivo dei CoGe così come emerge dalle norme. Il problema dei CoGe, con linguaggio economico, possiamo scriverlo come:

$$\text{MAX } Z = f(\text{PRCSV}, \text{CollCSV}, \text{Circesp})$$

Dato il valore del fondo speciale.

Dove PRCSV è la produttività dei CSV, Coll è la collaborazione e Circesp è la circolazione di esperienze (art. 2, comma 6 DM '97). L'art. 2, comma 6 del DM, infatti, afferma "il comitato mira all'utilizzo ottimale delle risorse disponibili quanto a costi e benefici, alla collaborazione tra i CSV e alla circolazione e qualificazione delle esperienze".

Per quanto riguarda i CSV, il problema può essere descritto nel modo seguente:

$$\text{MAX } V = h(\text{QL vol organizzato}, \text{QN vol organizzato}).$$

Dove QL rappresenta la qualità mentre QN la quantità.

Il vincolo è, in questo caso, rappresentato dalla necessità di rivolgersi al volontariato organizzato e, ovviamente, dalla necessità di rispettare un vincolo di risorse economiche che i CoGe definiscono. L'art. 15 comma 1 della 266 parla, con riferimento ai compiti dei CSV rispetto alle ODV, di "funzione di sostenerne e qualificarne l'attività" e il DM (art. 4) afferma che "i CSV hanno lo scopo di sostenere e qualificare l'attività del volontariato. A tal fine erogano le loro prestazioni sotto forma di servizi a favore delle ODV iscritte e non iscritte ai registri regionali".

Quanto alle finalità, e quindi alla funzione-obiettivo del fondo speciale a leggere le norme, sembra vi sia una sostanziale corrispondenza con quelle dei CSV. Ciò si deduce dalla lettera del citato art. 15 comma 1 della 266; naturalmente, è bene notare, il Fondo speciale ha un riferimento territoriale di tipo regionale mentre i CSV sono operativi su base infra regionale, spesso provinciale. Ciò introduce un ulteriore elemento di potenziale differenza tra la sommatoria delle funzioni obiettivo dei singoli CSV e quella dei Fondi speciali.

Prendiamo ora in esame le questioni relative alle strutture di governance dei due organismi. E' evidente che mentre a caratterizzare la funzione obiettivo del CoGe c'è il peso rilevante (ma, si badi bene, non assoluto) che le fondazioni di origine bancaria hanno nei CoGe, a caratterizzare quella dei CSV c'è il peso delle ODV che hanno dato vita all'associazione che gestisce il singolo centro. Vi sarà dunque una tendenza dei CoGe a dare peso all'interpretazione che le fondazioni bancarie danno delle modalità con le quali le risorse economiche possano e debbano contribuire dell'obiettivo della qualificazione e del sostegno delle attività di volontariato, mentre sarà la visione dei bisogni del volontariato che è propria delle ODV che hanno dato vita al CSV a condizionare gli obiettivi degli stessi CSV. Niente di male: si tratta però di uno spazio per una divergenza di obiettivi, o per un loro conflitto, che, voluta dal legislatore come momento di sana dialettica tra corpi sociali, crea, tuttavia l'humus per potenziali comportamenti opportunistici, o, anche, per eventuali collusioni improprie tra le due istituzioni. Potenziali, non significa attuali, reali, ma indica, appunto, una possibilità; di qui l'importanza di "regole" che possano evitare sia l'ampliarsi di questo potenziale opportunismo¹⁵, sia rendere più costosa la trasformazione di esso in attuale, per usare ancora le categorie aristoteliche di potenza e atto.

¹⁵ Tra gli strumenti cui è possibile ricorrere al fine di ridurre l'asimmetria informativa: l'adozione di strumenti di accountability, sul punto si rinvia alla sez. 3.

2.2 Le azioni del CoGe contro l'asimmetria informativa.

Il CoGe, muovendosi in questo quadro normativo ed istituzionale deve, dunque, innanzitutto disegnare schemi contrattuali incentivanti comportamenti corretti e cooperativi dei CSV per risolvere il problema del cd. moral hazard. Si tratta, a riguardo, di disegnare un sistema di premi e punizioni che, per usare la terminologia della teoria dei giochi, aumenti il payoff associato al comportamento cooperativo, al comportamento corretto, e/o riduca il payoff connesso al comportamento opportunistico, così da rendere il primo più conveniente.

Dare la carota, i premi, significa ricorrere ad un sistema di incentivi contingenti ai risultati che producano autonomamente dei comportamenti corretti da parte degli agenti; ottenendo, in tal modo, un maggior allineamento degli interessi dell'agente a quelli del principale. Val la pena osservare a tal proposito che un altro elemento importante delle relazioni proprie del rapporto di agenzia è l'orizzonte temporale di riferimento. Quando il rapporto dura nel tempo e si ripete il gioco della delega, come nel caso della relazione tra il CoGe e i CSV (il monitoraggio dell'azione dei CSV da parte del CoGe è, infatti, continuo e la decisione sul finanziamento delle attività dei CSV è ripetuta una volta all'anno), la letteratura ha messo in evidenza che il principale dispone di strumenti più efficaci per incentivare scelte congruenti degli agenti (Radner, 1985; Holmstrom e Milgrom, 1987).

L'estensione di un rapporto di agenzia ad un orizzonte multiperiodale, infatti, ha l'effetto di rendere lo scorrere del tempo un elemento prezioso per costruire una struttura di incentivi migliore.

Dare il bastone, punire, significa, invece, aumentare la disutilità attesa della sanzione. Partendo dall'idea che la disutilità della sanzione è:

$$D = Pr * Sanz.$$

Dove D è la disutilità della sanzione, Pr è la probabilità che il comportamento opportunistico venga scoperto e Sanz è la sanzione, è evidente che per aumentare la disutilità della sanzione, si può innanzitutto aumentare la probabilità di scoprire comportamenti opportunistici, quindi disonesti, predisponendo un efficace sistema di controllo della performance (Williamson, 1973; Grandori, 1995). La nomina di un membro degli organi deliberativi e degli organi di controllo interni ai CSV (forma di controllo in itinere prevista dalle norme attuative dell'art. 15 della l. 266/91), attraverso

i quali il CoGe effettua delle verifiche sull'operato dei CSV, rientra in questa logica, anche se non esaurisce le possibilità aperte. Per accrescere l'efficacia di premi e punizione è infatti evidente che bisogna procedere a migliorare continuamente gli strumenti di monitoraggio, perfezionando gli indicatori di output e mettendo a punto procedure adeguate.

Da questo punto di vista, la via maestra per ridurre gli effetti negativi delle asimmetrie informative tra CoGe e CSV è, a nostro parere, quella di affiancare controlli ben definiti sulle procedure di spesa e sull'utilizzo delle risorse economiche, con monitoraggio condiviso sugli output prodotti e sugli outcome realizzati; ciò significa innanzitutto costruzione condivisa di indicatori.

A questo proposito sembra utile stimolare un'attività di signalling (la redazione del bilancio sociale, oggetto del successivo paragrafo) ad opera della parte più informata, i CSV, che, comunicando ai CoGe informazioni rilevanti per il controllo e il monitoraggio, spingano essi stessi nella direzione di un controllo che sia accompagnamento all'efficienza e all'efficacia sociale degli interventi. In altre parole, occorre centrare l'attività di monitoraggio maggiormente sulla "performance sociale" dei CSV, piuttosto, che al rispetto del vincolo di equilibrio economico-finanziario della gestione.

3. Il bilancio sociale per valutare il ruolo sociale dei CSV

La proposta di adottare strumenti di rendicontazione sociale parte dall'idea che il non avere scopo di lucro e il perseguire finalità di solidarietà sociale non conduce automaticamente ad essere socialmente responsabili. Occorre, pertanto, far sì che il mondo del volontariato e, nello specifico, i CSV, mostrino in modo "trasparente", la loro capacità di gestire, in maniera efficace oltre che efficiente, le risorse a disposizione per il perseguimento di fini "sociali". In altri termini, la particolare natura non lucrativa che caratterizza l'operato delle organizzazioni in esame non le esime dalla necessità di una tracciabilità del loro agire che valga a garantire il mantenimento delle caratteristiche originarie (Musella, 2007).

Occorre, infatti, tener presente che i CSV sono organizzazioni multistakeholder che gestiscono importanti risorse economiche per lo più derivanti da dettami legislativi e non, almeno in maniera diretta, dalla loro capacità operativa; per queste strutture è, dunque, necessario lo sviluppo di un sistema di accounting che preveda, da una parte, indicatori contabili ("finanziari", "patrimoniali" e di

“equilibrio economico”), i quali provengono, come è noto, dalla rielaborazione di dati rilevati contabilmente dai CSV; dall'altra, indicatori sociali o extra-contabili che provengono, all'opposto, dalla rilevazione e dalla rielaborazione di dati non rilevati dal sistema di rendicontazione finanziaria ed economico-patrimoniale dei CSV, piuttosto, dal sistema di rendicontazione sociale, pertanto, essi forniscono informazioni aggiuntive su aspetti non contemplati dalla contabilità tradizionale. Il ricorso a queste tipologie di indicatori risulta di fondamentale importanza per valutare i risultati e gli effetti complessivi della gestione dei CSV, in quanto finalizzati ad evidenziare il raggiungimento degli obiettivi formalizzati nei loro statuti e definiti nei loro programmi in linea con il dettato della legge 266/91 e dei decreti attuativi.

E', dunque, necessario avviare una riflessione sulla necessità di sviluppare un approccio rendicontativo e, allo stesso tempo valutativo, dei CSV maggiormente complesso in cui le misurazioni quantitative siano non fini a se stesse ma da supporto al processo di attribuzione di valore a quanto realizzato. Orientare il processo di rendicontazione su queste direttrici fornisce il presupposto per mettere in connessione i diversi soggetti interessati alla massimizzazione del valore sociale prodotto.

Pertanto, il sistema di reporting più idoneo, per far sì che i CoGe possano verificare il raggiungimento delle finalità istituzionali da parte dei CSV, sembra essere il bilancio socio-economico, in quanto il documento di bilancio a cui ciascun CSV deve tendere, non può avere la sola funzione di descrizione razionale delle risorse economiche e materiali utilizzate e di dimostrazione del risultato economico conseguito. Il bilancio socio-economico fornisce, in maniera congiunta, sia le informazioni contenute nel bilancio d'esercizio, sia quelle derivanti dal bilancio sociale¹⁶ e consente, pertanto, ai CSV di comunicare in maniera trasparente e completa agli stakeholder di riferimento (in primis ai CoGe) le loro strategie, i loro obiettivi e le modalità con le quali vengono perseguiti.

Il bilancio d'esercizio risulta particolarmente idoneo ad un'analisi dell'utilizzo delle risorse a disposizione dei CSV mediante la costruzione di appositi indicatori di efficacia/efficienza. Il “bilancio

16 In Italia, non ci sono disposizioni normative che rendano obbligatoria la redazione del bilancio sociale, fatta eccezione per: le fondazioni bancarie, che devono redigere un documento più circoscritto del documento in esame, ovvero il “bilancio di missione” ed inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio (D. Lgs. 153/99); le cooperative sociali, per le quali in alcune regioni sono stati previsti principi, elementi informativi e i criteri minimi di redazione del bilancio sociale; le imprese sociali e relative strutture di gruppo (art. 10, comma 2, del D. Lgs n. 155, 24 marzo 2006).

sociale”, come è noto, è uno strumento di accountability (Panozzo, 2008), ovvero di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione (Rusconi, 1988; 2000; Hinna, 2002; 2005).

La redazione del documento in esame altro non è che una costruzione partecipata di un sistema di riferimenti che permette la gestione e la comunicazione, rispetto agli stakeholder individuati come strategici, degli effetti socioeconomici che non possono essere espressi nel bilancio di esercizio o tradizionale. Pertanto, le informazioni contenute nel bilancio sociale sono diverse ed aggiuntive rispetto a quelle riportate nel bilancio ordinario: esse non riguardano tanto la produzione degli utili, piuttosto le “modalità” con cui si sono realizzati i risultati economici e gli effetti sociali ed ambientali connessi. In altri termini, si tratta di un documento che consente a chi lo adotta di misurare e di comunicare le performance sociali (le best practice). L'implementazione di un tale sistema di “rendicontazione”, non può, dunque, che comportare un incremento del dialogo tra i CSV e gli organi preposti al loro controllo.

Più nel dettaglio, vi è un rinvio esplicito al “bilancio sociale”, in quanto ritenuto una possibile “strategie di azione” a cui i CoGe possono far ricorso per la valutazione dei CSV, nelle “Linee di orientamento in materia di valutazione delle attività dei Centri di Servizio”. In particolare, in quest'ultime si legge: “Chiedere ai CSV uno sforzo nel senso dell'adozione di forme di bilancio sociale complete ed esaurienti, anche per diffondere da un punto di vista culturale il valore dell'impatto sociale delle attività che si svolgono”. E ancora “Chiedere agli organi di controllo che in maniera puntuale e completa certifichino le informazioni ed i dati acquisiti soprattutto con i bilanci sociali” (Manuale operativo per i Comitati di Gestione, 2004).

Tuttavia, è anche vero che i numerosi vantaggi (rafforzamento dell'immagine e della reputazione; aumento della capacità di attrarre e di mantenere lavoratori motivati; maggiore accesso al credito e il minor costo del denaro e in più, per i CSV, facilitazione dei rapporti con il CoGe) connessi ad una rendicontazione sociale attenta e dettagliata, dovrebbero sollecitare il mondo del volontariato ad intraprendere di “propria iniziativa” un percorso di valorizzazione e di diffusione del bilancio sociale, strumento verso cui si registra, all'opposto, da parte dei CSV, così come del terzo settore in generale, una certa reticenza, probabilmente per carenza di risorse, sia di natura “organizzativa” che “economica”.

La nostra convinzione è che la rendicontazione sociale rappresenta non un vincolo, bensì l'opportunità di attuare un comportamento "socialmente responsabile", di orientare la propria attività in modo tale che i risultati perseguiti siano coerenti con i valori condivisi del contesto di riferimento, e ciò attraverso comportamenti volti a soddisfare le aspettative dei differenti interlocutori; in breve, di accrescere la legittimazione e il consenso da parte di tutti i soggetti che possono influenzare il raggiungimento dei loro obiettivi (rilevanza interna) o che sono influenzati dal loro operato (rilevanza esterna).

Più nello specifico, la struttura di bilancio sociale da adottare da ciascun CSV, uniformandosi ai principi e agli schemi proposti nelle "Raccomandazioni n. 9" in materia approvate dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, Commissione Aziende non profit, dovrebbe essere costituita da:

1. Stato Patrimoniale, documento con il quale si fornisce una rappresentazione fotografica del patrimonio a disposizione dell'ente per il conseguimento delle finalità istituzionali.

2. Rendiconto gestionale, espresso attraverso un documento economico ed un documento finanziario, nel quale classificare proventi ed oneri per destinazione e per aree gestionali¹⁷.

3. Relazione sulla gestione o "conto morale" che assume un ruolo centrale nell'intero bilancio sociale, poiché permette di effettuare una completa analisi delle attività sviluppate dai CSV, così come dei benefici sociali apportati, ecc., in quanto in essa vengono riportate sia le voci esposte nel bilancio d'esercizio (aspetti quantitativi), sia tutte quelle informazioni che non sono suscettibili di valutazione economica (aspetti qualitativi).

4. Allegati Esplicativi, le c.d. schede di progetto¹⁸ e/o di attività, nella quale riportare, in maniera sintetica ma esaustiva, la descrizione dell'attività, l'organizzazione dello stesso, la tipologia dei costi sostenuti, ecc.; i verbali di approvazione degli organi preposti, ecc.

¹⁷ A questo proposito, è bene sottolineare come spesso i CSV classifichino i proventi e gli oneri non per area gestionale o ambito di attività (istituzionali, accessorie, di supporto generale, ecc) bensì solamente per "destinazione" (singole voci di spesa così come di entrata). Tale impostazione impedisce il calcolo di diversi indicatori utili per una valutazione più accurata delle attività poste in essere dai CSV. In taluni casi, ad esempio, è molto difficile stabilire, volendo identificare la quota di risorse che sono state impiegate nell'esercizio in attività direttamente connesse al fine istituzionale enunciato nella missione (totale oneri istituzionali/totale oneri di gestione x 100), se l'onere "spese per coordinamento" è relativo solo ad attività istituzionali e non anche a quelle accessorie.

¹⁸ Le informazioni riportate nelle schede progetto sono in genere limitate, mancano, ad esempio, dati sul costo del personale, sul volume dei servizi erogati, ecc.

5. Relazione dell'Organo di controllo, quale essenziale certificazione dei dati e delle informazioni acquisite con i bilanci sociali trasmessi.

La stesura del bilancio sociale consente, dunque, ai CSV di "render conto" ai propri interlocutori delle azioni svolte, al fine di permettere loro di valutarne l'operato e la coerenza delle azioni rispetto alle loro istanze. In tal modo si rende possibile ai soggetti esterni alle organizzazioni la verifica del patto fiduciario da essi instaurato con l'organizzazione stessa.

Se, dunque, l'adozione del bilancio sociale può rappresentare una via molto utile per facilitare, per dir così, il monitoraggio delle fondazioni, attraverso i CoGe, sulle azioni dei CSV, è importante sottolineare che deve trattarsi di uno strumento che andrebbe visto e utilizzato dai CSV stessi in modo avanzato e facendo proprie le acquisizioni teorico operative che vanno caratterizzando sempre più il settore dei servizi alla persona e alla comunità e che rendono la valutazione una procedura che aiuta le stesse unità di offerta a migliorare le proprie performance.

Bibliografia

Akerlof G. A. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, n.85, 1970, pages 488-500.

Grandori A. (1995), *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna.

Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics* 3., pages 305-360.

Kandel E., Lazear E. P. (1992), "Peer Pressure and Partnerships", *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 4 (Aug., 1992), pages 801-817.

Hinna L. (2002), *Il bilancio sociale*, il Sole 24 ORE, Milano.

Hinna L. (2005), *Bilancio di missione e di ricaduta sociale*, in L. Sacconi (a cura di), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Bancaria editrice, Roma.

Hermalin Benjamin E., (2001), *Economics and corporate culture*, University of California, Berkeley, Working Paper.

Holmstrom B., Milgrom P. (1987), Aggregation and linearity in the provision of intertemporal incentives, *Econometrica*, 55, pages 303-860.

Musella M. (2007), *Impresa non lucrativa: brevi considerazioni di teoria economica*, rivista di diritto dell'impresa, pages 469-478.

Musella M., Troisi R. (2009), Properties Rights and Incentives in Social Cooperatives, in Destefanis S., Musella M. (a cura di), *Paid and Unpaid Labour in Social Economy*, Springer Verlag.

Musella M., Troisi R. (2007), Lavoro e sistema di ricompense. Il caso delle cooperative sociali, *Studi economici*, pages 71-94.

Panozzo F. (2008), L'accountability, in C. Borzaga, L. Fazzi (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci, Roma.

Radner R. (1985), Repeated Principal-Agent, Games with Discounting, *Econometrica*, 53, pages 1173-1198.

Rusconi G. (2000), Il bilancio sociale di impresa, *Rivista della Cooperazione*, n. 1/2.

Rusconi G. (1988), *Il bilancio sociale dell'impresa. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano.

Williamson O. E. (1973), Markets and Hierarchies: Some elementary considerations, *American Economic Review*, n. 63.

I Csv nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno

di Luciano Squillaci

Il processo di costituzione dei Centri di Servizio al Volontariato, in particolare nel meridione, è stato lento e non privo di contrasti, anche interni allo stesso mondo del volontariato che si è visto imporre l'art. 15 della L.266/91 istitutivo dei CSV, senza una preventiva concertazione. Per quanto l'articolo in questione appaia coerente con la ratio della legge, infatti, il mondo del volontariato avrebbe voluto, correttamente, una condivisione del percorso, in particolare in una materia così importante. Allo stesso modo avrebbero auspicato un maggiore coinvolgimento sia le Fondazioni di origine bancaria, sia le stesse regioni comunque coinvolte dal dettato normativo.

La scelta di imporre l'art.15 ha invece determinato non pochi ostacoli applicativi conseguenti ai diversi ricorsi presentati presso TAR e Corte Costituzionale da parte di alcune Regioni e Casse di Risparmio. La giurisprudenza si è quindi vista più volte interpellata, nelle sue massime espressioni, sulla materia in questione, sancendo anche, con le diverse decisioni assunte, principi rilevanti. Di particolare importanza, tra gli altri, è quanto espresso dalla Suprema Corte che, nel rigettare i ricorsi delle Regioni, sanciva il principio che l'azione volontaria rappresenta un diritto dei cittadini esigibile su tutto il territorio nazionale, e come tale deve essere garantito dalla Stato ad ogni latitudine.

A causa del contenzioso e delle lungaggini burocratiche, si è quindi dovuto aspettare sino al 1997 per vedere l'istituzione dei primi centri, quasi sette anni dopo la pubblicazione della legge, a seguito dell'entrata in vigore del DM del 08/10/1997 sottoscritto dall'allora ministro Livia Turco.

In meridione, con esclusione della Basilicata (centro istituito nel 1997) e della Sardegna (1998), tutti gli altri CSV hanno avviato le loro attività dopo il 2001. La fase costituente si è di fatto conclusa in tempi relativamente recenti, quando nel 2005, ad oltre 14 anni dalla legge 266, sono stati istituiti i CSV della Campania, della Puglia e della Calabria, ultimi nel panorama nazionale.

Il ritardo istitutivo ha chiaramente segnato la storia dei CSV meridionali, molto spesso frutto di scontri importanti con le Istituzioni regionali e con le fondazioni bancarie, ma anche di laceranti dia-

tribe interne allo stesso mondo del volontariato.

La fase costituente ha infatti pagato, senza ombra di dubbio, l'assoluta inadeguatezza del mondo politico meridionale, che vedendo molto spesso nei CSV un luogo di possibili clientele, ha tentato di porre il proprio veto sulla nascita dei centri. Ma appare anche rilevante il disinteresse delle stesse fondazioni, che, essendo per la quasi totalità collocate al centro-nord, non nutrivano grande interesse per lo sviluppo dei CSV nel meridione.

Ciò che però ha maggiormente rallentato il percorso istitutivo dei CSV nel meridione è stata senza dubbio l'im maturità del volontariato meridionale che, salvo alcune pur rilevanti eccezioni, si è rivelato impreparato alla novità "culturale" rappresentata dai centri di servizio. L'idea di fondo di uno strumento che in alternativa alla mera erogazione di denaro, garantisse la crescita quali-quantitativa del volontariato attraverso la promozione e la formazione, da realizzarsi con la partecipazione ed il protagonismo dello stesso volontariato, di per sé innovativa per le regioni settentrionali, rappresentava una sfida a dir poco rivoluzionaria per il meridione. L'art.15 è infatti intervenuto in un contesto, quello meridionale, in cui il mondo del volontariato era particolarmente frammentato e dove appariva impresa ardua mettere insieme le organizzazioni sulla base di un progetto che puntasse alla costruzione di un percorso comune a beneficio di tutti, e non della singola realtà.

Non sono state poche le odv meridionali che, anche in perfetta buona fede, hanno intravisto nei CSV una possibile opportunità di sviluppo economico per le proprie attività, mentre molte altre, la maggior parte, si sono accostate alla novità dei centri con molta diffidenza.

Il processo di costituzione dei CSV in meridione ha quindi evidenziato, ed in alcuni casi addirittura accentuato, l'altissimo livello di frammentazione presente sui territori nel mondo del volontariato. Enormi sono state le difficoltà per elaborare percorsi comuni finalizzati alla presentazione di progetti unitari ed è stato fondamentale il lavoro svolto dal Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio (CSVnet), dal CESIAV e da alcune delle grandi reti nazionali del volontariato, che hanno compiuto un'opera di mediazione e di promozione senza la quale, probabilmente, i ritardi e le complicazioni sarebbero state ben maggiori.

E' evidente che le difficoltà incontrate dai centri nel loro percorso di istituzione, hanno giocato non poco sulla debolezza strutturale di alcuni CSV. Molto spesso infatti la necessità di mediazione è sfociata in veri e propri compromessi, ai quali non è stata estranea

la politica, sottoscritti tra soggetti molto diversi tra loro e che non possedevano un'idea precisa di cosa significasse Centro di Servizi e quale missione dovesse svolgere.

Spesso pertanto ne sono sortiti degli ibridi, frutto di commistioni obbligate, organizzati più sulla base dell'opportunità e dell'occupazione di spazi, che della strutturazione di un percorso comune indirizzato alla gestione di un servizio per l'intero volontariato del territorio.

Tali debolezze si sono manifestate in tutta la loro coerenza sin dai primi mesi di vita di moltissimi CSV, che si trovati a dovere riscrivere, subito dopo la costituzione, l'intera struttura organizzativa e gestionale, al fine di renderla effettivamente rispondente alle esigenze di un Centro Servizi.

Peraltro in taluni casi anche la selezione del personale si è definita più sulla base di segnalazioni, conoscenze personali o logiche spartitorie, che sulle reali competenze ed attitudini. Ciò ha determinato da un lato una parte di personale totalmente avulso dalle dinamiche del volontariato e non adeguatamente motivato, dall'altro un sovradimensionamento delle strutture funzionali, frutto degli accordi e dei compromessi tra le odv gestori del CSV.

Il cammino iniziale dei Centri è stato quindi in salita, ed in alcuni casi è stato necessario procedere alla completa ristrutturazione della base organizzativa e degli organi politici, nel corso dei primissimi anni di vita. Ovviamente quanto sopra riguarda alcuni dei CSV meridionali, cui fanno da contraltare esperienze che sin dal principio, pur dovendo affrontare le difficoltà proprie dello start up, sono riuscite a determinare percorsi innovativi e coerenti con le finalità proprie della L. 266.

In ogni caso, fortunatamente, negli ultimi 5 anni abbiamo potuto registrare una crescita importante, sia in termini di consapevolezza politica del proprio ruolo, sia in termini di efficienza ed efficacia del servizio reso, da parte dell'intero sistema dei CSV.

La stessa costituzione dei Coordinamenti Regionali tra CSV (in quelle regioni dove i Centri sono a carattere provinciale), certamente più subita che realmente voluta, seguita al bando sulla progettazione sociale di cui ai fondi perequativi, ha in qualche modo obbligato le singole realtà territoriali a confrontarsi in termini unitari, costituendosi in sistema, sia pure con tutti i limiti che ancora oggi hanno i Coordinamenti e non solo nel meridione.

Una formazione unitaria che ha consentito anche un nuovo modo di rapportarsi nei confronti dei Comitati di Gestione, sino a qualche tempo fa eccessivamente considerati nelle scelte anche strategiche e politiche dei CSV. Oggi non possiamo che guardare ai CSV

meridionali, sia pure con tutti i limiti e le debolezze evidenziate, come una realtà di riferimento per l'intero territorio, all'interno del quale sono fortemente radicati e riconosciuti.

Ed è per che non è possibile analizzare la situazione e le prospettive dei Centri nel sud d'Italia, senza considerare con attenzione il contesto all'interno del quale si trovano ad operare. Non si può pensare ad un CSV estraneo alle dinamiche del territorio, alle enormi contraddizioni di un meridione capace di tutto il meglio e di tutto il peggio possibile, capace di rappresentare, al contempo, culla di civiltà ed alti ideali e luogo di affari e spartizioni, ultimo baluardo di trasparenza e legalità e coacervo di clientele e servitù.

Il contesto, come è normale, connota i CSV anche, e forse soprattutto, nel meridione. Il volontariato rappresenta lo specchio della società civile di un territorio, ed i Centri, come espressione propria dell'associazionismo, rappresentano l'immagine più nitida dello stesso volontariato.

In questo senso i Centri meridionali hanno via via preso coscienza dell'enorme responsabilità che deriva loro dal radicamento territoriale, ed in molti casi sono riusciti a svilupparsi intorno ad un'idea di CSV che forse è obbligato ad andare oltre il dettato normativo o il modello classico sperimentato nel nord del paese.

Così i Centri meridionali sono diventati molto presto punto di riferimento, non solo per il volontariato, ma anche per le istituzioni ed in generale per il mondo del terzo settore del territorio, divenendo luogo di confronto e condivisione, ma anche di sperimentazione e di innovazione. Appare evidente che tale ruolo reca con sé non poche responsabilità. Il rischio di passare dall'essere strumento di servizio, volto anche allo stimolo della costruzione di percorsi unitari, a svolgere impropriamente funzioni di rappresentanza e di interlocuzione diretta con istituzioni e territorio, è certamente molto alto, soprattutto in una realtà debole e frammentata come è quella meridionale. Eppure nonostante il rischio sia enorme, i CSV meridionali non possono non correrlo. La paura di sostituirsi a chi si serve, potrebbe portare a scelte minimaliste che in questo momento non è consentito permettersi.

Mi pare che sia opinione ormai largamente condivisa che quanto sta accadendo al meridione, in termini di difficoltà a mantenere anche solo i diritti più elementari ed i servizi essenziali, rappresenti solo l'inizio di una metastasi che già sta aggredendo il resto del paese. Per utilizzare un concetto caro al prof. Piero Fantozzi si va sempre più verso una "meridionalizzazione" del settentrione di Italia, che a breve rischia di divenire il meridione di un'Europa che viaggia a velocità doppia.

Conseguentemente non possiamo non condividere la necessità che l'intero territorio nazionale si renda conto che la sofferenza del sud un giorno diventerà anche la sofferenza del nord (in alcuni casi è già così, per il resto è solo questione di tempo). Ed in questo contesto di negazione di diritti, il grido di dolore del volontariato e del Terzo Settore meridionale si fa ogni giorno più drammatico. In queste ore in molte città meridionali gli operatori sociali si battono per la sopravvivenza tentando di salvaguardare realtà che in molti casi hanno fatto la storia dei servizi. Pur evitando di addentrarsi in analisi approfondite, appare evidente a tutti come in questo contesto il volontariato è chiamato a giocare un ruolo fondamentale, ad assumere una responsabilità precisa: è ora che si torni al volontariato dei diritti che da qualche anno sembra essersi fortemente indebolito, schiacciato esso stesso sui servizi o peggio ancora complice clientelare di percorsi non suoi. Il volontariato, forte della sua autonomia, rappresenta oggi una delle poche speranze per il meridione, forse l'unica realtà in grado di dare voce a chi non ne ha. Un ruolo che è prima di tutto politico e quindi di garanzia. In questo senso i CSV meridionali hanno il compito fondamentale di accompagnare il volontariato a riappropriarsi di questo compito fondamentale.

I centri, nel meridione (e probabilmente non solo), non possono limitarsi ad un asettico ed impersonale ruolo di servizio, ma pur mantenendo ferma la loro natura e senza ergersi ad organi di rappresentanza, debbono assumersi, insieme al resto della società civile, la responsabilità del cambiamento. E' ora che il volontariato meridionale acquisisca una propria dimensione politica, necessariamente unitaria, che gli consenta di "costituirsì parte civile" nel processo di salvaguardia dei beni comuni e di tutela dei diritti dei più fragili.

Sotto tale profilo è evidente che il ruolo dei CSV assume una dimensione ben diversa dalla classica erogazione di servizi. I centri sono tenuti a giocarsi pienamente quali attori di sviluppo locale con il compito preciso di stimolare ed accompagnare il mondo del volontariato per divenire parte attiva ed unitaria di un processo di cambiamento reale per i territori. In tal senso potrà certamente rappresentare un'opportunità importante, considerata anche l'esiguità delle risorse che storicamente vengono investite nel meridione, la già avviata collaborazione con la Fondazione con il Sud. I centri possono infatti costituire le "antenne" sul territorio che ancora mancano alla Fondazione, divenendo braccio operativo e garanzia di investimenti corretti, nell'ambito del volontariato e non solo. Già da diversi anni i CSV meridionali, attraverso il Coor-

dinamento di CSVnet, sono chiamati a confrontarsi e ad elaborare proposte circa i programmi di intervento della Fondazione. Oggi sono certamente maturi i tempi per avviare una collaborazione più stretta ed istituzionale, in particolare in ambiti quali i progetti di sviluppo locale ed i progetti sperimentali. Sul punto certamente positiva può dirsi l'esperienza già avviata sui bandi per le reti del volontariato, che verrà riproposta anche per gli anni a venire, e che costituisce certamente una buona prassi da riproporre e migliorare anche su altre azioni della Fondazione.

Anche il percorso di Formazione Quadri del Terzo Settore (FQTS) che è ormai diventato attività strutturale della Fondazione, può rappresentare, all'interno del sistema, un ulteriore momento per raggiungere gli obiettivi di carattere generale cui siamo chiamati. Occorre che i CSV meridionali si sentano parte integrante del percorso contribuendo a renderlo volano per la creazione di una dimensione unitaria di impegno. Occorre recuperare tutto il lavoro svolto negli anni passati, fare leva sulle centinaia di relazioni avviate e renderle risorsa per una strutturazione definitiva di una grande rete del volontariato e del Terzo Settore meridionale che serva a definire un nuovo soggetto, capace di stare insieme e di superare la questione della rappresentanza attraverso una reale e forte partecipazione sociale. I CSV, anche attraverso FQTS, hanno il compito di garantire, facilitare ed accompagnare, tale processo. Il percorso di FQTS in questo senso potrebbe fornire gli strumenti necessari per la definizione di un piano di azione che renda il mondo del volontariato e del Terzo Settore meridionale capace di muoversi come massa critica, che vigili e denunci, ma che sia anche capace di porsi in modo propositivo rispetto alla soluzione delle diverse problematiche.

Per i CSV meridionali e per CSVnet, così come per tutte le parti in gioco (qualsiasi sia il ruolo e la dimensione) è l'ora della responsabilità e della solidarietà, dell'appartenenza e dell'unità. Fermi tali punti, non vi è dubbio che i Centri possiedono tutte le carte in regola per giocare sino in fondo, insieme agli altri, una partita che, negli anni a venire, potrà risultare decisiva per il futuro non solo del meridione, ma dell'intera nazione.

I Centri di Servizio per il Volontariato. Una riflessione.

di Nino Mantineo

Ad oltre dieci anni dalla loro costituzione i Centri di servizio del volontariato possono e debbono riflettere sulla loro esistenza, sul loro ruolo e funzione. Ciò si deve fare non costretti dalla crisi finanziaria che incombe - dalla quale non si esce con i provvedimenti adottati dal Governo, né quello nazionale né quello dell'Unione - e che determina un ridimensionamento delle risorse che le Fondazioni bancarie destinano, ai sensi dell'art. 15 della legge sul volontariato. Se fosse solo questo l'elemento che determina una presa di coscienza, che riteniamo necessaria, ci si muoverebbe in un orizzonte molto limitato e condizionati dalle contingenze che non aiutano a analizzare per progettare.

La vita e la crescita dei Centri di servizio è diversificata sul territorio nazionale e varia secondo i tempi, le modalità e la diversa disciplina delle Regioni chiamate a dare attuazione alla legge-quadro sul volontariato del 1991.

A tal proposito, vorrei offrire qualche elemento di riflessione, a partire dal contesto in cui opero, una città "provincia" dell'Impero, ove la previsione della istituzione dei Centri di Servizio era contenuta solo nella legge n. 22 del 1994: solo allora la Regione Sicilia aveva disciplinato sul volontariato, alla luce della legge-quadro, prima richiamata. Si dovette attendere altri sei anni, però, perché fossero istituiti ed avviassero le loro attività i Centri di servizio nelle tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina. E' eccessivo riferire di una condizione "da provinciale" per qualificare di quello stato d'animo con il quale si avviò la vita del Centro, avvertito come marginale rispetto al cuore pulsante della finanza, delle fondazioni bancarie presenti e diffuse in quei territori ove maggiore e frequente è lo scambio di beni, servizi e conoscenze e dove tradizionalmente gli istituzioni finanziari e con essi le fondazioni hanno concorso alla crescita civile ed economica delle comunità? Allora come ora, ci appare un sistema ben strutturato, con i suoi manager, i suoi collegamenti con la politica, la capacità di concorrere e di determinare, in buona parte, l'indirizzo delle scelte economiche e finanziarie. Da tutto questo eravamo

molto distanti e non solo fisicamente, in quanto la concezione pauperistica - che è comune a molti responsabili di organizzazioni sociali, quasi sempre subita e solo qualche volta frutto di una opzione etica, era, senza dubbio, frutto di una lettura troppo rigida, al limite dell'intolleranza, della concezione cattolica, ed alimentata da condizionamenti politici - ci faceva apparire il denaro come elemento che può corrompere o, quanto meno, compromettere. Sì, stiamo estremizzando per descrivere un sentimento avvertito in molti della mia generazione che hanno ritenuto mammona inconciliabile con giustizia sociale e democrazia egualitaria. Forse, anche queste confidenze possono aiutare a comprendere come un Centro di servizio del Sud, povero di risorse pubbliche e private destinate alle politiche sociali, che interpretavano i volontari ed i volontariati come stampelle per un sistema ed amministrazioni deficitarie, si sia sentito nei suoi primi anni di attività come avvantaggiato rispetto al territorio in cui era impegnato ad operare, utilizzando delle risorse che venivano erogate da quelle Fondazioni che poco erano parte della nostra cultura giuridica, ma, ancor di più, sociale.

Lo stato d'animo appena descritto, in particolare quello di ritenersi collocati in un contesto già di per sé difficile, serve per comprendere come uno dei primi atti politici adottati dal Centro di Servizi di Messina fu quello di aderire al Collegamento dei Centri di servizio con sede a Roma, che rappresentava per noi il luogo di confronto per radicare la nostra giovane struttura in città, non rendendola vulnerabile dalle pressioni esterne, quelle della politica, in particolare; e, secondo obiettivo altrettanto chiaro, quello di entrare in relazione con la rete complessiva dei Centri di servizio sparsi in Italia per arricchirsi del confronto con realtà diverse e lontane. Così, un centro del sud guadagnava "cittadinanza piena" nel rapporto con il Nord e con le aree più ricche.

Cosa hanno rappresentato questi anni nella vita del Centro di cui sono Presidente e del quale sento di portare una grande responsabilità sociale? E cosa dell'esperienza nell'organismo CSV.net che ha raccolto l'eredità di quella prima forma di collegamento?

Due elementi vorrei qui porre in evidenza per facilitare uno scambio e una riflessione, che è ancora agli inizi e che richiede un confronto il più ampio possibile. Quanto all'esperienza di Messina ritengo che - nella crisi generale cui abbiamo assistito in questi dieci anni e che hanno significato una riduzione drastica e drammatica dei servizi alla persona e dei servizi sociali - il Centro sia diventato un punto di riferimento nell'opinione pubblica locale per definire ambiti, spazi, prospettive del welfare municipale: un wel-

fare deficitario, insoddisfacente, di tipo assistenziale, quello della nostra città e della Regione Sicilia, ma tant'è: abbiamo agito in anni ove le esperienze più significative di welfare sociale sono state ridimensionate dai minori investimenti. Se a ciò si unisce il ritardo grave delle amministrazioni locali di molte città del Sud, e fra queste di Messina, condannata all'immobilismo, mentre si ripropone la chimera della megaopera e si distrugge il territorio, senza porlo in sicurezza, allora si può comprendere come si agisca con il volontariato e per il volontariato per alzarsi faticosamente da una condizione di arretratezza sociale ed economia, da ultimi posti. Il secondo elemento, collegato al precedente, è relativa alla dimensione culturale assunta e di agenzia formativa di cittadinanza attiva, assunta dal Centro. Certo questa dimensione politica l'ha guadagnata anche perché tra i propri soci, l'Associazione Cesv di Messina, fin dal suo atto costitutivo, ha annoverato oltre che le organizzazioni di volontariato, cui per legge debbono essere erogati i servizi, a cura del Centro, le associazioni di promozione sociale e, in numero ridotto ma non per questo con un ruolo minoritario, le cooperative sociali. Anche questa era stata una scelta, in parte osteggiata in ambito regionale, allo scopo di rendere concreta e visibile l'alleanza circolare tra i diversi soggetti del terzo settore, senza la quale un rinnovamento del ruolo politico del volontariato, sarebbe impresa ancor più ardua, quasi impossibile.

Non vogliamo con ciò ricadere nel falso problema di un ruolo politico del Centro che avrebbe soppiantato e si sia sostituito ad una funzione (che è) propria del volontariato. Perché tale dimensione il volontariato organizzato l'ha smarrita da tempo, per troppe responsabilità ed omissioni "interne" e per una perdita di credibilità delle forme di rappresentazione storicamente consolidate, che forse non riescono, seppure lo cerchino, di porsi come soggetto e movimento collettivo. Da ciò non discende che non sia utile ritrovare forme di collaborazione e di rappresentazione condivisa con le grandi reti associative, ma ciò si deve tentare sul presupposto che si ritrovi capacità di leggere i grandi cambiamenti sociali e che si formino forme nuove di rappresentanza, nell'ottica di rendere più partecipate, più trasparenti, più cooperative le sperimentazioni sociali, proprie dei soggetti orientati alla solidarietà sociale e alla rimozione delle cause di ingiustizia sociale.

Qualche valutazione merita l'altro profilo, prima richiamato: un primo bilancio sulla vita ultradecennale di CSV.net.

Non si vuole in alcun modo incidere nella fase delicata interna di questo organismo. Semmai porre due priorità per trovare le ragioni da coltivare per stare insieme, le quasi ottanta esperienze locali

dei Centri di servizio.

Occorre uscire dalla fase in cui si esaminano le difficoltà correnti finanziarie come fossero quelle che determinano in modo irreversibile il futuro prossimo.

In fondo, i movimenti collettivi si sviluppano se sanno adattarsi ai cambiamenti e trarre nuovo vigore dalle sfide ambientali.

E', piuttosto, necessario ritrovare la funzione dello stare insieme nella grande rete che ha senso si mantenga quella di CSVnet, ricercando le ragioni di prospettiva culturale, tali che si percepisca e condivida insieme quale sia la responsabilità sociale che attraverso quel tipo di organizzazione si vuole svolgere.

Non per definire e potenziare la dimensione di lobby, quasi per accampare richieste finalizzate al bene "egoistico e particolare" dei Centri in quanto tali; né per ricercare le motivazioni tutte "difensive" ed interne che possano giustificare la loro esistenza. Piuttosto, si deve tornare a leggere ed interpretare la loro collocazione collettiva, costituita dall'insieme delle esperienze e delle diversità dei Centri, nel contesto sociale e nel loro rapporto con le altre tante esperienze di reti e di movimenti sociali, per definire i compiti che possano concorrere ad una democrazia partecipata e plurale, come delineata dalla nostra Costituzione e che richiede alla Repubblica – nella sua articolazione non solo istituzionale ma, appunto, anche pluralistica – e alle formazioni sociali, e, fra esse, alle organizzazioni di volontariato e alle forme di collegamento fra loro costituite, lo svolgimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Insomma la ripresa democratica del nostro Paese e la capacità di rinnovare le forme di partecipazione per offrire risposte in termini di giustizia sociale, di uguaglianza sostanziale, per offrire speranze e futuro alle giovani generazioni, oggi deluse, emarginate ed in "fuga" debbono essere le grandi sfide cui si è chiamati. Non si tratta, quindi, di una scommessa che si può giocare solo nel recinto tutto interno costituito dai Centri di servizio e dalle organizzazioni di volontariato, quali "azionisti di maggioranza", perché oggi questo mondo deve relazionarsi con un ambiente più aperto che richiede grande slancio e una generosa responsabilità per credere e scommettersi nel cambiamento sociale e politico. Se non noi, chi? E senza di noi, con chi?

Il TS in numeri

Censimento delle istituzioni nonprofit 2012: istruzioni per l'uso

di Massimo Lori

Nel corso del 2012 l'Istat realizzerà il censimento delle istituzioni nonprofit (in ottemperanza dell'art. 50, della Legge 122/10), che, sebbene possa essere percepito dai cittadini come un ulteriore incombenza burocratica a cui peraltro si è obbligati a rispondere, avrà sicuramente ricadute positive sul settore. Innanzitutto perché oltre a fornire una rappresentazione multidimensionale del settore (economica, capitale sociale, ecc.), il censimento consentirà di qualificare il contributo che le istituzioni senza fini di lucro svolgono nel promuovere la coesione sociale e il benessere nel nostro paese.

Definizione statistica di istituzione nonprofit

Vediamo più da vicino a chi si rivolge il censimento. Per individuare le unità di rilevazione, l'Istat, conformemente con il sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (SNA), definisce l'istituzione nonprofit come: "unità giuridico - economica dotata o meno di personalità giuridica, di natura privata, che produce beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non ha facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni, diversi dalla remunerazione del lavoro prestato, ai soggetti che la hanno istituita o ai soci". Le parole chiave di questa definizione, che consentono di distinguere il settore nonprofit dal settore pubblico e da quello for profit, sono riconducibili da un lato alla natura giuridica privata dell'organizzazione, e, dall'altro, al vincolo di non distribuzione degli utili tra gli afferenti. E' evidente che questa concettualizzazione di istituzione nonprofit è una definizione a maglie larghe che include nel campo di osservazione anche forme organizzative che il senso comune solitamente non riconosce come realtà di terzo settore in stricto sensu (si pensi in primo luogo alle fondazioni bancarie e ai fondi pensione ma anche a partiti politici e sindacati). Difatti, applicando tale definizione, la lista pre-censuaria ri-

comprenderà necessariamente una pluralità piuttosto eterogenea di organizzazioni caratterizzate da diverse logiche istituzionali e operative. Ma ciò più che limite rappresenta un pregio della definizione adottata dall'Istat che, allargando la gamma delle organizzazioni da censire, consentirà, da un lato, di svolgere in seguito, a seconda degli interessi di ricerca, analisi settoriali specifiche (OdV, Aps, Fondazioni, partiti politici, ecc.), e, dall'altro, di superare la controversia non solo terminologica tra diverse concezioni del mondo della solidarietà sociale e delle istituzioni senza fini di lucro. I risultati futuri del censimento, pertanto, dovranno essere letti con la piena consapevolezza della eterogeneità delle organizzazioni censite, che soltanto con un esercizio retorico potrebbe ricondurre unicamente al genus della solidarietà o dell'altruismo.

La creazione della lista

La lista pre-censuaria è stata costruita utilizzando integrando la base anagrafica delle precedenti rilevazioni settoriali realizzate dall'Istat (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni, ecc.) con gli archivi di fonte amministrativa.

Tabella 1 – Le fonti del censimento delle istituzioni nonprofit

Rilevazioni statistiche

Rilevazione censuaria sulle istituzioni nonprofit 1999
8° Censimento industria e servizi – Istituzioni nonprofit 2001
Rilevazione sulle Organizzazioni volontariato
Rilevazione sulle Cooperative sociali
Rilevazione sulle Fondazioni
Rilevazione sui Musei e altre istituzioni culturali
Rilevazione sui Presidi socio-assistenziali

Archivi amministrativi

Modello EAS
ONLUS
5 per mille dell'IRPEF
Registro associazioni e società sportive del CONI
Scuole non statali
Fondi pensione
Organizzazioni non governative
Fondazioni bancarie
Registro Nazionale Associazioni di Promozione Sociale
Organizzazioni antiracket e antiusura
Registro delle persone giuridiche nazionali
Elenco enti ecclesiastici

La lista pre-censuaria, ancora in fase di aggiornamento, comprende al momento più 430 mila istituzioni nonprofit, con un incremento considerevole della numerosità rispetto al precedente censimento, quando ci si attestava su un numero di 230 mila unità. Oltre i censimenti passati, le fonti che hanno concorso in misura numericamente più consistente ad alimentare la lista sono gli archivi amministrativi forniti dall'Agenzia delle Entrate, in primis l'archivio EAS, gli elenchi del 5 per mille e delle ONLUS, ma anche il registro delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche del CONI.

Tabella 2 – Istituzioni nonprofit della lista pre-censuaria secondo la fonte

<i>Fonti</i>	<i>Istituzioni nonprofit</i> (dati in migliaia)
Censimenti Nonprofit (1999/2001)	221
Modello EAS	224
Enti beneficiari 5 per mille	90
Registro CONI	80
Rilevazioni settoriali Istat	27
ONLUS	20
Altre fonti	34

Oltre alla naturale dinamicità del settore, il balzo in avanti è in gran parte riconducibile all'archivio EAS da cui derivano circa di 100 mila unità non presenti in altre fonti. La nascita dell'EAS, quindi, ha comportato l'emersione di una fetta consistente di istituzioni nonprofit che difficilmente con altre fonti si sarebbero potute identificare. Anche gli altri l'elenco del 5 per mille archivi e il registro delle Onlus sempre provenienti dall'Agenzia delle Entrate hanno apportato più di 20 mila unità al netto delle sovrapposizioni con altri archivi. La crescente copertura informativa sul settore nonprofit garantita dagli archivi di fonte amministrativa lascia ben sperare che nel prossimo futuro si possa costruire un archivio statistico permanente di istituzioni nonprofit al pari di quello esistente per le imprese. Infine, almeno secondo le informazioni d'archivio, la forma giuridica di gran lunga prevalente (oltre il 65%) fra le istituzioni nonprofit presenti nella lista pre-censuaria è quella dell'associazione.

La metodologia e l'organizzazione del censimento

Come il censimento del 1999, il prossimo sarà realizzato adottando la tecnica dell'autocompilazione del questionario da parte del

rispondente. Ma diversamente dal precedente le istituzioni non-profit potranno compilare il questionario direttamente via Web oltre all'alternativa di inviarlo per posta al centro di rilevazione di appartenenza. La rete di rilevazione è incentrata sulla costituzione di organi provinciali di censimento cui spetterà l'esecuzione dell'intero processo di acquisizione dei questionari compilati nel rispettivo territorio di pertinenza. In questo modello organizzativo, un ruolo chiave sarà svolto sia dagli Uffici regionali dell'Istat a cui spetterà il compito di supervisione, sia dal sistema delle Camere di Commercio da cui si costituiranno gli organi provinciali di censimento. L'esperienza passata ha mostrato che la realizzazione della rilevazione svolta in "periferia" dalle Camere di Commercio italiane, consentirà di sfruttare al meglio la conoscenza del tessuto locale di tali organismi, e di facilitare il contatto diretto con i rispondenti o con associazioni di categoria o di rappresentanza, nonché l'accesso a elenchi di settore gestiti da enti locali o associazioni di categoria. Inoltre, il sistema delle Camere di commercio provvederà alla registrazione dei questionari compilati, alla risoluzione e correzione delle incompatibilità proposte dal piano di controllo alla rilevazione sul territorio di alcune unità non rispondenti. In effetti, l'acquisizione dei questionari delle unità non rispondenti si presenta come particolarmente delicata, per cui è imprescindibile l'esistenza di una rete di rilevatori che operino sul territorio con visite presso le unità da rilevare in modo da recuperare tutte le istituzioni presenti nella lista.

La struttura del questionario

Un aspetto rilevante del censimento del 2012 è la struttura del questionario che consentirà di rilevare più informazioni rispetto a quello utilizzato nel 1999. Nel dettaglio, la sezione del questionario sulla struttura prevede dei quesiti sulla composizione dell'organo direttivo, sul network di collaborazioni con altre organizzazioni del settore non-profit, con istituzioni pubbliche e imprese e sull'ambito territoriale d'azione. Un altro aspetto che si potrà cogliere in maniera più approfondita riguarda l'attività e i servizi offerti nonché il tipo di utenza servita. Infine, sono state inserite nel questionario delle domande per rilevare le forme di comunicazioni pubblica e la strategia adottata per la raccolta fondi, oltre ai quesiti per così dire pilastro relativamente ai soci, volontari, lavoratori retribuiti e risorse economiche nell'organizzazione. Insomma, sembrerebbero esserci tutti gli elementi affinché col prossimo censimento si possa scattare una buona istantanea del settore non-profit.

STRUTTURA DEL QUESTIONARIO

Caratteristiche strutturali

- Assetto istituzionale
- Struttura organizzativa
- Elenco, caratteristiche e localizzazione delle unità locali

Attività

- Attività svolte, servizi erogati e utenti serviti
- Reti di relazione/collaborazione con altri attori del sistema economico
- Ambito territoriale di attività
- Forme di comunicazione e di raccolta fondi

Risorse economiche e confini

- Tipologia di attività svolta: produzione di beni e/o servizi orientata o meno al mercato
- Tipologie di finanziamento prevalente: natura pubblica o privata
- Orientamento mutualistico o solidaristico

Risorse umane

- Tipologie, categorie/figure professionali
- Volontariato

Il contributo

Perché occorre discutere ancora di sussidiarietà

di Alessandro Montebugnoli

Dedico questo intervento a spiegare perché mi sembra importante che l'argomento della sussidiarietà sia affrontato – e continui a essere affrontato, anche in futuro – come stiamo facendo oggi: raccogliendo 'casi' sui quali ragionare; e raccogliendoli, anche, per mezzo di procedure 'concorsuali', che sollecitino i cittadini a esprimere capacità ideative (progettuali, propositive) oltreché realizzative (che in ogni caso, beninteso, non devono mancare). In estrema sintesi, la ragione sta nel fatto che la sussidiarietà non è una 'ricetta', bensì uno 'schema'. Attribuisco a questa affermazione un significato piuttosto impegnativo, e anche un po' scabroso, che cerco di chiarire.

Come sappiamo, giusto per fare mente locale, il principio di sussidiarietà verte su due problemi: quello del rapporto tra i diversi livelli dei poteri pubblici e quello del rapporto tra questi e i 'cittadini' (ovvero la società civile, in quanto luogo di iniziative autonome, di responsabilità assunte al di fuori delle 'obbligazioni perfette' imposte dai poteri pubblici). Ora, la mia tesi (la mia impressione, il mio sospetto) è che il principio di sussidiarietà consente di porre questi due problemi, di enunciarli (il che, ovviamente, non è cosa trascurabile), ma non consente di risolverli (non contiene la 'chiave' per risolverli). Mi rendo conto che si tratta di un'affermazione piuttosto pesante; e anche del fatto che mi espongo a reazioni un po' indignate. Ma come sarebbe a dirsi? Il principio contiene, anzi, consiste di un'indicazione chiarissima: le competenze, le responsabilità, i 'poteri' devono trovare collocazione quanto più possibile 'vicino' ai cittadini – tanto meglio, quindi, se presso i cittadini stessi. Sicché, tra l'altro, si vede che i due problemi, in realtà, sono soltanto uno, a vari gradi di manifestazione.

Rispondo che l'indicazione ha tutta la chiarezza che può desiderarsi, ma è talmente generica da non costituire una 'guida' per le scelte che di volta siamo chiamati a compiere – forse è così chiara, e certo, condivisibile, proprio perché è così generica. Data una questione, una materia, una situazione-problema, come si dice in sociologia, quanto conviene collocarla (vale a dire: collocare la sua gestione) vicino ai cittadini? Dire 'il più possibile', in realtà, lascia la cosa del tutto indeterminata, perché, se questa è la risposta, ripeto la domanda: quanto è possibile (ovviamente sotto un vincolo di appropriatezza o anche soltanto di ragionevolezza, che curiosamente, per altro, resta implicito)? Su questo punto, evidentemente decisivo, continuare a dire 'il più possibile' non ci fa avanzare nemmeno di un centimetro – non significa niente di 'operabile'. 'Il più possibile' può essere moltissimo o pochissimo, o così così, o qualsiasi altra determinazione tra un massimo (costituito dalla coincidenza con 'i cittadini stessi') e un minimo (costituito dal livello più lontano che esiste all'interno di un certo ordinamento).

(Per non complicare il discorso, per non perdere di vista il punto di vista principale, evito di commentare le espressioni 'vicino' e 'lontano', che in effetti sono metafore un po' bastarde. Le metafore mi piacciono, e anzi sono convinto che molte cose, forse le più importanti, non possiamo dirle in nessun altro modo. Però bisogna controllarle. E allora osserverei che più vicino o più lontano, in realtà, significano più piccolo o più grande – l'Unione europea è più grande degli stati membri, questi delle regioni, queste delle province, queste dei comuni, ecc. E aggiungerei che più piccolo e

più grande non hanno esattamente lo stesso 'sapore' di più vicino e più lontano. Questo, certamente, lungo l'asse verticale. Ma anche quello orizzontale si presta a considerazioni dello stesso genere, per quanto più complesse.)

Dunque, il principio di sussidiarietà sembra affetto da una certa 'vuotezza'. Non è un'idea mia. O meglio, è un'idea mia, che sostengo da molti anni, ma della quale, recentemente, ho trovato riscontro in alcune riflessioni dottrinali circa l'applicazione del principio in sede europea, con riferimento alla sua accezione verticale (anzi 'verticalissima', dato che si tratta del rapporto tra l'Unione e gli Stati membri). Così, per esempio, scrive Antonio Estella: "Sotto il profilo funzionale il principio appare privo di ogni chiaro contenuto legale, il che ne rende problematica la realizzazione", tanto che "la Corte di giustizia europea ha mostrato di non aver intenzione di mettere a repentaglio la propria legittimità applicandolo"¹. Certo, oggi noi non ci occupiamo del trattato di Maastricht, del protocollo di Amsterdam o delle sentenze della Corte di giustizia europea, bensì del principio di sussidiarietà come enunciato nell'art. 118, ultimo comma, della nostra carta costituzionale. Con riferimento a quest'ultimo, però, il problema si ripresenta esattamente negli stessi termini, o meglio, nella forma delle domande che seguono, volutamente elementari, ingenui. Perché è bene che i cittadini si occupino dell'interesse generale in quanto tali, cioè in prima persona, senza 'passare' per la mediazione dei poteri pubblici (ovvero implicandola soltanto come un favor, come un sostegno, come un 'sussidio')? E di nuovo, quanto è opportuno fare affidamento sulle iniziative che essi, autonomamente, possono intraprendere? In tutto e per tutto? Nessuno, credo, vorrà rispondere di sì. Ma allora? Qual è l' 'intervallo di confidenza' del principio, se così mi posso esprimere? Quando e come i cittadini possono 'riscattare' le pretese di validità di un'azione autonoma, volontaria, libera da vincoli autoritativi?

Ecco, è proprio per rispondere a queste domande che mi sembra importante avere a disposizione un abbondante materiale empirico, sul quale ragionare. Sul quale, ripeto, ragionare, perché sono lontanissimo dal ritenere che i fatti parlino da soli. Tuttavia, direi, accendono la nostra intelligenza, ci 'costringono' a dare spiegazioni – platonicamente, risvegliano le idee che abbiamo nella mente. Sicché, a ben vedere, non possiamo farne a meno proprio da un punto di vista 'teoretico', quando vogliamo venire in chiaro con noi stessi, con quello che pensiamo.

1 A. Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 177 e 178

Per illustrare l'argomento, consentitemi di citare un'esperienza personale. Tempo fa, ho ideato e diretto un 'tentativo controllato' di sussidiarietà orizzontale, realizzato su scala piuttosto ampia, vale a dire il progetto Idee in comune del Comune di Roma. Si trattava, appunto, di un concorso, all'esito della quale si dovevano selezionare 25 progetti da premiare (con il sostegno alla messa in opera). Quindi bisognava definire i criteri di valutazione, e io (con i miei collaboratori) ero molto impegnato a definire – ex ante – parametri, pesi, punteggi e scale, anche perché, come capite, la scelta doveva essere 'difendibile' ai termini delle norme sul procedimento amministrativo (dunque imparziale, motivata, trasparente, ecc.). E naturalmente c'era una giuria, indipendente dalla direzione del progetto, nei confronti della quale, per le stesse ragioni, facevo valere la necessità di questa impostazione, che del resto, a me, sembrava ovvia. Tra i membri, però, ce n'era uno – una personalità piuttosto nota – insofferente della disciplina che cercavo di imporre al suo lavoro. L'atteggiamento che proponeva era di questo tipo: ma insomma, diciamoci schiettamente quali casi 'ci piacciono di più', perché a vivisezionarli in base a parametri e punteggi, a costringerli nella 'griglia' dei pesi e delle scale, finiamo per 'appiattirli', per mortificarne tutta la freschezza. La mia prima reazione fu – ecco, la solita superficialità del giornalista (tale era il membro in questione, gli altri due essendo un sociologo e un economista). A un certo punto, però, mi sono accorto che anche io, in realtà, procedevo un po' nello stesso modo, soltanto che usavo l'impressione generata da un caso 'bello' per domandarmi – perché mi piace, che cosa c'è, in questa proposta, che me la rende tanto interessante? Così, alla fine, tutti insieme, ci siamo resi conto che i 'casi', proprio con la loro particolarità e con la loro immediatezza, facevano 'affiorare' i nostri criteri di valutazione, in un certo senso ce li 'rivelavano', e però ci consentivano di enunciarli, delucidarli, discuterli (su questo punto, come capite, non ho mollato).

Ecco, al di là del problema di premiare un'esperienza oppure un'altra, a me sembra che un esercizio di questo genere possa riguardare, produttivamente, tutto il materiale empirico che abbiamo a disposizione. Se un certo caso ci sembra convincente, oppure il contrario, e ci interroghiamo sui motivi delle impressioni che ne ricaviamo, siamo sulla buona strada, credo, per scoprire le categorie di cui c'è bisogno per organizzare un discorso più 'sostantivo', se mi faccio capire, sul principio di sussidiarietà (qui orizzontale).

Tutto ciò, mi rendo conto, è molto metodologico – e la metodologia, come diceva un mio professore di filosofia, è la scienza dei nullatenenti. Allora, in pochissime battute, non voglio sottrarmi

allo sforzo di aggiungere qualcosa nel merito del problema che ho sollevato (con ovvie scuse per la sommarietà di quel che segue). Ancora in termini generali, direi così: è bene che i cittadini si occupino in prima persona dell'interesse generale perché accade che essi controllino risorse peculiari, grazie alle quali godono di certi 'vantaggi comparati' rispetto alle istituzioni pubbliche. Di queste risorse e di questi vantaggi, riflettendo sui casi che abbiamo a disposizione (quelli di oggi, quelli del sito Labsus, quelli di Idee in comune, quelli di un analogo progetto recentemente realizzato a Piacenza, ecc.), credo che si possa fornire qualcosa di simile a una tassonomia.

Intanto, per esempio, si può distinguere tra risorse/vantaggi di tipo cognitivo e risorse/vantaggi di tipo materiale. I primi sono legati a quella che in economia si chiama 'conoscenza dispersa', che cioè è indissolubilmente legata alle circostanze di tempo e luogo nelle quali sorgono i problemi e le opportunità, e che proprio in quanto tale non può essere concentrata presso un unico soggetto, sicché neppure la più gagliarda delle amministrazioni può interamente riprodurla al proprio interno. E l'argomento, volendo, può essere irrobustito osservando che la conoscenza dispersa, spesso, si dà anche come conoscenza 'tacita', tale cioè che non può essere trasferita nella forma di 'elenchi di istruzioni', e però può essere sfruttata soltanto se chi la possiede 'partecipa all'azione'. Quanto ai vantaggi di tipo materiale, almeno in parte si tratta di ragionare sul fatto che i cittadini controllano risorse (soprattutto risorse 'reali' piuttosto che monetarie, fatte di tempo, di energie, anche di 'cose') che sono già 'in situazione', che 'stanno già lì', all'interno dei contesti nei quali sorgono i problemi da risolvere o le opportunità da cogliere, e che presentano anche elevati gradi di 'specificità'. Sicché possono godere, i cittadini, di rilevanti economie di posizione, di varietà e di scopo, e più in generale controllano fattori di efficienza e di efficacia che di nuovo risultano 'non-riproducibili', e però sono importanti, spostano in avanti la frontiera delle possibilità.

Poi si può cercare di uscire da un modo di ragionare troppo debitore della teoria economica, per inquadrare circostanze di tipo 'sociologico'. Per esempio, forse, qui si può spendere la nozione di 'mondi vitali', ovvero, per esteso, di 'mondi della vita quotidiana', con tutto il carico dei problemi di significato (o di 'senso') dei quali è portatrice. Alla luce di quest'ultima, davvero esistono alcune cose che possono essere fatte soltanto dai cittadini, singoli o associati. Per esempio, se interpretiamo l'interesse generale come tenuta o rigenerazione dei tessuti sociali, comprese le 'relazioni primarie', ovvero come generazione di nuovi tessuti sociali (si pen-

si ai problemi legati all'immigrazione), abbastanza chiaramente siamo in presenza di un obiettivo che 'per definizione' non può essere perseguito altrimenti che affidandolo all'agire dei 'diretti interessati'.

Per concludere, un po' alla rinfusa:

1. Inutile insistere su quanto tutto ciò sia parziale e provvisorio. Lo scopo è soltanto quello di suggerire un modo di ragionare, che mi sembra meriti attenzione.

2. Alla fine il risultato sarà ancora uno schema, com'è giusto che sia, però più articolato di quello attualmente disponibile, che lo è pochissimo, con il risultato che tutto il 'discorso' della sussidiarietà soffre di una grave mancanza di 'struttura'.

3. Incidentalmente, prima, ho parlato di una 'scoperta' delle categorie che ci servono: ribadisco il punto e aggiungo che proprio per questo sono portato ad attribuire tanta importanza all'attivazione di procedure di tipo 'concorsuale', da considerare soprattutto nelle loro valenze esplorative (più che competitive).

4. In ogni caso, qualsiasi ragione riusciamo a individuare, essa sarà sempre, contemporaneamente, un argomento e un limite, un motivo di validità e una 'misura' di validità, che non converrà sottoporre a troppe forzature. Individuerà, appunto, un 'intervallo di confidenza', una condizione. Quindi, per esempio, "favorire" quando e nella misura in cui i cittadini possiedono informazioni pertinenti che altrimenti andrebbero perdute, e via dicendo, lungo l'elenco dei possibili vantaggi ai quali ho fatto cenno e di tutti quelli che una riflessione può matura potrà far emergere. In realtà, come per contraccolpo, il fatto stesso di ragionare sulla peculiarità delle risorse possedute dai cittadini implica un ragionamento sulle risorse che soltanto le istituzioni pubbliche, invece, possono attivare, organizzare, rendere disponibili. Anzi, sono convinto che la questione cruciale verta proprio sulla duplicità, o meglio sulla varietà, dei fattori che devono convergere nella soluzione di questo o quel problema (una duplicità/varietà, intendo, di genere, di 'statuto', di 'natura', se così mi posso esprimere) – secondo un rapporto, fatemi aggiungere, più stretto, più 'intrecciato', di quanto non suggerisca il "favorisce" del testo costituzionale.

5. Infine mi preme dire che tutto resterà sempre aperto, controvertibile – 'difficile', nel senso in cui Bruno Dente ci ha insegnato a usare il termine. Credo che lo schema della sussidiarietà possa essere 'implementato' nel modo che ho cercato di comunicare: e credo che questo sarebbe un passo avanti assai importante. Tuttavia – riprendo il punto (b) – uno schema resta tale per quanto sia ampio, articolato e 'prensile'. Quand'anche avessimo raggiunto un accordo circa la configurazione, l'utilizzo sarebbe ancora esposto

a differenze di valutazione circa il peso di questo o quel vantaggio (giudizi di valore) e circa il grado della sua presenza (giudizi di fatto). Su entrambi questi punti potremo argomentare, e magari convincere un interlocutore di diverso avviso, sicché non sto sostenendo un relativismo a buon mercato; ma non potremo farlo appellandoci al puro e semplice principio di sussidiarietà, per quanto articolato, bensì giustificando la nostra interpretazione di questa o quella fattispecie, nel merito delle questioni all'ordine del giorno. At the end of the day, il principio di sussidiarietà ci dice che dobbiamo tener presenti ragioni di diverso genere e ci aiuta a 'nominarle': quanto farle valere e come 'comporle' è un altro paio di maniche.

Volontariato e istituzioni. Uno schema per il futuro

di Giuseppe Cotturri

1. Da trent'anni

La vicenda storica del volontariato contemporaneo nel nostro paese si svolge dalla metà degli anni Settanta dello scorso secolo. Organizzazioni caritative, naturalmente, esistevano già prima: alcune risalenti addirittura all'Ottocento, ma è nel 1975 che si riuniscono a Napoli alcune centinaia di dirigenti di gruppi di volontariato con l'intento di costruire un "movimento" adeguato alla crisi della politica manifesta in quel decennio. Anima quel progetto un'idea politica nuova: è possibile fare direttamente nel sociale attività per indirizzare e addirittura "vincolare" i governi del territorio. L'impatto sui governi istituzionali è dato dalla capacità di intervenire in autonomia e con risorse proprie nelle politiche sociali, sempre meno garantite dall'azione pubblica.

In pochi anni centinaia di gruppi di volontariato si raccolgono e si danno strumenti di organizzazione, di formazione e ricerca comune, di coordinamento (MOVI, FIVol, Convol). Padre spirituale riconosciuto è don Giovanni Nervo, allora direttore della Caritas. Infaticabile costruttore di quegli strumenti collettivi è il laico Luciano Tavazza. Sociologi come Ardigò, poi Donati e Colozzi, elaborano teorie di riferimento. Giuristi e parlamentari come Lipari e Maria E. Martini accompagnano la crescita e propongono strumenti le-

gislativi di sostegno. Le attività del volontariato impegnano più di un milione di individui attivi (non solo cattolici ma anche della sinistra) e forse sono qualche decina di milioni le persone raggiunte e sostenute da tale tipo di intervento non-profit. I "volontariati" conquistano una legge nazionale di sostegno (266/1991) da cui discendono poi molte leggi regionali dello stesso segno. Parallelamente le cooperative sociali conquistano una analoga legge promozionale di settore, infine l'insieme di attività che appaiono "socialmente utili" (ONLUS) sono destinatarie di un'altra legge che assicura vantaggi fiscali. Il volontariato dunque assume ruolo di "apripista" e forza trainante verso l'universo di associazioni che poi confluiranno in una organizzazione comune di "Terzo Settore" (1994: nascita del Forum TS). Tutte queste esperienze infine saranno protagoniste nella seconda metà di quel decennio Novanta del dibattito culturale relativo alla "sussidiarietà orizzontale" come motore di un diverso sviluppo nel territorio, che poi sarà recepito dalla revisione costituzionale relativa al Titolo V nel 2001, in particolare scritto nell'art.118, comma quarto.

L'indicazione costituzionale introduce una correzione e una tensione con il sistema che s'era costruito negli anni immediatamente precedenti, con le leggi di settore: ma sono dieci anni che questa tensione non riesce a fissare un indirizzo largamente condiviso. E questo è problema cruciale, per intendere in che senso il rapporto volontariato/istituzioni debba essere configurato oggi e negli anni a venire (mi permetto di rinviare al volume curato da me e G. Arena, *Il valore aggiunto*, Carocci 2010).

Nell'arco di poco più di tre decenni quindi il rapporto tra volontariato/associazionismo e istituzioni di governo ha assunto connotazioni via via variate: nella fase pionieristica la cultura del "privato-sociale" (così fu definita questa realtà sociale in espansione) mostrava diffidenza verso la regolamentazione pubblica e verso il sistema dei partiti; poi si convenne sulla utilità di una legislazione nazionale (e a cascata: regionale) "promozionale" e di sostegno. Questo ordinamento si è affermato e espanso negli anni Novanta. La caratteristica delle leggi differenziate per tipologia di soggetto sociale (volontariato, cooperativa sociale, associazione di promozione sociale) si è tradotta in un "sistema a canne d'organo" che operando per riconoscimenti formali, iscrizione in pubblici registri e accesso riservato a sostegni economici e finanziamenti per progetti, ha finito col produrre effetti di istituzionalizzazione del sistema sociale volontario e, più in generale, non-profit. Conseguentemente, dopo la crisi della rappresentanza e dei partiti, il governo politico-amministrativo su questo variegato universo ha avuto possibilità di recupero con meccanismi efficaci ai pro-

pri fini, ma di cui però è dubbia la idoneità a stimolare capacità autonome di questi soggetti di innovare, crescere, intervenire in territori e forme anche nuove. Anzi sembra che esse, per riflesso e conseguenza della istituzionalizzazione in quelle forme, possano risultare concretamente assoggettate alla capacità della politica di intendere i bisogni e progettare il futuro. Una sorta di primato della politica nella direzione della società dunque sembra riaffermato nei fatti da tali esiti dello sviluppo delle politiche e delle istituzioni di Terzo Settore.

Il fatto è che l'intera fase è dominata da una preoccupazione di restrizione dei bilanci pubblici, con spinte crescenti a sussumere il non-profit in ruoli di integrazione dell'assistenza sociale in parziale sostituzione degli interventi pubblici per il welfare, che in tutti i paesi avanzati comincia ad essere attaccato e ridotto nel segno di dottrine neoliberiste, subito dopo la fine della sfida con sistemi socialisti ("l'implosione" e la fine dell'URSS sono del 1991) e l'affermazione dei mercati e della globalizzazione come nuovo orizzonte della civiltà.

La rilevanza dell'autonomia dell'iniziativa sociale per ricostituire sfere pubbliche accettabili, invece che scenari di privatizzazioni incontrollate, però, forse inaspettatamente, ha trovato sanzione autorevole in Italia nel riconoscimento costituzionale del 2001. Cosicché, alla luce dell'indirizzo dell'art.118 Cost. sulla sussidiarietà, il rapporto tra universo sociale (volontario-associativo) e le istituzioni di governo (nazionali e del territorio) deve essere configurato nel seguente schema ideale: autonomia delle attività di cittadini dirette a realizzare "interessi generali"/sostegno obbligatorio da parte delle istituzioni a tali attività. Si badi bene: favorire le attività, non le organizzazioni come tali (a questo provvedono le leggi di settore). Quindi in conclusione dal 2001 nella nostra sfera pubblica è iscritto un "potere di cittadinanza attiva" cui in astratto è riconosciuta capacità di realizzare "l'interesse generale": questa vecchia espressione della teoria politica democratica possiamo operativamente tradurre nella idoneità a produrre e conservare "beni comuni" del paese, sia materiali che immateriali. Tra indirizzo costituzionale e sistema legislativo nazionale-regionale c'è quindi tensione: gli assetti costruiti dalle amministrazioni regionali-locali e le politiche poste in essere sono da misurare alla luce del modello di sussidiarietà pubblico-privato che la Costituzione indica. Ma, come s'è detto, da dieci anni questo indirizzo ancora non ha espresso tutte le sue potenzialità. Anzi: in molti casi regionali si è piegato il principio di sussidiarietà a obiettivi congiunturali più modesti (consentire nella crisi di bilancio e di welfare pubblico il ritiro del pubblico dalla responsabilità per ser-

vizi commisurati ai diritti sociali, e integrare in un “sistema misto” tutte quelle attività non-profit dei privati che possono attenuare il bisogno e la povertà crescenti). Neppure questi sono obiettivi disprezzabili, o non pertinenti alla ricerca di interessi generali. Ma la formula della Costituzione è più aperta e, combinata con la chiara affermazione costituzionale della necessità di prioritarie garanzie pubbliche per la soddisfazione di diritti sociali, apre ai soggetti sociali una prospettiva assai più larga e progressiva: la sussidiarietà iscritta in Costituzione è, in ipotesi, potere dei cittadini per l'attuazione dei diritti sociali promessi e tutela attiva dei beni comuni necessari.

In conclusione il rapporto volontariato/istituzioni, a seguito di tale complessa vicenda, oscilla da un più tradizionale governo dall'alto (esecutivi e PA indirizzano e controllano la “integrazione passiva” delle organizzazioni non-profit in un disegno tutto politico di completamento/sostituzione delle politiche sociali pubbliche) a tentativi di innovazione in cui l'intervento pubblico non ha pretese esclusive di progettazione sociale, ma sa assumere una funzione “promozionale” verso la formazione di “capitale sociale”, nel rispetto delle diverse autonomie di individui e gruppi, che a seguito della crescita collettiva possono dispiegarsi. Tale più maturo quadro combina dunque spinte e iniziative dal basso con una responsabilità pubblica-collettiva rispetto alla crescita individuale e sociale che rende possibile l'esercizio stesso di autonomie. Un'idea di crescita della persona dunque, non secondo parametri economico-quantitativi, è al centro di una ipotesi di allargamento della democrazia e partecipazione collettiva.

2. Il disegno della Costituzione

Tale approdo, se ci si pensa, è punto di arrivo dello stesso progetto costituzionale, che nel 1948 già indicava in queste leve il dispositivo fondamentale dello sviluppo del paese. Riconosciuto al lavoro il ruolo portante della Repubblica (art.1), lo sviluppo della persona umana ritenuto prioritario (art.2) impegna le istituzioni di ogni livello a “rimuovere gli ostacoli di fatto” che limitano tale crescita e impediscono la partecipazione di tutti alla organizzazione della vita pubblica (art.3). Crescita della persona, dunque, e partecipazione di tutti alla vita pubblica: questi i capisaldi di un disegno di tempo lungo. Come dovesse essere articolata la partecipazione di tutti e quali indirizzi dovessero positivamente derivarne non era ovviamente possibile fissare nella Carta a quella data. L'indicazione era di percorso. Cinquant'anni dopo un paese, che alle origini risultava essere serrato in un costume uniforme e dominante di “familismo amorale”, mostra luci e ombre ma non è certamente

riconducibile alla sola modalità del familismo. Certo, amoralità caratterizza non poche posizioni pubbliche e private: larghe fasce di interessi clientelari si intrecciano con forze di speculazione e interessi “predatori” verso la comunità (che la pubblicistica recente chiama: vandali). I partiti stessi sono veicolo e ricettacolo di interessi speculativi e di corruzioni. Ma un quinto della popolazione (19-20% dati ISTAT multiuso) da decenni si è ostinatamente attestato e attrezzato per la cura di beni comuni in spirito di volontariato e non-profit. E' il peso e la rilevanza di queste forze che ha fatto scrivere nel 2001 quella revisione del 118: il progetto degli artt.2 e 3 fu così confermato ma anche portato a un esito originariamente impreveduto. La solidarietà delle norme del '48 è una solidarietà imposta (riconoscimento di diritti in cambio del rispetto di “inderogabili doveri”: art. 2, 4 e tanti altri). Era il linguaggio di élites severe, conscie della necessità anche pedagogica di dover formare cittadini responsabili, laddove il fascismo aveva imposto passività e obbedienza. Con la prescrizione nella Carta fondamentale dei doveri di solidarietà civile e politica degli individui, c'erano anche compiti pubblici di garanzia dei diritti sociali e quindi delle precondizioni della uguaglianza e partecipazione: anche qui il linguaggio era quello del dovuto.

Ma cinquant'anni dopo gli apparati pubblici appaiono insufficienti e talvolta inadeguati a prestare i servizi e le garanzie dei diritti sociali, mentre per l'esercizio concreto di solidarietà c'è almeno una parte della cittadinanza che ha appreso a assumere responsabilità dirette di intervento nelle politiche sociali: ecco dunque che con la revisione del 2001 il dispositivo del cambiamento degli artt. 2 e 3 poté essere declinato in termini più realistici e, forse, fecondi. Non c'era solo la solidarietà mossa dal potere pubblico su cui fare conto; c'era e c'è tutto uno spazio di libertà e di autonomia, che forze sociali hanno utilizzato per costruire solidarietà come scelta propria e responsabile anche dal basso. E su tali forze si può disegnare una differente dialettica: pubblico e privato convergono in azioni di reciproco aiuto, con una circolarità virtuosa di iniziative a questi fini. Quindi la nuova edizione della norma ha potuto essere scritta non nel solo linguaggio della doverosità e della preminenza dei poteri pubblici. Si è potuto scrivere quindi che, se e quando singoli cittadini o loro organizzazioni mostrano di poter provvedere all'interesse generale, alle istituzioni tocca accogliere e mettere a frutto della comunità queste autonome attività solidali, ancorché volontarie e minoritarie. Nella lingua delle possibilità, per le istituzioni è scritto che esse devono “favorire”.

Dalla solidarietà come obbligo, alla solidarietà come possibilità della libertà: quello che non poteva essere scritto nel '48, nel

2001 è stato invece un esito naturale di una storia di crescita effettivamente avvenuta, sia pure con le sue contraddizioni e i suoi limiti. L'art.118 è la sanzione di questo percorso reale. La Costituzione non è smentita, né superata: ma sviluppi da essa stessa indicati, allorché si sono realizzati, hanno consentito di specificare ipotesi, che alle origini erano impensabili. La partecipazione diretta di cittadini alla "sovranità amministrativa" e la legittimazione di minoranze – anche di singoli – all'esercizio di iniziative per la realizzazione di interessi generali: erano sbocchi impensabili per una Repubblica che, uscita dal fascismo e dalla guerra, doveva cominciare perfino a costruire cittadini e costumi di cittadinanza fino ad allora del tutto inesistenti.

3. La formazione di capitale sociale

La vicenda reale si è incaricata dunque di mostrare la possibilità di questa costruzione e, alla luce delle esperienze in corso, si può ora precisare anche un aspetto di solito poco considerato. La presenza diffusa di competenze civiche idonee a intervenire per il governo pubblico, il senso di responsabilità dei cittadini, la fiducia di essi nelle istituzioni: sono caratteristiche indicate dalla scienza sociale e politica come espressione di un "capitale sociale", la cui sedimentazione in ambienti politico-sociali complessi assicura anche migliore "rendimento" delle istituzioni democratiche. Si riflette poco tuttavia su come l'accumulo di tale capitale avvenga, e soprattutto sulla reciproca responsabilità che organizzazioni civili e istituzioni politiche hanno in tale processo di accumulazione. Qualche rigo sopra ho anzi usato la parola "sedimentazione", poiché lo studioso americano che ha dato rilievo a tale problema (Robert Putnam) ha manifestato la convinzione che si tratti di una sedimentazione plurisecolare di credenze e buone prassi civiche, su cui la politica e gli stessi "cittadini attivi" nel breve periodo possono poco. Ma poi a quello stesso studioso – che aveva forgiato le sue categorie con riferimento specifico alla storia italiana – è capitato di osservare in quanti pochi anni nel suo paese il civismo decadde. E così ha avuto inizio una più larga riflessione nella scienza sociale e in quella politica, sulle condizioni che assicurano qualità alle democrazie e sul rapporto tra indirizzi politici di fondo (politic) e orientamenti delle popolazioni verso la politica e i beni comuni (policies).

Naturalmente in questa sede non si possono approfondire questi temi. Ma credo sia stato utile indicarne la pregnanza. Gli approcci più recenti misurano tali questioni in termini temporali assai più accorciati (ciclo politico, o fasi): scansioni temporali idonee a segnalare le possibilità e la responsabilità che attori determinati

hanno circa l'affermazione e il successo, o l'insuccesso, di azioni dirette a concretizzare "l'interesse generale". Due sembrano essere i modelli che la politica della sussidiarietà rende possibile. Un modello è imperniato sul miglioramento dei processi decisionali pubblici, nella supposizione che la "direzione politica" della collettività sia funzione possibile solo attraverso sofisticate costruzioni degli spazi e degli apparati pubblici: in fondo tutte le esperienze di "democrazia partecipativa", di cui tanto si discute, sono ricondotte a questo fine preminente. Emerge tuttavia un diverso modello che, riconosciuti i limiti e anche le "derive" degli apparati politico-burocratici pubblici, punta a bilanciare e integrare i poteri di direzione politica con la valorizzazione di iniziative sociali anche "informali" e comunque autonome, qualora si dirigano a interessi generali e beni comuni. Le regole di ammissione e valutazione di questi apporti informali e dal basso sono naturalmente un problema, e su questo oggi è concentrato un notevole sforzo di sperimentazione e definizione. Ma che il secondo modello sia entrato di diritto nelle possibilità democratiche è fissato da quell'art.118 della Costituzione, e così anche è fissata la regola del rapporto tra iniziativa autonoma del sociale e istituzioni: le istituzioni devono favorire, accogliere, seguire, completare quanto i cittadini con libera iniziativa mostrano utile al bene comune.

Nella crisi che stiamo attraversando, che ha origine nei processi finanziari mondiali, la distruttività delle scelte di puro taglio dei bilanci e dei sistemi di welfare mette in evidenza che le vie sperimentate da soggetti di volontariato e in genere non-profit, e le innovazioni che essi portano, non riguardano solo la pratica di adattamento sociale alle ricette dei politici. Che, si ripete, non sembrano capaci di immaginare altro che tagli indiscriminati e quindi riduzione della stessa possibilità di riproduzione sociale. Le vie dell'autonoma ricerca sociale alludono alla eventualità che soluzioni, cui i politici non possono nemmeno pensare, siano invece praticabili se i cittadini stessi le concepiscono e ci si impegnano. Insomma, nella crisi il rilancio dei temi dell'autonomia dei cittadini solleva la speranza che altre possano essere le scelte. Il sostegno quindi a questa modalità di rapporto società/istituzioni, nella crisi, significa sostegno a una speranza di sviluppo non misurato sulla crescita economica (e sul profitto di pochi), ma sulla qualità della convivenza comune e sul valore della solidarietà umana.

Un percorso di questo tipo si sta facendo nel Mezzogiorno con l'occhio alle contraddizioni generali del paese. La politica della Lega, in sostanza, ha puntato con grettezza corporativo-territoriale a restringere l'area in cui si conserva welfare, attraverso il trattamento delle sempre più scarse risorse pubbliche nelle aree

economicamente più forti. In alternativa è agitata la minaccia di rottura e secessione. Così un pensiero miope e perdente ha diffuso nel Nord una pratica autolesionista: il Nord sembra segare il ramo su cui è seduto, poiché non c'è alcun dubbio che lo sviluppo del Nord si è avvantaggiato della possibilità di tener asservito il Mezzogiorno alle proprie strategie di sviluppo, e ancora oggi esso salva per sé risorse che l'Europa destina al Mezzogiorno affinché siano recuperati i suoi storici "ritardi".

Per questo al Sud si sta prospettando una diversa strategia: la Fondazione per il Sud e il Forum del Terzo Settore stanno da due anni puntando sulla formazione di quadri dirigenti del Terzo Settore meridionale. Partendo dalla conoscenza della crescita di questo tipo di presenza, a seguito delle leggi degli anni Novanta, la domanda è se tale capitale sociale possa essere speso per una prioritaria tutela di beni comuni, che restituiscano non solo al Mezzogiorno ma al paese tutto la speranza di una ripresa, segnando una via politica e culturale opposta agli egoismi localistico-regionali che fin qui hanno dominato. Il rapporto tra associazionismo di Terzo Settore e istituzioni regionali e locali dovrebbe essere definito pertanto nei termini di un nuovo patto di sussidiarietà. Come si vede, questa sarebbe una modalità nuova, allo stesso tempo politica e partecipata, comunque più avanzata e impegnativa, di determinare quel rapporto, rispetto ai decenni recenti (fase della indifferenza, poi fase del sostegno promozionale, poi fase della possibilità di intervento dal basso costituzionalmente garantita). Dovremmo poter aprire con concordi intenti una fase di patto generale di sussidiarietà, che sappia articolare obiettivi adeguati tanto al Nord che al Sud, per un futuro del paese fuori dalla crisi.

Comunicazione al convegno "Facciamo la differenza!", 27-29 maggio 2011 promosso dal Centro di servizi per il volontariato della Provincia di Trento

La recensione

"Non per profitto"

di Francesca Rossi

Recensione - "Non per profitto" (Martha C. Nausbaum, Il mulino, Bologna 2011)

Ovvero, la riscossa e il riscatto della poesia, il senso socialmente utile di conoscere filosofi e letterati classici perché le democrazie hanno bisogno di una formazione scolastica umanistica.

Un saggio sulla crisi dell'istruzione umanistica. L'autrice ci ricorda che anche questa questione va messa tra le cose che non vanno, che se fosse affrontata la società civile ne trarrebbe "profitto". Ma qual è il valore aggiunto disatteso dalla scuola?

Molti Paesi, per sanare i deficit di bilancio operano pesanti tagli alla spesa nel campo degli studi umanistici (diminuendo il numero di docenti impegnati, le loro ore di insegnamento o parti di programma, come nel contesto italiano degli ultimi anni) a favore di abilità tecniche e competenze pratico-scientifiche che hanno certo la loro importanza – spendibile sul mercato del lavoro a breve termine – ma che non bastano a formare futuri cittadini attivi e responsabili. Mentre l'innovazione richiede intelligenze flessibili, aperte e creative, l'istruzione si ripiega sulla nozionismo riduttivo e stereotipato.

Negli ultimi anni si è assistito ad una contrazione dei contenuti di studio storico-letterario nei programmi scolastici (la stessa educazione civica è scomparsa come materia), come se la conoscenza del passato, della letteratura o dell'arte non abbiano più tanto rilievo nell'acquisizione di una coscienza storica, alla base della formazione intellettuale e civile delle giovani generazioni.

Quella dell'autrice non è una difesa estrema della superiorità della cultura classica, ma il voler individuare le conoscenze che nutrono la libertà di pensiero, l'autonomia di giudizio e il potere della creatività, come componenti essenziali di una educazione partecipativa.

La Nausbaum, da filosofa, considera la cultura umanistica come strumento al servizio di più mature democrazie. Parla, in proposito, di individui capaci di ragionare, immaginare e creare, grazie all'ausilio di un diverso sistema formativo che non sia soltanto orientato verso modelli di crescita economica, spesso deresponsabilizzati e spersonalizzati. Come sosteneva Tagore, il suo maestro indiano, le ideologie nazionaliste basano la loro forza e il proprio consenso sull'annebbiamento del-

la coscienza morale delle masse, per renderla inoffensiva, mentre chi approfondisce gli studi artistici chiede all'immaginazione di superare i confini, vedere le cose da un'angolazione nuova, credere e tentare rivolgenti sociali importanti.

Avere voce nelle scelte delle politiche che governano la propria vita è fondamento basilare di un'esistenza umana degnamente vissuta: i cittadini devono saper e poter ragionare sulle questioni politiche, esaminare, riflettere e giungere insieme alle conclusioni senza delegare i governanti.

Negli studenti va incoraggiato lo sviluppo di un'autentica sensibilità, la comprensione delle emozioni, delle aspettative e dei desideri propri e degli altri: stimolare l'empatia è parte essenziale dell'educazione e si fonda sulla conoscenza delle materie umanistiche che rendono i giovani in grado di formarsi in modo partecipativo, attivando in sé l'attitudine a vedere il mondo attraverso gli occhi dell'altra persona ed abituarsi a stare un po' nei suoi panni, pensandosi come ospite capace d'abitare e condividere la dimora altrui che l'accoglie, ad ogni incontro relazionale nuovo.

ANNO 1 VOLUME 1

Non per Profitto

Rivista di legami sociali e democrazia



ANNO 1 VOLUME 1

Non per Profitto

Rivista di legami sociali e democrazia



