

TESINA DI  
BASSO CRISTINA

Percorso formativo "Università del volontariato"  
Anno 2015-2016

IL VOLONTARIATO COME STRUMENTO DELLA  
PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI.

Relatore: Prof. Giuseppe Marcon



Università  
Ca' Foscari  
Venezia





È un'iniziativa promossa da:



In collaborazione con:



**BASSO  
CRISTINA**



Educatrice nell'ambito della disabilità, volontaria attiva e membro di ABIO (Ass.ne Bambino in Ospedale); per lei si può parlare di una sorta di vocazione per il sociale che si trasforma nella quotidianità in un impegno a tempo pieno. Ha colto questo percorso come occasione per approfondire il ruolo del Volontariato nella programmazione dei servizi socio-sanitari.

## PREMESSA

Questa mia tesina vuole essere un'analisi del ruolo del volontariato nella programmazione dei servizi sociali.

Per approfondire tale aspetto nella prima parte andrò ad analizzare la legislazione italiana in materia di volontariato, in particolar modo la legge n. 266 del 1991, ovvero la "legge quadro sul volontariato". Lo studio della norma permette di comprendere la rilevanza dell'azione del volontariato, gli obiettivi e l'organizzazione interna delle organizzazioni di volontariato. Tale analisi permette di porre un inquadramento legislativo che sarà strumento utile per la seconda parte.

La parte centrale della tesina è l'analisi delle interazioni del volontariato con le istituzioni. Partendo dall'analisi della legislazione di riferimento e degli strumenti di programmazione degli interventi si giunge a individuare il ruolo che il volontariato esercita nel processo di programmazione dei servizi. Tali riflessioni consentiranno anche di estendere l'elaborazione a un interrogativo di grande rilevanza ovvero se il volontariato sia uno strumento sostitutivo o integrativo degli interventi, messi in atto dalle pubbliche amministrazioni.

## PRIMA PARTE

### 1. IL VOLONTARIATO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA.

La legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato) rappresenta un passaggio giuridico fondamentale nell'evoluzione della funzione sociale svolta dal volontariato.

Prima dell'emanazione di tale legge il quadro legislativo di riferimento in cui operavano le varie organizzazioni era frammentato, poiché in precedenza il legislatore aveva concentrato l'attenzione nell'individuazione di settori di operatività del volontariato, piuttosto che nel riconoscimento e nella valorizzazione dell'azione sociale delle organizzazioni di volontariato.

La legge n. 266 del 1991 è il frutto di un filone di pensiero iniziato durante gli anni settanta del secolo scorso; ma il vero impegno di concretizzazione ha avuto un iter legislativo sviluppatosi nei sette anni precedenti l'emanazione della legge. In tale periodo sono state dibattute diverse proposte, discendenti da matrici ideologiche e politiche che attribuivano definizioni diverse sia al termine volontariato sia alle motivazioni che determinano l'essere volontario. A rafforzare tale clima d'incertezza, vi erano le molteplici leggi regionali che rendevano problematica una regolamentazione uniforme a livello nazionale del vasto e variegato fenomeno del volontariato.

In tale contesto la legge n. 266 acquisisce un'importanza notevole. Da una parte, essa va a disciplinare il mondo del volontariato, dando forza all'azione di questo e colmando il vuoto legislativo esistente. Dall'altra, essa offre un quadro legislativo di riferimento a livello nazionale, andando a rimuovere la differenziazione regionale accennata poco sopra. Oltre a tali aspetti la legge afferma precisi riferimenti per la regolamentazione dei rapporti fra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche.

Le finalità e l'oggetto della legge sono affermati nell'articolo 1, in cui lo Stato: "Riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e

pluralismo”.

In tale articolo vi è il riconoscimento e la legittimazione sociale del volontariato ed è affermato anche il compito dello Stato stesso di “promuoverne lo sviluppo, salvaguardandone l’autonomia”.

L’autonomia delle organizzazioni è elemento caratterizzante che è riconosciuto e tutelato dallo Stato. Lo Stato ne disciplina l’organizzazione e ne individua i limiti, lasciando però ampia autonomia d’azione.

Seguendo tale orientamento, la legge n. 266 va a definire le caratteristiche e i valori propri dell’attività del volontario, che è intesa come quella “prestata in modo personale, spontaneo e gratuito”. La gratuità dell’azione è la caratteristica fondamentale che distingue il volontariato dagli altri organismi presenti nel terzo settore. Gratuità della prestazione del volontariato, poiché esso agisce avendo come fine ultimo la solidarietà.

È definita organizzazione di volontariato “ogni organismo liberamente costituito, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri aderenti” il cui statuto prevede “l’assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione ed esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti.”

Le Organizzazioni di Volontariato, pur mantenendo la loro autonomia, sono vincolate all’osservanza di alcuni obblighi da applicare ai loro aderenti, come la copertura assicurativa dei volontari e per la responsabilità civile verso terzi.

In seguito, la legge n. 266 stabilisce alcuni vantaggi propri delle organizzazioni di volontariato, in particolar modo quelli di natura fiscale. Presupposto essenziale per usufruire di tali vantaggi è l’iscrizione ai registri del volontariato, la cui istituzione è di competenza delle regioni e delle province autonome.

I vantaggi fiscali principali cui hanno diritto le organizzazioni di volontariato sono le seguenti:

1. possibilità di stipulare convenzioni con lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici.
2. esenzione dal pagamento delle imposte sulle donazioni e sui lasciti testamentari (come stabilito dell’articolo 8, comma 2).

Nel medesimo articolo, ai commi 3 e 4, è determinata l’esenzione dalle imposte di bollo e registro sulle operazioni connesse allo svolgimento delle attività di volontariato, dalle imposte sul reddito delle persone giuridiche e dell’imposta locale sui redditi per le attività commerciali e produttive.

3. Nell’articolo 17 è stabilito il diritto dei volontari di usufruire delle forme di flessibilità dell’orario di lavoro compatibilmente con l’organizzazione aziendale.

Alle regioni e alle province autonome è affidata la disciplina dei registri delle organizzazioni di volontariato. I medesimi enti devono inoltre determinare i criteri per la revisione periodica degli stessi, al fine di verificare il permanere dei requisiti e dell’effettivo svolgimento dell’attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte.

Uno degli elementi innovativi di tale legge riguarda l’istituzione dell’Osservatorio nazionale per il volontariato e dei Centri di servizio per il volontariato, come previsto nell’articolo 12. Le finalità dell’Osservatorio sono: la promozione e il sostegno al volontariato, il finanziamento di progetti sperimentali elaborati dalle organizzazioni e infine la convocazione di una Conferenza nazionale del volontariato con cadenza triennale.

A oltre 20 anni dall'emanazione della legge n. 266 numerosi appaiono ancora gli aspetti positivi originati dalla sua adozione. Essa ha dato un'identità al mondo del volontariato, mettendo in risalto la caratteristica della gratuità del servizio, facendo chiarezza sul ruolo e sui diritti e i doveri dei volontari e andando a regolamentare i rapporti tra volontariato ed istituzioni.

Essa presenta, però, ancora alcuni nodi critici. Essa opera una netta divisione tra organizzazioni iscritte ai registri del volontariato e le organizzazioni non iscritte. Con tale approccio la legge n. 266 non si occupa del volontariato nel suo insieme, ma di una sua parte, dando importanza solo a quelle organizzazioni che hanno costituito un rapporto con l'amministrazione pubblica e che sono riuscite ad assumere i requisiti per l'iscrizione ai registri regionali.

Oltre a tale criticità, è rilevante rilevare come le regioni abbiano disciplinato e applicato la legge in modo non uniforme, andando a aumentare da un lato la diversificazione dell'applicazione della legge ma allo stesso tempo uniformandola ai loro bisogni specifici.

Il lavoro da compiere nel futuro è di consapevolizzare il volontariato nel suo compito di tutela e promozione dei diritti. L'azione del volontariato deve comprendere interventi che mirano alla solidarietà individuale e comunitaria e deve avere un'ampia risonanza, attivando la modifica della cultura dell'assistenza e spingendo al miglioramento delle politiche sociali. Questi obiettivi sono individuati superando la frammentazione interna ed esterna, caratteristica tradizionale delle organizzazioni di volontariato, le quali dovrebbero invece tendere a fondare il proprio agire sul lavoro di rete. Il raggiungimento di questi scopi avverrà nel momento in cui il volontario e il volontariato prenderanno piena coscienza delle proprie potenzialità e dei propri limiti, sottraendosi al rischio di perdere l'umanità che è nella loro natura. I frutti di tali aspetti rappresenteranno la traduzione concreta dei valori e principi che hanno ispirato la legge n. 266.

## SECONDA PARTE

### 1. IL VOLONTARIATO NELLA PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI

Il ruolo del volontariato nella società è ribadito e delineato in un primo momento dalla Costituzione. Nell'articolo 18 è affermato che "i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente". Il presupposto per esprimere tale diritto (che lo differenzia da quello di riunione) consiste nel fatto che l'associazione deve avere carattere stabile e duraturo e deve basarsi sull'esistenza di un vincolo concreto che lega gli associati. Oltre a questo, di notevole importanza è l'articolo 118, che va a rinforzare e ribadire l'importanza del volontariato all'interno della comunità. Esso riafferma che il perseguimento di obiettivi d'interesse generale non è una competenza esclusiva delle istituzioni pubbliche, ma anche dei singoli cittadini. Lo Stato non solo riconosce questo diritto e quest'autonomia alle organizzazioni – diritto e autonomia che hanno origine dal desiderio di partecipazione diretta dei cittadini nella società – ma sostiene tali iniziative dandogli gli strumenti adatti per realizzare al meglio i loro obiettivi. In questo modo il volontariato agisce in termini di sussidiarietà.

Il volontariato ha saputo innovarsi adattandosi ai cambiamenti avvenuti all'interno della società civile. La crisi del welfare state originatasi nel corso degli anni ottanta del secolo scorso ha comportato la

necessità di adottare per i servizi modalità d'intervento innovative, in modo da conciliare il rispetto per la tutela dei diritti sociali dei cittadini con i limiti economici ed organizzativi che essa ha comportato. Dagli anni ottanta, si è andato progressivamente espandendo un welfare state "misto", o "plurale", in cui vi è una molteplicità di soggetti pubblici e del terzo settore che operano all'interno del sistema dei servizi. In questo nuovo contesto si è iniziato a pensare a moderni significati e ruoli per il volontariato. Uno degli aspetti innovativi riguarda il rapporto che il volontariato ha saputo costruire e rafforzare nel tempo con le istituzioni e in contemporanea il suo ruolo all'interno della comunità. In un primo momento le istituzioni vedevano nel volontariato un loro potenziale "strumento", da utilizzare solo qualora vi fosse una situazione di estrema gravità o urgenza che non prevedesse un intervento pubblico. Oggi, con l'affermazione della sua politicità e dopo i vari provvedimenti legislativi messi in atto, il volontariato è andato a rafforzare il suo ruolo nel rapporto con le istituzioni. Gli anni novanta rappresentano un momento di svolta per le rilevanti novità legislative che hanno comportato per il mondo del volontariato. In primo luogo, la legge 11 agosto 1991 n. 266 (legge quadro sul volontariato), che va ad istituire i registri regionali delle organizzazioni di volontariato, facendo chiarezza sulla loro natura e dandogli una collocazione maggiormente appropriata nel contesto comunitario. Di particolare rilievo per il volontariato e il suo ruolo nella programmazione dei servizi sono le leggi che hanno determinato profondi cambiamenti nei rapporti tra Stato e autonomie locali e tra autonomia locali e organizzazioni di cittadini. Tali cambiamenti hanno creato le premesse per un nuovo sistema di welfare, basato su una struttura integrata di servizi e interventi in cui cooperano tutti gli attori sociali presenti in un territorio. Tali norme sono andate a riformare le competenze istituzionali sulla base del principio di sussidiarietà.

Un primo passo per determinare il (nuovo) ruolo del volontariato nella programmazione dei servizi è dato dalla legge n. 285 del 1997, che ne prevede la partecipazione nella progettazione integrata, andando a creare laboratori di progettazione congiunta con le aziende Ulss e gli enti locali. Il cambiamento radicale avviene solo con la legge n. 328 del 2000 ("legge quadro per la realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali"), con la quale il volontariato vede la propria legittimazione ad essere partner degli enti pubblici nella programmazione degli interventi e nei momenti decisionali fondamentali.

Il passo compiuto dalla legge n. 328 del 2000 rappresenta un momento fondamentale per il volontariato, in quanto in essa è affermata ufficialmente la responsabilizzazione del suo ruolo all'interno della società. È confermata e legittimata la sua partecipazione attiva ai processi decisionali che gli permettono di avere un ruolo fondamentale nel contesto sociale in cui opera. Si ha così una spinta alla crescita del sistema democratico, attraverso la possibilità di promuovere idee e progetti nuovi, sperimentando risposte e servizi innovativi e infine andando a programmare e valutare le politiche sociali "in pari dignità con le istituzioni pubbliche", le quali mantengono la responsabilità primaria di dare risposta ai bisogni dei cittadini.

Nella progettazione delle politiche sociali il volontariato dona il proprio saper fare, le sue potenzialità e i suoi servizi, mantenendo quell'autonomia che la Costituzione gli riconosce e che è nella sua natura.

Oltre a tali elementi, la legge n. 328 ha come finalità quella di valorizzare l'azione volontaria, superandone l'uso strumentale da parte delle istituzioni, e promuovendo un modello basato sulla cooperazione e sull'integrazione degli interventi tra le istituzioni e il volontariato. Essa ha sancito la funzione di partecipazione alla programmazione, progettazione e valutazione alle politiche sociali

del volontariato in quanto s'inserisce in un welfare state "plurale", nel quale è riconosciuto un ruolo a tutti gli attori sociali.

Tale modello trova la sua concreta realizzazione in un approccio alla programmazione che ha avuto inizio con la legge n. 328 del 2000. Lo strumento cardine è rappresentato dal piano di zona, che s'identifica come lo strumento ideale per la pianificazione di medio-lungo termine degli interventi socio-sanitari, coordinata fra tutti gli attori sociali. Al suo interno il volontariato trova un ruolo e uno spazio rilevante. Questa dimensione rappresenta per il volontariato sia il raggiungimento di un posto di rilevanza all'interno della programmazione, sia una sfida. Infatti, tale posizione gli richiede non solo di rimanere ancorato ai suoi valori tradizionali – che lo rendono strumento unico all'interno di tale contesto – ma anche di essere un partner competente per le istituzioni: partner in grado di mettere in atto interventi che aspirino ad assumere abbiano una funzione di pubblica utilità. In questo quadro il volontariato può esercitare pienamente la sua funzione politica.

## 2- LO STRUMENTO OPERATIVO DEL VOLONTARIATO: IL PIANO DI ZONA

Il piano di zona è uno "strumento per la comunità e della comunità".

Per far in modo che rispecchi realmente la realtà locale su cui è costruito esso, deve basarsi su aspetti quali la relazione, l'integrazione e la condivisione delle risorse di tutti i soggetti sociali, tra i quali il volontariato s'inserisce attraverso specifiche modalità.

Il ruolo del volontariato si costituisce in un primo momento attraverso degli incontri di approfondimento che tra le varie organizzazioni presenti nel territorio. Questi incontri si traducono in gruppi lavoro allargati che permettono di verificare, aggiornare e completare il giudizio sull'esperienza dei piani di zona precedenti.

In un secondo momento vi sono degli incontri di approfondimento per area tematica ed area territoriale, tra il mondo del volontariato locale, le aziende Ulss e gli enti locali. Tali approfondimenti hanno, in primo luogo, la finalità di andare ad affrontare una ricognizione degli interventi da attuare. Gli scopi di tali incontri sono principalmente due:

1. costruire, per ogni area tematica, un piano strategico nel quale le organizzazioni di volontariato si muoveranno;
2. informare le organizzazioni sui vincoli normativi caratterizzanti lo specifico contesto regionale.

Successivamente avviene la sottoscrizione del piano di zona, che diviene elemento peculiare della comunità locale in cui è redatto. Il volontariato – pur ispirandosi a principi comuni a livello nazionale – presenta varie sfumature in base al contesto sociale in cui va ad operare, in quanto è un riflesso concreto e realistico dei bisogni che emergono da un preciso ambiente. Esso, in quanto espressione del volere dei cittadini, esprime un bisogno, un volere nato dai cittadini stessi che si manifesta concretamente nella nascita di un'associazione.

Inoltre esso svolge una funzione di prevenzione in quanto riesce a cogliere l'emergere di nuovi bisogni. Esso rappresenta il primo filtro che la società ha per comprendere al meglio se stessa e i problemi che la caratterizzano. Il prendere coscienza permette di andare a sviluppare iniziative di cambiamento di cui il volontariato è soggetto induttore. Esso rappresenta una scuola di solidarietà, che produce azioni sociali, progetti gratuiti e solidaristici, i quali rappresentano un contributo essenziale per la creazione di un patrimonio sociale, che si traduce non solo in interventi organizzativi ma anche di pratica quotidiana.



Il contributo del volontariato all'interno dei piani di zona è di creare, grazie agli interventi proposti, una nuova cultura basata sulla solidarietà, sullo sviluppo sostenibile, sul rispetto dell'altro, sulla partecipazione attiva e sulla cittadinanza responsabile.

L'inserimento del volontariato nei piani di zona va ad attuare due principi fondamentali per l'integrazione con le istituzioni:

1. valorizzare maggiormente le buone pratiche e l'innovazione, piuttosto che mettere in atto un semplice consolidamento delle politiche già esistenti;
2. attuare interventi che hanno come base l'analisi dei bisogni fatti emergere dall'azione volontaria non lasciandosi vincolare aprioristicamente dalle risorse disponibili.

Se il volontariato interpreta compiutamente la propria funzione di rappresentanza dei cittadini e di stimolo alle istituzioni, le risposte ai bisogni non saranno limitate alle risorse disponibili in un dato momento. Al contrario, vi sarà un tentativo di proiettare bisogni e risorse in una prospettiva temporale estesa, che consentirà di individuare risorse alternative ed innovative svincolate dalle politiche consolidate.

L'analisi svolta fin qui consente di porre le basi per tentare di rispondere ad importante interrogativo. Spesso ci si chiede – questo è l'interrogativo – se il volontariato sia uno strumento sostitutivo o integrativo delle prestazioni sociali messe in atto dai servizi istituzionali. La risposta che suggeriamo è che il volontariato non dovrebbe essere inteso come uno strumento sostitutivo o residuale dei servizi istituzionali, ma come un loro partner. Esso possiede una funzione pubblica, in quanto ha finalità d'interesse comunitario, che persegue insieme con le istituzioni pubbliche. Il volontariato, essendo un fenomeno che attua interventi continuativi, fa sì che le istituzioni possano cooperare con organizzazioni affidabili, seguendo una logica di sussidiarietà. Il volontariato e le istituzioni, cooperando e condividendo visioni e progetti, non possono non modificarsi a vicenda. Infatti, essi s'influenzano e si arricchiscono reciprocamente, dando uno alle altre elementi per migliorare i propri prodotti sociali, contribuendo ad arricchire umanamente la comunità in cui essi si trovano.

Quest'obiettivo è raggiunto attraverso la cooperazione e mettendo in atto un agire in rete e un agire integrato nella comunità e per la comunità. Oltre ciò, in base al principio di sussidiarietà, il volontariato non può essere considerato come erogatore di servizi per le istituzioni pubbliche, ma come soggetto di appoggio per esse. Tale aspetto è promosso dall'inserimento di quest'ultimo nella progettazione dei piani di zona e nelle politiche sociali attraverso regole di cooperazione integrata. L'efficacia e l'impatto della collaborazione tra il volontariato e le istituzioni sul territorio si traducono nella realtà solo nel momento a cui esso sono date le possibilità e gli strumenti efficaci per esprimere appieno il suo potenziale sia umano sia organizzativo.

Inoltre il volontariato rappresenta un elemento di unione anche tra la comunità e le istituzioni, in quanto esso agisce come un soggetto di unione tra bisogno, domanda, risposta e servizi istituzionali. Esso non solo risponde in modo autonomo ai bisogni con cui entra in contatto, ma riporta le tematiche da affrontare ai tavoli di lavoro con le istituzioni pubbliche. Ciò lo pone in condizione di inserirsi nella progettazione degli interventi e sperimentare modalità operative non ancora inserite nella programmazione ordinaria delle istituzioni stesse.

In sintesi il volontariato, all'interno della società in cui opera, ha diverse funzioni ovvero produce dei beni relazionali e societari andando a creare nuove forme di solidarietà sociale. L'azione volontaria non ha scopi di carattere economico o culturale ma di normatività sociale in quanto crea e diffonde una cultura dell'agire quotidiano che rispecchia principi soggettivi quali il rispetto dell'altro, la

solidarietà, il donarsi e la partecipazione attiva.

Per vedere applicato in modo concreto il suo ruolo, il volontariato deve saper adeguarsi alle continue richieste che provengono sia dalle istituzioni sia dalla comunità. Esso deve saper affrontare delle sfide, che comportano la sua professionalizzazione e il potenziamento del suo assetto organizzativo, in modo da rispondere adeguatamente ai bisogni delle persone.

In questo senso il volontariato rimane – deve rimanere – un soggetto flessibile, che muta e riprogetta se stesso attraverso le relazioni con le istituzioni e con la comunità con cui entra in contatto. Esso rappresenta una risorsa fondamentale per le istituzioni, in quanto permette loro di ampliare ed arricchire il loro raggio d'azione, potenziando gli interventi con modalità innovative.

Allo stesso tempo il volontariato deve mantenersi saldo nei principi che lo ispirano, adottando però nuove modalità d'azione, in modo da intervenire adeguatamente quale testimone del contesto sociale da cui nasce e in cui opera.

## CONCLUSIONE.

In conclusione, il volontariato non svolge un ruolo passivo nella programmazione dei servizi. Al contrario, nel nuovo contesto normativo-istituzionale, esso è un soggetto attivo della programmazione e della gestione dei servizi. Questa partecipazione si traduce nella sua presenza all'interno dei piani di zona e mettendo in atto le sue competenze e le sue risorse per rispondere in modo attivo ai bisogni che emergono in una data comunità. Esso, infatti, rispecchia in modo semplice ciò che è presente nel territorio: le esigenze e i desideri di partecipazione per rispondere a bisogni sentiti dalla comunità, ai quali spesso il pubblico non riesce a far fronte in modo completo. Con tale affermazione non si vuol affermare che il volontariato debba sostituirsi ai Servizi; ma che esso debba collaborare con essi esprimendo in questo modo i valori su cui si basa. Esso è una scuola di solidarietà che permette alla società di conoscere e realizzare concretamente la solidarietà, la partecipazione attiva, la responsabilità, in termini non solo di ciò che facciamo e di chi siamo, ma anche di ciò di cui facciamo parte (ovvero la società civile), in quanto non siamo esseri puramente individuali ma comunitari e sociali.

