

SENZA WELFARE?
Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo
Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

**Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole.
Frammentazione dell'azione solidale e tendenze ibridizzanti delle associazioni di
volontariato in Calabria e in Campania.**

Sabina Licursi e Giorgio Marcello*

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010
Sessione: nr. 1- La riconfigurazione delle politiche sociali a livello locale e il ruolo del terzo
settore

(*) Dipartimento di Sociologia e Scienze Politiche
Via P. Bucci, Cubo 0B
87036 Arcavacata di Rende (CS)
s.licursi@unical.it; giorgio.marcello@unical.it

1 Introduzione e sviluppo della ricerca*

A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, in tutti i paesi europei si sono registrati cambiamenti significativi nell'ambito della organizzazione e gestione delle politiche sociali. Da un lato i vincoli di bilancio, dall'altro l'emersione di nuovi bisogni sociali hanno determinato l'avvio di processi riformatori in tutti i sistemi nazionali di welfare (Kazepov, 2009). Tali riforme, ispirate al principio di sussidiarietà, hanno prodotto, come conseguenze immediate, la riarticolazione territoriale delle politiche sociali e il moltiplicarsi degli attori coinvolti, i quali "hanno acquistato legittimazione non più solo nell'attuazione e gestione di misure specifiche, ma anche nella definizione del disegno istituzionale delle politiche sociali stesse" (ibidem, 12).

Per effetto di queste trasformazioni, ormai da tempo anche in Italia le organizzazioni di terzo settore sono sempre più al centro del dibattito sul riassetto del welfare. La legislazione in materia di politiche sociali attribuisce loro una importanza crescente. Basti pensare, ad esempio, alla legge 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che prevede il coinvolgimento del settore nonprofit non solo nella gestione dei servizi alla persona, ma anche nella progettazione degli interventi e, più in generale, nella costruzione partecipata (o "concertata") delle politiche sociali.

Alcuni studi recenti - riguardanti appunto l'applicazione della riforma della legge 328 nelle regioni italiane - mostrano come le organizzazioni di terzo settore non sempre siano in grado di generare valore aggiunto nell'ambito dei servizi alla persona. Questa ridotta capacità di innovazione riguarderebbe soprattutto le organizzazioni più strutturate, e perciò più coinvolte nella gestione diretta dei servizi. Si tratta delle compagini di terzo settore che hanno assunto la forma dell'impresa sociale. Il passaggio dal volontariato all'impresa sociale (cioè da forme organizzative semplici a forme più complesse) avrebbe determinato, dunque, una sorta di "effetto boomerang" (Ambrosini 2005). Il volontariato moderno, infatti, può essere considerato l'esperienza "fondativa" del terzo settore nella sua attuale configurazione. La sua emersione, a partire dalla prima metà degli anni Settanta, ha costituito una novità di considerevole portata, sia sul piano della cultura del lavoro sociale, sia su quello degli interventi. Le trasformazioni che hanno attraversato il mondo del volontariato e i percorsi che hanno determinato una sua curvatura sempre più accentuata verso l'impresa sociale rendono manifesto il rischio per le realtà di solidarietà organizzata di diventare pezzi del mercato dei servizi, ovvero segmenti di *parastato a buon mercato*. Per tutte le compagini di terzo settore si pone in maniera sempre più incalzante l'esigenza di rimettere al centro la dimensione politica e la prassi del radicamento sociale: due degli elementi che hanno contraddistinto il volontariato moderno nella sua fase nascente.

La riflessione che proponiamo nelle pagine seguenti, dopo una lettura di quelle che sono oggi le trasformazioni più rilevanti dei sistemi di welfare e del volontariato, tenta di esplorare il ruolo che le organizzazioni di volontariato svolgono oggi nel sistema dei servizi alla persona in due regioni del Sud, la Calabria e la Campania; contesti storicamente caratterizzati da una marcata debolezza delle politiche sociali. La struttura che abbiamo scelto di dare al paper vuole mettere in evidenza le caratteristiche precipue del volontariato nei due ambiti regionali, le tendenze che appaiono più chiare e le dinamiche che caratterizzano i rapporti che questi attori della solidarietà hanno con le istituzioni pubbliche.

*L'articolo è frutto di una riflessione condivisa e di un lavoro di ricerca comune. In ogni caso, è possibile attribuire la stesura dei paragrafi 2 e 3 a Giorgio Marcello, del paragrafo 4 a Sabina Licursi e dei restanti paragrafi 1 e 5 ad entrambi.

Le informazioni che utilizziamo derivano da un percorso di ricerca sulle OdV avviato da circa un decennio e che ci ha portati ad elaborare una riflessione sul volontariato che necessariamente incontra il limite di giungere a generalizzazioni sociologicamente rilevanti rispetto ad un fenomeno sociale che presenta molte eterogeneità territoriali e tematiche. Riassumendo le tappe di questo percorso di ricerca, possiamo evidenziare che in Calabria abbiamo realizzato tre ricerche in altrettante province, utilizzando sia strumenti di rilevazione quantitativi che qualitativi. Nello specifico, abbiamo condotto 3 survey su 553 associazioni di volontariato presenti sui territori provinciali e 7 focus group con responsabili e volontari, in ognuno dei quali abbiamo coinvolto dalle 5 alle 10 associazioni (Fortunato, Licursi, Marcello, 2006; Licursi, Marcello, 2008a). Le indagini sono state concluse nel 2006. In Campania, invece, abbiamo studiato il volontariato in due province, quella di Salerno e quella di Napoli. Per la provincia di Salerno abbiamo costruito una banca dati ampia sulle associazioni di volontariato, ricostruendone le principali caratteristiche (settore di riferimento, anno di costituzione, numero di volontari, ecc.), e abbiamo realizzato 5 focus group, coinvolgendo per ogni incontro dalle 2 alle 6 associazioni. In un secondo momento, incoraggiati anche dall'interesse delle stesse associazioni, abbiamo realizzato 3 studi di caso su altrettante organizzazioni del volontariato salernitano, attive da molti anni nel sociale e interessate, in modi diversi, da un progressivo passaggio dalla gratuità alla nonprofitness (Licursi, Marcello, 2008b). Infine, nel 2009, abbiamo esteso alla provincia di Napoli il survey già realizzato in quelle calabresi, coinvolgendo un campione di 227 associazioni. Tutte le ricerche effettuate hanno visto la collaborazione nella fase iniziale e il finanziamento economico dei Centri di Servizio al Volontariato delle stesse realtà interessate.

2 Come e dove cambia il welfare

Dopo una lunghissima attesa, l'approvazione della legge 328 è stata accolta come un punto di svolta per il sistema italiano di welfare, anche per il ruolo attivo riconosciuto alle organizzazioni di terzo settore nell'ambito della progettazione e della concreta gestione dei servizi alla persona¹.

Nei fatti, la legge di riforma ha trovato molteplici ostacoli e la sua portata innovativa è stata notevolmente indebolita dalla riforma del Titolo V della Costituzione (Gualdani 2005, Kazepov 2009)².

¹ L'art. 1 comma 4 così recita: "Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti, delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Il comma successivo aggiunge: "Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata".

² In virtù di tale riforma, infatti, la legge quadro non ha più potere vincolante nei confronti delle Regioni. In particolare, possiamo evidenziare, che l'art. 117 della Costituzione, nella sua attuale formulazione, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa (piena) in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. La materia socio-assistenziale non si colloca tra quelle riservate allo Stato. Su di essa le Regioni hanno pertanto potestà legislativa primaria. Di conseguenza, la 328 per esse non è più vincolante. La visione istituzionale della legge cui facciamo riferimento era coerente con la precedente versione dell'art. 117, cioè con un sistema di competenza concorrente (in un quadro di federalismo amministrativo, per cui le Regioni dovevano tener conto dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato) (Ranci Ortigosa 2005). Si pone pertanto una questione di fondo: in che

Ne discende che - come nota Gori (2005) - la traduzione nella pratica di una legge di riforma come la 328 non può essere data per scontata. Lo studio delle sue prime attuazioni nei diversi territori regionali ha rivelato, infatti, che l'applicazione dei suoi contenuti dipende da un insieme di fattori, quali la volontà delle istituzioni competenti, le risorse disponibili, gli interessi degli altri soggetti coinvolti, le capacità organizzative.

Studi comparati (Kazepov 2009) hanno di recente confermato questa linea interpretativa. In Italia, come nel resto d'Europa, processi simili, connessi alla sussidiarizzazione delle politiche di welfare, hanno generato conseguenze differenti. Infatti, nella maggior parte dei paesi considerati "l'impatto nazionale e locale dei processi varia a seconda dei modelli regolativi e dei rispettivi punti di partenza" (ibidem, 18).

È accaduto perciò che i primi tentativi di attuazione della legge in questione hanno seguito percorsi diversi, producendo esiti altrettanto differenziati.

Si può fare riferimento a questo proposito all'esperienza dei Piani di Zona, una delle novità più rilevanti della 328. Da alcune ricerche (Formez 2003; Pesaresi 2003) emerge che "le Regioni, rispetto alla predisposizione dei piani di zona, stanno procedendo a velocità diverse: da chi ha anticipato la legge 328/2000 con una propria normativa ad hoc, a chi si è attivato tempestivamente dopo l'approvazione della legge quadro, ponendo scadenze precise agli ambiti, ma sostenendoli anche con accompagnamento e linee guida intesi a favorire i processi di costruzione dei piani, a chi ha finora ignorato le indicazioni della legge quadro e non ha ancora, a tutt'oggi, effettuato alcun passo decisivo in questa direzione" (De Ambrogio 2005, 102). Esempi di queste differenti velocità possono essere considerate, come vedremo, anche le regioni Calabria e Campania. In altri termini, quel che è seguito alla approvazione/recezione della legge 328 e alla riforma del Titolo V della costituzione ha contribuito in modo determinante ad istituzionalizzare le disuguaglianze sub-nazionali già emerse negli anni precedenti. Dopo il D.P.R. 616/1977, che aveva attribuito agli enti locali le competenze nell'ambito degli interventi socio-assistenziali, e in mancanza di una disciplina organica di settore, in Italia si sono prodotte "forme di cittadinanza sociale segmentata lungo linee territoriali, ovvero prevedendo prestazioni differenziate, criteri di accesso ecc. a seconda delle regioni, esacerbando così le differenze territoriali già esistenti dal punto di vista socio-economico" (Kazepov 2009, 32).

In assenza della definizione dei livelli essenziali di assistenza, la istituzionalizzazione delle disuguaglianze tra territori diversi fa sì che "i diritti (e i doveri) non dipendono tanto dalle condizioni specifiche di attori e territori specifici, quanto dal luogo in cui tali condizioni di bisogno si manifestano. In questi termini, l'impatto dei processi di sussidiarizzazione delle politiche sociali si concretizza in una crescente disuguaglianza sociale" (ibidem, 33).

Come già rilevato, alla riorganizzazione territoriale delle politiche di welfare fa da pendant il moltiplicarsi degli attori coinvolti nella progettazione e gestione degli interventi a livello locale. A questo riguardo, la legge 328 fa esplicito riferimento, in più punti, al ruolo delle organizzazioni di terzo settore. Ad esempio, gli artt. 1 e 3, comma 2 prevedono che concertazione e cooperazione costituiscano le modalità chiave nel rapporto tra enti pubblici e terzo settore, che è chiamato a partecipare con risorse e progettualità proprie alla costruzione della rete dei servizi.

modo le Regioni utilizzeranno l'autonomia loro riconosciuta in materia? Si apre per ognuna di esse l'opportunità di predisporre legislazioni in materia più aderenti ai bisogni dei cittadini. Il rischio è che vengano predisposti sistemi di welfare locale che riproducano differenze già esistenti tra le diverse aree del paese. In questo quadro i Liveass (i livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione compete allo Stato) diventano la chiave di volta del sistema (Gualdani 2005).

Borzaga e Fazzi (2005) mettono tuttavia in evidenza una serie di questioni di non facile risoluzione. Si tratta di nodi che possono condizionare molto la possibilità che il terzo settore riesca a produrre valore aggiunto nell'ambito delle politiche di welfare. Il primo nodo è rappresentato proprio dalle differenziazioni geografiche del welfare italiano, che evidenziano l'esistenza di modelli di promozione e regolazione del terzo settore molto eterogenei sul territorio nazionale. Tutto ciò "rischia di perpetuare lo sviluppo di un welfare mix a più velocità, caratterizzato da aree dove maggiore è l'attenzione verso la sperimentazione e la modernizzazione dei sistemi di regolazione esistenti e da aree dove invece questo non avviene" (Borzaga e Fazzi 2005, 137).

Il secondo nodo è costituito dalla forte dipendenza economica del terzo settore italiano nei confronti degli enti pubblici. La conseguenza è che "il tipo di autonomia progettuale e operativa che le organizzazioni di terzo settore sono in grado di esprimere risulta, in tal modo, fortemente condizionato dal sistema di preferenze e dalla disponibilità di risorse degli enti finanziatori" (ibidem, 137-138).

In terzo luogo, risulta ancora in ritardo l'avvio di una fase di promozione del terzo settore centrata sull'idea di una selezione dei servizi in base a meccanismi di valorizzazione della qualità.

Un altro nodo problematico è quello inerente alla trasformazione profonda dei modelli organizzativi degli enti di terzo settore impegnati nell'erogazione continuativa e strutturata di servizi alla persona. In particolare, "è sempre più visibile la difficoltà da parte delle organizzazioni di terzo settore a mobilitare risorse volontarie e capitale sociale in modo tale da conferire valore aggiunto ai processi produttivi che esse sono impegnate a gestire e governare. Rischia di essere posto pertanto in dubbio il plus distintivo che tali organizzazioni sono chiamate a fornire alle politiche di welfare e ai programmi di intervento [...]. Se le organizzazioni di terzo settore sono portate ad assumere, infatti, lo status di enti erogatori di prestazioni che non si distinguono dal modo di operare di altri modelli organizzativi, ci si deve realisticamente iniziare a domandare se, e in che modo, esse possono essere utili a innovare le modalità di produzione tradizionali dei servizi di welfare" (ibidem, 138-139).

3 Trasformazioni e tendenze del volontariato

Nel corso degli ultimi decenni, le organizzazioni solidaristiche hanno giocato un ruolo importante sul piano dei servizi alla persona. Esse hanno contribuito in modo significativo ad ampliare i confini dell'inclusione sociale (Ambrosini 2005).

Il problema che si pone è legato alla constatazione che il terzo settore, mentre si sviluppa nelle sue dimensioni organizzative (coinvolgendosi sempre di più nella gestione diretta), diventa sempre meno capace di produrre innovazione sul piano dei servizi alla persona. La traiettoria di questo percorso di sempre maggiore strutturazione è sintetizzabile nel passaggio dal volontariato all'impresa sociale. Un percorso, per altri versi, inevitabile (ibidem).

Possiamo perciò affermare che sulla configurazione di buona parte dell'attuale terzo settore italiano hanno inciso in modo determinante le trasformazioni che hanno attraversato l'associazionismo volontariato (che del terzo settore attuale rappresenta, in qualche modo, l'esperienza fondativa).

Il settore non profit oggi si presenta come un ambito vasto di organizzazioni eterogenee, che si distinguono tra loro per settori di intervento, per dimensioni organizzative, per la qualità del radicamento sociale. La storia del terzo settore in Italia mostra come negli ultimi decenni il volontariato definito *politico* sia stato un fenomeno di grande innovazione, sia sul piano della

cultura che su quello delle pratiche di lavoro sociale. Le associazioni di volontariato, soprattutto quelle di prima generazione, hanno svolto una importante funzione “anticipatrice” (Tavazza 2001; Nervo 2007), sono riuscite cioè ad intercettare bisogni nuovi, neanche riconosciuti come tali, e a suggerire modalità di intervento originali. Questa capacità di innovazione ci sembra legata strettamente alla dimensione del radicamento sociale (Marcello 2005).

Negli anni '70, l'emersione in Italia di questa nuova forma di volontariato (Sarpellon 1998, Ranci 2006) costituisce una grande novità nel panorama delle esperienze di lavoro sociale. Tale modalità di presenza sul territorio esprime una forte discontinuità con la prassi delle organizzazioni tradizionali, controllate in gran parte dalla Chiesa e (in misura minore) dai partiti e dai sindacati. A partire dal periodo post-unitario in poi, queste organizzazioni hanno operato per decenni con una logica di tipo assistenziale, facendo “beneficenza”, senza porsi il problema di intervenire per eliminare la povertà e le sue cause. Esse si sono mosse in una situazione caratterizzata da un basso livello di protezione sociale, in cui la risposta ai bisogni della gente era affidata in prima battuta alle famiglie; e in cui lo Stato interveniva in maniera residuale e particolaristica, attraverso queste organizzazioni filantropiche, che controllava mediante sostegno finanziario. Secondo Ranci (1999a), si è stabilita tra le istituzioni pubbliche e queste organizzazioni di tipo assistenziale un rapporto di reciproco adattamento: tali compagini, cioè, chiedevano sostegno economico e assicuravano consenso, ed occupavano ambiti dell'intervento sociale che lo Stato non era in grado di presidiare. Per questa via, è accaduto che il servizio alle persone non ha seguito il mutamento e la diversificazione dei bisogni, ma si è preoccupato soprattutto di autoriprodursi (ibidem). L'emersione del volontariato determina uno scarto rispetto a questo scenario. La sua stagione si iscrive in una cornice sociale e istituzionale nuova, in cui “lo Stato sociale sembra avviato, almeno in linea di principio, verso una fase di maturità e di esplicito riconoscimento delle sue finalità universalistiche” (ibidem, 59). Le nuove organizzazioni volontarie nascono prevalentemente come gruppi informali, animati da una forte ricerca di senso e dal desiderio di misurarsi con i bisogni sociali emergenti. Si tratta di organizzazioni “leggere”, differenziate da gruppo a gruppo, impegnate politicamente per il cambiamento sociale, operanti in rapporto dialettico con le istituzioni. Evidentemente, “non tutto il volontariato era così, ma le punte avanzate: però, a poco a poco, anche le forme tradizionali hanno cominciato a risentire della loro influenza” (Nervo 1999, 83).

Tali organizzazioni interpretano e vivono la dimensione politica come: superamento della beneficenza e delle pratiche assistenziali; esigenza di inquadrare e rimuovere le cause dei problemi sociali; rifiuto di deleghe in bianco, cioè di compiti di pura e semplice gestione di servizi; azione per favorire la crescita di una consapevolezza diffusa riguardante i bisogni della gente, e per stimolare il coinvolgimento e le solidarietà più ampi possibili. E, inoltre, come radicamento sociale. Come scelta, cioè, di stare nel territorio, cercando di favorire la tessitura e il supporto di legami comunitari.

Dunque, i nuovi gruppi abbandonano l'impostazione assistenzialista e cercano di promuovere “l'organizzazione di strutture territoriali capaci di offrire una *chance* di reintegrazione agli emarginati. L'azione volontaria assume su di sé un compito ambizioso: la ‘condivisione con gli ultimi’ viene infatti promossa non tanto come una efficace strategia riabilitativa quanto come un nuovo modello di convivenza sociale, antagonista ai codici medicalizzanti dell'intervento istituzionale” (Ranci 1999a, 72). Nel giro di pochi anni, il volontariato politico viene attraversato da un processo di metamorfosi, che determina un cambiamento profondo della sua fisionomia iniziale. Alla base di questa trasformazione c'è il ruolo giocato dalle politiche pubbliche, “costrette a fronteggiare una crisi fiscale e di efficacia del sistema di welfare di una gravità mai avvertita

precedentemente” (ibidem, 75). In concreto, accade che i gruppi che si radicano nel territorio, e che sperimentano un impatto diretto con situazioni complesse di marginalità e di degrado, si organizzano per promuovere o avviare direttamente servizi alle persone incontrate. Si tratta di interventi spesso assai innovativi, che individuano bisogni sociali ancora non riconosciuti nell’ambito delle politiche pubbliche. Ben presto si pone il problema di dare continuità e stabilità ai servizi approntati. Questa esigenza determina l’avvio di un processo di progressiva “specializzazione” e “professionalizzazione” dell’azione volontaria, e una transizione da modalità organizzative semplici a forme sempre più complesse. La professionalizzazione del volontariato costituisce un passaggio non indolore, poiché “esso consente la sopravvivenza soltanto a quelle organizzazioni più ricche di risorse e disposte a modificare l’impostazione autogestionaria iniziale; le altre sono destinate alla marginalità e alla scomparsa” (ibidem). I gruppi che più si caricano di compiti di organizzazione e gestione diretta di servizi alle persone tendono a configurarsi come imprese sociali. La crescita della dimensione organizzativa determina la divaricazione tra “identità” e “servizio”; tra il paradigma della gratuità e quello “gestionale” dell’azione volontaria (Devastato 1999); cioè tra le motivazioni di partenza e la necessità di fornire risposte a bisogni ormai visibili e riconosciuti.

A queste trasformazioni, si accompagna un mutamento profondo nei rapporti tra volontariato e istituzioni pubbliche, di cui c’è una evidente traccia in alcuni importanti provvedimenti legislativi con i quali si riconosce (e, in qualche modo, si “istituzionalizza”) la funzione sociale del volontariato. Ancor prima della legge 328, la legge quadro sul volontariato n. 266/1991 aveva riconosciuto il valore sociale e la funzione dell’attività di volontariato “come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo”, favorendone “l’apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali” (art. 1). Dall’articolato normativo, emerge che il volontariato è preso in considerazione dalla legge in quanto è funzionale ai programmi e alle attività delle istituzioni pubbliche. La legge quadro, cioè, “riconosce soltanto il ruolo di integrazione delle istituzioni pubbliche mentre non prende in considerazione e non tutela altri ruoli fondamentali del volontariato: il ruolo di anticipazione, il ruolo politico di stimolo delle istituzioni e delle politiche sociali, il ruolo di promozione della solidarietà di base” (Nervo 1999, 88).

Sempre nel 1991, la legge 381 sulla cooperazione sociale aveva predisposto lo strumento tecnico che è servito anche a facilitare il passaggio dall’associazionismo volontario all’impresa sociale. Vengono infatti considerate cooperative sociali non solo quelle che promuovono l’inserimento lavorativo di persone cosiddette “svantaggiate” (cooperative di tipo B), ma anche quelle che organizzano e gestiscono servizi alle persone (cooperative A), e vengono estesi a queste ultime i benefici – soprattutto fiscali – e le agevolazioni disposte originariamente solo per le cooperative del primo tipo (ibidem). Questa previsione ha consentito ai gruppi di volontariato più coinvolti in attività di gestione di servizi di darsi una forma organizzativa più adatta, rispetto a quella associativa; però ha pure favorito l’irruzione sul mercato dei servizi alle persone di cooperative di lavoro mosse dalla volontà di sfruttare le opportunità economiche disponibili, più che da esperienze pregresse di radicamento sociale.

Tali cambiamenti hanno generato la crisi dello stesso associazionismo volontariato. Crisi di cui manca oggi una lettura condivisa. In altri termini, si tratta di capire se tale crisi riguarda prevalentemente le motivazioni - ovvero la disponibilità all’agire volontario - oppure le organizzazioni. Alla luce del ragionamento fatto finora, l’ipotesi più attendibile sembra la seconda. Peraltro, essa è confermata dai dati relativi alle rilevazioni più recenti sulle organizzazioni di volontariato (Frisanco 2003, 2009). Da tali ricerche emerge, ad esempio, che negli ultimi anni è

cresciuto il numero delle organizzazioni: dal 2001 al 2006 si è passati da 24 mila a oltre 35 mila unità (Frisanco 2009). È tuttavia diminuito il numero complessivo dei volontari, al punto che si parla esplicitamente di “molecolarizzazione del fenomeno” e di “assottigliamento delle unità solidaristiche” (ibidem, 28).

Le indagini sopra citate mostrano come il radicamento sociale, la gratuità, la dimensione politica sono caratteri che orientano sempre meno la prassi delle organizzazioni di volontariato attuali. L’abbassamento progressivo del numero medio dei volontari continuativi, che dal 1997 al 2006 scivola da 34 a 18 unità (ibidem), rappresenta il segno eloquente del calo di una tensione “militante” (ibidem, 33).

Si segnala una ripresa della presenza giovanile nelle OdV, soprattutto al sud. Per altro verso, tuttavia, aumenta il numero di operatori professionisti: “rispetto al 1997, le OdV dotate di personale retribuito sono incrementate di 13 punti percentuali, mentre diminuiscono quelle composte da soli volontari (-18,5% nel periodo considerato)” (ibidem, 29).

Più dell’80% delle OdV italiane risulta iscritto ai registri regionali del volontariato (nel 1997, poco più della metà), requisito che fa crescere considerevolmente le possibilità di ricevere contributi dagli enti locali. Il finanziamento pubblico costituisce l’entrata prevalente per una percentuale sempre più elevata di associazioni.

È sempre più evidente la tendenza di queste organizzazioni a collaborare con il pubblico; essa appare come il segno di un progressivo inglobamento “in una logica di esternalizzazione pubblica dei servizi” (Frisanco 2003, 117), più che un indice di partecipazione responsabile alle politiche di *welfare*.

4 Volontariati al Sud: due casi di studio

Le differenziazioni geografiche del welfare italiano e le diverse velocità con le quali le regioni rispondono ai bisogni della popolazione, da un lato, le trasformazioni più recenti del volontariato e le sue differenti connessioni con lo sviluppo dell’imprenditorialità sociale, dall’altro, incoraggiano approfondimenti empirici sulla dimensione territoriale delle politiche sociali e sugli attori coinvolti nella loro definizione e implementazione. Gli studi di caso, infatti, possono consentire di comprendere che i modi e le intensità con cui i rapporti tra le OdV e le altre manifestazioni di solidarietà scelta si realizzano sono non solo il prodotto di una trasformazione endogena della solidarietà organizzata e l’espressione di un inevitabile spostamento dell’azione volontaria verso l’impresa sociale (Ambrosini 2005), ma anche l’effetto della regolazione istituzionale (Polanyi 1974, Fantozzi 2006) presente nei territori in cui le organizzazioni operano. La riflessione sul volontariato nel Sud trova la sua specificità nella diversa forma e intensità che in esso hanno storicamente assunto le politiche sociali. Il welfare locale delle regioni del Mezzogiorno è debole, così come debole e precario è il tipo di regolazione che le istituzioni pubbliche riescono a garantire. L’espansione del nonprofit non è però necessariamente il segno dell’autonomia del sociale né testimonia che i soggetti che lo costituiscono si sono emancipati dal sostegno pubblico e dall’azione politica delle istituzioni locali. Le indagini condotte provano che l’arcipelago delle organizzazioni solidaristiche si connota sempre più come ambito cui le istituzioni delegano la prestazione di servizi, generalmente con scarse risorse finanziarie. Al mutuo adattamento (Ranci 1999b) si aggiunge un meccanismo di dipendenza dal sostegno pubblico.

4.1 Crisi della dimensione politica e frammentazione del volontariato calabrese

La Calabria si colloca fra le aree di scarsa o nulla ricezione della più volte citata legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (De Ambrogio 2005). Il contesto regionale presenta alcune specificità rilevanti con riferimento ai rapporti tra pubblico e privato nella realizzazione di interventi e servizi sociali (Costabile, Marcello 2003). La Regione Calabria ha recepito la legge 328/2000 con la legge regionale 23/2003. Il testo di quest'ultima norma mutua principi e modelli dalla 328, però non ha ancora trovato concreta applicazione nei diversi ambiti territoriali. Un ostacolo alla realizzazione della riforma in Calabria è rappresentato dall'assetto dei servizi alla persona già esistenti e dalla volontà politica di *salvare il progresso* senza avviare innovazioni consistenti: "il welfare regionale ha il suo *tallone di Achille* negli Enti locali comunali. Infatti, i 406 comuni calabresi, le 5 province, le Prefetture e le 11 ASL non hanno 'splendidi' servizi sociali. Il personale risulta carente. Il servizio sociale dotato di personale idoneo numericamente si aggira sul 10% dei comuni. Il personale stesso, risponde a leggi chiare ma a pratiche e ordini di servizio convulsi e confusionari (eclatante è il caso delle equipe multidisciplinari)" (Panizza 2004, 18). Solo a fine 2009 è stato approvato il Piano Sociale regionale, cui tuttavia non è seguita l'emanazione dei decreti attuativi.

In questa regione il volontariato ha rappresentato solo in alcune aree un'esperienza innovativa di particolare rilievo dal punto di vista degli interventi sui bisogni, mentre attualmente sembra caratterizzarsi per una generalizzata frammentazione dell'azione solidale ed un indebolimento della dimensione politica (Licursi, . Marcello 2008a).

Il tessuto associativo presente quando la rilevazione è stata terminata appare giovane: il 72,6% delle OdV contattate si è costituito tra il 1991 e il 2005. In particolare, la provincia di Crotona è quella che presenta la fetta più ampia di associazioni di recente costituzione. Differente è la situazione della provincia di Reggio Calabria, dove il 15% del tessuto associativo attuale nasce tra il 1986 e il 1990³, e di Cosenza, dove il 23% delle Odv si costituisce tra il 1976 e il 1990. In queste due province sembra possibile individuare associazioni che hanno attraversato le diverse fasi della storia del volontariato italiano.

Oltre la metà delle associazioni di volontariato calabresi è da considerarsi espressione di esperienze originarie: si tratta prevalentemente di gruppi che emergono per dare risposte alle esigenze del territorio. Il contesto al quale le associazioni di volontariato fanno riferimento ed orientano la loro azione è perlopiù locale: quasi il 40% delle OdV ha come territorio di riferimento il comune. Quando non è quest'ambito territoriale, il riferimento principale diventa il distretto (nel 23% dei casi) oppure la provincia (in poco più del 15% dei casi).

Complessivamente più di 60 associazioni su 100 sono state create da un gruppo di volontari, che non si identifica in alcuna matrice confessionale o ideologica specifica. Il 21% del totale individua, invece, la propria origine in una parrocchia, in una congregazione o in un altro ambiente cattolico. Il 15% circa delle OdV è stato creato da gruppi di familiari, di utenti e/o di cittadini.

Le dimensioni delle associazioni non sono irrilevanti: il numero medio di volontari è pari a 48. Come già evidenziato, a livello nazionale il numero medio di volontari nel 2006 è 18. L'*assottigliamento* dei gruppi (Frisanco 2009) sembra non interessare il volontariato calabrese.

³ La città di Reggio si distingue rispetto alle altre due realtà urbane considerate per aver vissuto esperienze di impegno organizzato di risonanza nazionale: basti pensare alle prime esperienze in materia di affidamento familiare, avviate circa venti anni prima della L. 184/1983, e alla battaglia guidata negli anni '70 da don Italo Calabrò per la chiusura dell'ospedale psichiatrico (Cipriani 1999).

Naturalmente, si tratta di un indicatore approssimativo che nulla dice circa le reali capacità operative delle associazioni. Molte di esse, inoltre, dichiarano come propri volontari gli iscritti all'associazione cui afferiscono magari a livello regionale o comunque macroterritoriale. Più indicativa può essere considerata l'informazione riferita alle classi di volontari, che ci consente di sapere che: il 31,5% (171 OdV) ha tra 1 e 10 volontari; il 41,8% (227 OdV) tra 11 e 30; l'11,4% (62 OdV) tra 31 e 50; il 10,5% (57 OdV) tra 51 e 100; il 4,8% (26 OdV) oltre 100 volontari.

Alla luce dei dati raccolti e delle argomentazioni emerse durante i focus group, pare abbastanza evidente che le associazioni di volontariato calabresi siano più concentrate sui compiti di servizio che sulla dimensione identitaria; appare debole, inoltre, la loro dimensione politica. Ben sette OdV su dieci esprimono come bisogno prioritario quello di risorse materiali: aspirano, cioè, ad avere maggiore sostegno economico (43,64%), spazi più adeguati (22%) o efficienti supporti logistici, come mezzi di trasporto e attrezzature (4,18%), per poter operare. Il dato è sempre più elevato per i gruppi più giovani.

Solo 10 associazioni su 100 avvertono la necessità di coinvolgere altri volontari e si tratta soprattutto di quei gruppi che puntano maggiormente sull'instaurazione di una relazione con i beneficiari (si occupano di attività socio-educativa di tipo comunitario o intervengono nell'ambito socio-sanitario non residenziale). Tra i bisogni esplicitati, è impercettibile quello di formazione specialistica (1,27%). La preminenza del bisogno economico è indicato come prioritario da quasi il 70% delle associazioni che si occupano di tutela e promozione del patrimonio artistico e da poco più del 35% delle associazioni che intervengono nell'ambito della tutela dei diritti.

Alla luce degli elementi evidenziati, sembra che l'aspettativa di un maggiore sostegno economico sia rivolta soprattutto alle istituzioni locali, e può forse essere interpretata come una tendenza a dipendere dai finanziamenti pubblici. Tendenza emersa in modo evidente, peraltro, anche dai focus group e che trova conferma anche nel dato sull'iscrizione al registro regionale, che interessa oltre 60 associazioni su 100.

È molto debole l'esplicitazione di un bisogno di cooperazione con altri soggetti della solidarietà sociale. Solo in 1 caso su 3 i rapporti con altri soggetti del non profit si traducono in collaborazione e co-progettazione in specifiche attività, mentre nei restanti casi si tratta di relazioni informali e/o occasionali. L'impressione che si ricava dalla lettura dei dati e dai resoconti dei focus group è che siano rari o poco strutturati i momenti di riflessione e discussione fra attori della solidarietà organizzata; momenti che potrebbero risultare preziosi per ridare vigore alla dimensione politica del volontariato e per costruire o ri-costruire uno spazio civile. Spesso la scarsa attitudine a cooperare si riproduce nel quadro delle singole entità organizzate. Nel senso che i gruppi impegnati in più ambiti di servizio normalmente si articolano in più segmenti operativi, ognuno dei quali sviluppa competenze specifiche al suo interno, e tende ad operare abbastanza autonomamente rispetto alle altre unità.

Alla luce di quanto sin qui rilevato, sembra di percepire che le singole organizzazioni considerate tendono ad esistere per se stesse, e a perseguire la propria autoriproduzione, più che a raggiungere obiettivi di cambiamento sociale. Anche questo fenomeno, dal quale il volontariato calabrese non sembra essere immune, è leggibile come segno di rottura dell'equilibrio tra identità e servizio (Ranci, De Ambrogio, Pasquinelli 1991), e di deperimento della dimensione politica.

Parafrasando Putnam (2004), potremmo dire che ci troviamo di fronte ad associazioni *bonding* (“che serrano”), piuttosto che *bridging* (“che aprono”)⁴.

L'autocentratura delle associazioni di volontariato può essere il segno di un loro spostamento verso l'impresa sociale, ossia di una trasformazione che al dono, quale criterio regolativo per eccellenza del volontariato, affianca o sovrappone la nonprofitness (Licursi, Marcello 2009). Che questo spostamento si sia in parte verificato lo provano i dati sul personale dipendente e sulle motivazioni delle assunzioni. Rispetto al dato numerico si può notare che personale retribuito è presente in non meno di 12 associazioni su 100, il numero di unità assunte non è quasi mai superiore a 5. Le argomentazioni addotte per spiegare la scelta di introdurre personale retribuito nelle realtà di volontariato provano il tentativo di dare al servizio le caratteristiche della continuità e dell'efficacia. Entrambe caratteristiche non necessarie per un'attività basata sull'impegno volontario delle persone, più congeniali con l'organizzazione di un'impresa sociale. Le associazioni che hanno dato vita o hanno favorito la nascita di esperienze di quest'ultimo tipo sono il 2,7% nella provincia di Crotone, il 3,6% in quella di Cosenza e il 5,3% in quella di Reggio Calabria.

Poco meno dell'80% delle associazioni contattate ha dichiarato di collaborare operativamente con le istituzioni pubbliche. Queste relazioni e i loro reali contenuti possono essere compresi fino in fondo se precisiamo che non esistono in Calabria spazi di concertazione fra soggetti del terzo settore e istituzioni che possano dirsi realmente tali; piuttosto si attivano contrattazioni frammentate che rispondono ad esigenze immediate e specifiche, ma che mancano di una visione di insieme dei bisogni del territorio.

Le istituzioni con cui le OdV collaborano più frequentemente sono il comune (oltre il 50% delle associazioni), le asl (quasi il 20% delle associazioni) e le istituzioni scolastiche (circa il 10% delle associazioni). Le istituzioni politiche, a parte il caso del comune (che spesso è anche il territorio in cui le OdV operano attivamente), non sono i partner privilegiati delle associazioni di volontariato. Esse, infatti, non vengono indicate come prima scelta, ma rimangono spesso gli attori principali con cui confrontarsi. Indicano, infatti, come seconda scelta la provincia il 23,4% delle OdV e la regione il 19% delle stesse. Pochissime relazioni esistono, invece, tra le associazioni e istituzioni come la prefettura o i tribunali.

Le associazioni contattate hanno spiegato le ragioni delle collaborazioni con le istituzioni pubbliche essenzialmente in due modi. La strumentalità delle relazioni e il bisogno di tutela e sostegno. La prima in termini di accordo è quella strumentale: avere rapporti con le istituzioni pubbliche serve, anzi è indispensabile, innanzitutto, per ottenere i finanziamenti e, poi, perché questi rapporti tornano utili per eseguire tutti gli adempimenti amministrativi oggi richiesti per poter partecipare a bandi pubblici o simili. La seconda, deriva dalla convinzione, abbastanza radicata, che solo nell'interazione con le istituzioni pubbliche è possibile trovare maggiori garanzie per la realizzazione del bene comune. Sono poi più di 15 su 100 le OdV che riconoscono alle istituzioni il compito di coordinare le attività associative. Ci sembra che entrambe le dimensioni (quella strumentale e quella di sostegno e tutela) stiano ad indicare che gran parte dell'associazionismo

⁴ Riflettendo sul rapporto tra reti associative e produzione di capitale sociale, l'autore citato definisce *bridging* quei reticoli sociali che si aprono con fiducia, costruendo legami all'esterno dell'associazione e/o promuovendo l'inclusione di nuovi componenti: per Putnam “esempi di capitale sociale che apre sono i movimenti per i diritti civili, i numerosi gruppi giovanili di volontariato e le organizzazioni religiose ecumeniche” (Putnam 2004, 21). Le organizzazioni *bonding* sono quelle che, al contrario, si limitano a rafforzare i vincoli comunitari esistenti, con potenziali effetti di chiusura nei riguardi di chi non appartiene al reticolo sociale considerato.

calabrese non riesca a svincolarsi dal sostegno pubblico e non abbia ancora maturato una identità autonoma, in grado di legittimare il proprio intervento nella società.

In cosa si traduce concretamente la collaborazione con le istituzioni pubbliche? L'applicazione della governance nell'ambito dei rapporti tra soggetti del terzo settore e le istituzioni dovrebbe favorire una discussione costruttiva e incentivare la co-progettazione delle politiche. Complessivamente sono poco più del 40% le associazioni collaborano nella progettazione dell'attività (si veda la tab. 1), ma il dato richiederebbe un approfondimento di natura qualitativa (cosa si progetta, come, chi partecipa alla fase di progettazione, ecc.) che le informazioni al momento in nostro possesso non ci consentono di fare. Più rilevante appare, comunque, la collaborazione che si realizza nella fase successiva alla progettazione, vale a dire quella della realizzazione del servizio. In questo caso è possibile immaginare un ruolo di guida dell'istituzione stessa. Questa modalità è applicata dal 68,5% delle associazioni di tutte e tre le province ed assume un valore più elevato per quelle della provincia di Crotona.

Tabella 1 – La forma delle collaborazioni con le istituzioni pubbliche in Calabria

	Prov. di Cs	Prov. di Kr	Prov. di Rc	Totale
Collaborazione nella progettazione dell'attività	42,0	47,6	37,8	42,0
Collaborazione nella realizzazione del servizio	66,8	72,6	68,5	68,5
Convenzioni economiche con obiettivi specifici	35,0	20,2	32,3	31,3
Controllo	3,7	2,4	3,9	3,5
Finanziamento senza vincoli rispetto al tipo di attività	7,8	7,1	14,2	9,6

Le percentuali sono state calcolate rispetto al totale delle associazioni che hanno risposto di avere rapporti con le istituzioni pubbliche (217 nella provincia di CS; 84 in quella di KR; 127 in quella di RC; 428 in totale); la somma è superiore a 100 perché alla domanda potevano essere date più risposte.

Le convenzioni economiche finalizzate alla realizzazione di un obiettivo specifico interessano il 31,3% delle associazioni. In questo caso si può avere una maggiore certezza circa il tipo di intervento e il finanziamento erogato, ma per poter dire quali sono gli effetti che una collaborazione di questo tipo produce sul tessuto associativo locale bisognerebbe disporre di qualche informazione aggiuntiva. Un rischio è quello che si realizzi una delega da parte delle istituzioni nei confronti delle associazioni, che al pari quasi di agenzie esterne entrano in rapporto con le istituzioni per erogare servizi alle persone.

Le considerazioni fatte sul ritardo politico-istituzionale calabrese in materia di integrazione ed equilibrio tra pubblico e privato ci orientano verso una lettura piuttosto cauta di tutte queste informazioni. In alcuni casi potrebbe trattarsi di una sinergia tra OdV e istituzioni, ma è più probabile che dietro a questa forma di collaborazione vi siano confusione dei ruoli e dipendenza delle associazioni. L'assenza in Calabria di una pianificazione sociale e il mancato adeguamento alla legge 328 limita molto i rapporti che le associazioni hanno con le istituzioni pubbliche, favorendo molto di più la delega dei servizi.

La scarsa consistenza del controllo operato dalle istituzioni pubbliche sull'attività realizzata dalle OdV con i finanziamenti pubblici riteniamo che possa essere considerata una prova, o un effetto, della debole applicazione dei principi guida della legge 328/2000. Le istituzioni probabilmente non dispongono delle risorse né valutano opportuno esercitare una verifica della destinazione delle risorse pubbliche; piuttosto scelgono di distribuire le stesse risorse senza alcuna attenzione all'uso che ne verrà fatto. Per oltre il 9% delle OdV, infatti, la collaborazione con le istituzioni prevede l'ottenimento di un finanziamento senza alcun vincolo rispetto alla finalità.

4.2 L'ibridazione del volontariato campano

In Campania, a differenza di quanto abbiamo notato per la Calabria, l'esperienza dei piani di zona si è avviata immediatamente dopo la legge 328/2000. Essa è, infatti, tra le 4 regioni italiane che hanno approvato le linee guida per la stesura di piani zona immediatamente dopo l'approvazione della legge (Gori 2005). Ne è seguita l'adozione subito dopo dei primi piani di zona. I dati più recenti forniti dall'Istat (2009) mostrano, inoltre, che la Campania sostiene un maggiore investimento di risorse sul welfare locale. Infatti, a fronte di una spesa sociale media procapite pari a 101,00 euro, il dato medio del meridione è di 44,00 euro procapite, quello campano, in linea con dato medio meridionale, è di 44,50 e quello calabrese è di 25,00 euro.

Per un'approfondita conoscenza dei rapporti fra welfare locale e solidarietà organizzata sarebbe pertanto necessario acquisire informazioni più dettagliate sugli specifici ambiti di pianificazione. La nostra ricerca, invece, come abbiamo già precisato, si è concentrata sulla provincia di Salerno e su quella di Napoli: due ambiti molto diversi tra loro - rispetto sia a caratteri demografici, economici e politici sia ad una dimensione più culturale e storica - e che presentano eterogeneità interne rilevanti. Ricordiamo, inoltre, che per le due indagini abbiamo utilizzato metodologie e strumenti di rilevazione differenti. Di seguito proviamo, pertanto, ad esplicitare le dinamiche comuni ai due ambiti, sottolineando quando necessario le differenze più evidenti.

A Salerno (Licursi, Marcello 2008b) abbiamo recuperato informazioni su 242 associazioni di volontariato. Quasi il 25% di esse si concentra nel territorio della città capoluogo; territorio che presenta una più elevata incidenza di OdV anche rispetto alla popolazione residente. In generale, emerge una maggiore concentrazione di associazioni di volontariato nei contesti urbani. Oltre il 60% delle OdV contattate opera nel sociale, sebbene siano presenti significative differenze territoriali. Dato che sembrerebbe provare una buona corrispondenza fra le vocazioni del volontariato e i bisogni della società locale. Rispetto all'anno di costituzione delle OdV contattate, oltre il 60% di quelle attualmente presenti si è costituito a partire dal 1993, sebbene siano presenti, soprattutto nella città di Salerno, associazioni di più lunga tradizione. A giudicare dalla difficoltà incontrata nel reperire l'informazione circa il numero di volontari effettivamente presenti nelle associazioni si può sostenere che sia in atto una crisi partecipativa, che non interessa tanto le motivazioni dei singoli volontari, ma la capacità delle organizzazioni di assicurare un efficiente coinvolgimento di questi ultimi.

Anche le associazioni di volontariato contattate nella provincia di Napoli (complessivamente 227) si sono costituite in prevalenza nell'ultimi 15 anni (solo tra il 2000 e il 2008 si è costituito il 45% del campione) (Licursi, Marcello 2009). La maggior parte di queste associazioni indirizza la propria azione verso i giovani e gli adolescenti, da un lato, e verso la popolazione in generale, dall'altro. Mancano o sono poche le associazioni che intervengono su disagi sociali specifici, come la prostituzione, la detenzione, la tossicodipendenza e l'alcolismo. Rispetto a questi potenziali beneficiari l'arretramento delle associazioni di volontariato potrebbe essere giustificato da un maggiore intervento delle imprese sociali, di gruppi di auto-aiuto o direttamente dal pubblico. Non abbiamo rintracciato, inoltre, esperienze associative autoctone che si interessino ai problemi legati alla presenza della criminalità organizzata sul territorio e delle persone più direttamente esposte al fenomeno.

Anche in Campania una delle questioni che maggiormente coinvolge le associazioni di volontariato è data dal conflitto, a volte latente, identità-servizio. Ad esso si aggiunge di solito una trasformazione della regolazione interna, che comporta l'introduzione di criteri normativi tipici dei servizi privati. Con riferimento alle associazioni salernitane l'esistenza di questi elementi compare

indirettamente dalla difficoltà dimostrata a tracciare un profilo chiaro e coerente della propria attività. Da un lato, tale difficoltà è il frutto di un arricchimento delle attività associative in funzione delle richieste provenienti dalla società locale, dall'altro è la prova di un processo di espansione operativa non regolato da un'adeguata riflessione motivazionale. Quest'ultimo elemento è tanto più evidente quanto minore è il peso della leadership dei fondatori/promotori. La migliore risorsa per evitare che queste trasformazioni abbiano effetti anomici o fortemente disgreganti sembra essere quella di investire sulla comunicazione interna, il radicamento nel territorio e un consapevole rinnovamento dell'identità.

Con riferimento ai bisogni espressi dalle associazioni salernitane possiamo evidenziare che sembrerebbe emergere una loro tendenza a concentrarsi sulle attività prestate, e sulle risorse necessarie per portarle avanti. Questa curvatura verso l'autoreferenzialità organizzativa delle OdV salernitane potrebbe anche far pensare ad un indebolimento della loro dimensione politica, la quale, dalle interviste raccolte, affiora solo a tratti. Un ulteriore segno della divaricazione in atto tra identità e servizio, e quindi dell'indebolimento della dimensione politica delle organizzazioni contattate, pare individuabile nella scarsa attenzione riservata alla questione della formazione.

Il 32% delle associazioni napoletane indica come prima necessità il bisogno di sostegno economico da parte di enti o istituzioni, seguito da quello di disporre di spazi adeguati (lo indica il 29% delle associazioni). Il bisogno di formazione è considerato prioritario da 8 associazioni su 100. Al di là di qualche eccezione, resta forte l'impressione che ognuna delle OdV contattate si muova dentro il perimetro di attività più o meno definite, avendo come bisogno prioritario quello di assicurarne la continuità nel tempo. Si tratta di organizzazioni cioè che hanno scelto di virare, più o meno consapevolmente, verso la dimensione del servizio; e che dunque sembrano avvertire poco la necessità di perseguire in modo esplicito una prospettiva di cambiamento più ampia.

Fra le associazioni napoletane sono poco meno di 14 su 100 quelle che al proprio interno hanno personale retribuito. Di queste il 70% non ha più di 5 dipendenti e poco meno del 20% non ne ha più di 10. A questa informazione si può aggiungere quella che deriva dal ricorso abbastanza frequente ai rimborsi spesa per i volontari. Una modalità abbastanza discussa e che può a volte celare delle remunerazioni irregolari. Sembrerebbe che nella provincia di Napoli i rimborsi spese costituiscano una prassi molto diffusa: poco meno del 45% delle associazioni li utilizza per una parte (il 27,4%) o per tutti (il 17,3%) i volontari.

Lo spostamento verso il mercato è ancora più chiaro nei casi in cui dall'originaria esperienza associativa nasce una cooperativa sociale; evenienza che si verifica per il 10% delle associazioni di volontariato napoletane. Da notare che ben il 35% delle associazioni che hanno dato vita ad una cooperativa si è costituita tra il 2000 e il 2008, appartiene, cioè all'associazionismo più giovane. Un'indicazione che potrebbe far supporre, per un verso, che negli ultimi anni i rapporti tra volontariato e impresa sociale si siano notevolmente rafforzati, per l'altro, che questo volontariato nasce già con un'identità diversa rispetto a quella delle prime associazioni. Anche i diversi approfondimenti qualitativi ci hanno consentito di evidenziare la presenza di due componenti *culturali* del volontariato organizzato: quella delle OdV che nascono dai bisogni della gente e dal desiderio di protagonismo della società civile, in genere maggiormente interessate a preservare la propria autenticità; e quella delle OdV che partono dalla richiesta di servizi o da input lanciati dalle istituzioni locali e che, in genere, percepiscono l'agire volontario come il primo gradino di una organizzazione più complessa.

Quando le associazioni promuovono la costituzione di una o più cooperative sociali possono crearsi nuovi attori con un'identità solidale ibrida, che si muovono all'interno di una zona grigia in

cui non è facile distinguere lo spazio dell'impegno gratuito e volontario da quello del lavoro remunerato e in cui spesso le OdV coesistono ad esperienze di imprenditorialità sociale (Licursi, Marcello 2009). Molte delle rappresentazioni offerte sono servite a capire quanto la dimensione della gratuità sia oggi sotto tensione, sia all'interno delle realtà associative che come elemento caratterizzante il volontariato. È interessante notare che spesso il passaggio dall'una all'altra forma di solidarietà allargata o il mix di caratteristiche che si realizza deriva da stimoli esterni, non tanto della società locale, quanto delle istituzioni. Nella vicenda salernitana appare centrale il ruolo dei piani sociali di zona e la spinta alla professionalizzazione dell'attività delle OdV da essi esercitata. Quando l'impresa sociale non si definisce in maniera autonoma dall'OdV originaria, ma con essa si fonde per dare luogo ad una forma di azione solidale che ha in parte i caratteri di una associazione di volontariato e in parte quelli di una impresa sociale, le ricadute sulla regolazione dell'azione solidale non sono trascurabili. Può accadere, cioè, che la regolazione perda la propria coerenza interna e diventi ambigua: alcuni valori e alcune norme per i volontari, altri valori e altre norme per quanti sono retribuiti. In queste circostanze risulta particolarmente importante il ruolo svolto dai leader. Come ci hanno consentito di comprendere i 3 studi di caso, è innanzitutto necessario capire qual è la loro identità e/o come si ridefinisce e, quindi, osservare come nell'azione quotidiana fanno dialogare il dono e la nonprofitness. In un caso, in cui abbiamo parlato di leadership sacrificata (Pearce 1994), il leader rimane un volontario e promuove l'esperienza della cooperazione sociale (favorendo, in realtà, la costituzione di più di una cooperativa sociale) per tenere separati l'impegno volontario da quello professionalizzato e retribuito. Il risultato ottenuto è però quello di ritrovarsi senza associazione, accompagnato e sostenuto da disponibilità individuali all'azione gratuita negli interstizi delle cooperative. In un altro caso, invece, il leader, pur essendo ancora volontario, guida fin da subito la trasformazione dell'esperienza di volontariato in una organizzazione che risponda ai requisiti di professionalità e stabilità tipici di una cooperativa sociale. In questo caso, il leader invita direttamente i volontari dell'associazione a trasformarsi in soci della cooperativa. Infine, nel terzo caso studiato, il leader, che pure promuove la nascita di una cooperativa sociale, riesce a mantenere centrale l'esperienza dell'associazione di volontariato, attraverso una riproposizione continua dei contenuti e delle finalità di quest'ultima.

Nell'analisi dei rapporti con le istituzioni pubbliche abbiamo, anche in questo caso, cercato di capire se le associazioni di volontariato riescono ad avere una funzione istituyente (Magatti 2005), se cioè il loro modo di operare, i servizi realizzati e la comunicazione (diretta o indiretta) dell'attività all'esterno possano innescare cambiamenti rispetto ad un modo dato di intendere la società e di progettare interventi su di essa.

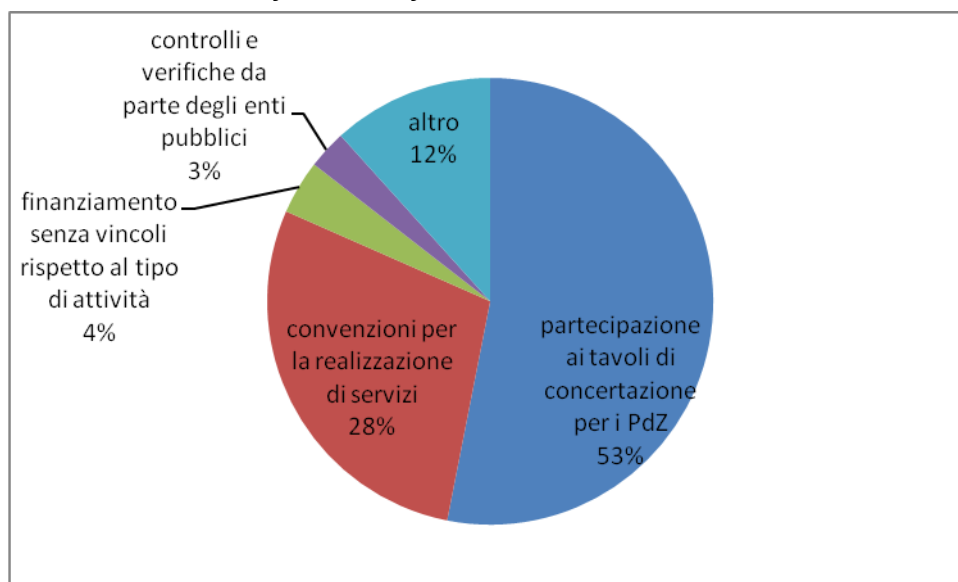
Il rapporto delle associazioni di volontariato con le istituzioni è venuto strutturandosi sempre più in maniera strumentale, dall'una come dall'altra parte. La sfiducia testimoniata dalle OdV nei confronti delle istituzioni sembra poggiare su esperienze negative, ma l'atteggiamento pragmatico da esse assunto contribuisce ad indebolire ulteriormente la loro dimensione politica. Le interviste, sia quelle a singoli responsabili che quelle collettive, sono state un'occasione favorevole per apprendere che le OdV hanno maturato l'idea di essere utilizzate per la realizzazione di servizi di welfare senza che sia data loro la possibilità di partecipare alle fasi di concertazione delle politiche sociali. Le associazioni sono, quindi, chiamate a contrattazioni frammentate, in cui si chiede loro di rispondere ad esigenze immediate e specifiche senza poter costruire degli interventi di lungo periodo capaci di rispondere alle reali esigenze del territorio. È matura la convinzione di essere oggetto di una strumentalizzazione da parte delle istituzioni stesse, accusate di tenere un comportamento scorretto. Non meno sentita è un'altra questione, che attiene ad un comportamento spesso apertamente particolaristico nei confronti di alcune associazioni e a

svantaggio di altre. Alcune associazioni legano le proprie difficoltà economiche ad una gestione clientelare dei fondi pubblici, lamentando una insensibilità da parte di chi amministra verso i bisogni di cui l'associazione si interessa. Lo strumento che appare indispensabile per riuscire ad ottenere un sostegno pubblico è la conoscenza diretta.

Anche per la provincia di Napoli, analogamente a quanto evidenziato per le province calabresi, possiamo notare che sono poco meno di 80 su 100 le associazioni che hanno sperimentato rapporti di collaborazione con le istituzioni pubbliche. Ancora una volta, fra le motivazioni che spingono le associazioni a ricercare rapporti con le istituzioni pubbliche troviamo la strumentalità, da un lato, e il bisogno di sostegno, dall'altro. In termini di accordo la prima e la più significativa è quest'ultima (indicata da circa 3 associazioni su 10) e nasce probabilmente dalla convinzione che l'interazione con le istituzioni pubbliche offra maggiori garanzie per la realizzazione del bene comune. Non sono pochi (circa il 20%) neanche i gruppi che riconoscono alle istituzioni il compito di coordinare le attività associative, segno probabilmente dell'incapacità di svincolarsi dal sostegno economico e/o strumentale del pubblico. La strumentalità, invece, emerge per oltre ¼ delle associazioni che ritiene indispensabile stabilire dei rapporti con le istituzioni pubbliche per ottenere i finanziamenti. Queste ultime osservazioni disegnano una situazione, simile a quella calabrese, in cui le associazioni sembra che abbiano in un certo senso rinunciato alla loro importante funzione innovatrice nell'ambito del sostegno e della solidarietà verso chi ha bisogno; funzione che richiede la consapevolezza di essere soggetti competenti e in una posizione di sostanziale eguaglianza e di convinta autonomia rispetto ai soggetti pubblici (Ranci 2006).

Il grafico 1 consente di evidenziare che la forma delle collaborazioni per le 179 associazioni napoletane che hanno risposto di avere relazioni con le istituzioni pubbliche è definita, a differenza da quanto evidenziato per il contesto calabrese, dalla partecipazione ai tavoli di concertazione dei piani di zona.

Grafico 1 – La forma delle collaborazioni



Rispetto alla pigrizia delle istituzioni politiche calabresi, in Campania registriamo il peso che ha la recezione della legge 328. L'effetto più consistente è quello di assicurare la partecipazione di oltre la metà delle associazioni alla fase di discussione delle politiche. Occorrerebbe disporre di ulteriori informazioni circa la qualità di questa governance, ma è possibile evidenziare, sempre rispetto alla situazione calabrese, anche un minore coinvolgimento nella fase della realizzazione dei servizi:

sono meno di 30 le associazioni che individuano le convenzioni quale strumento tipico di relazione con le istituzioni pubbliche e sono 4 su 100 quelle che ottengono un finanziamento senza una finalità nota.

5 Considerazioni conclusive

Il sud continua a presentare delle specificità non trascurabili anche sul piano delle politiche sociali, come emerge in maniera chiara dagli studi sulle modalità di recezione della legge 328/2000: esperienze e percorsi di welfare locali differenziati e una generale arretratezza di quelli meridionali. Sia pure con delle distinzioni importanti. Come abbiamo notato, la Campania, infatti, rivela una dinamicità maggiore delle istituzioni locali, dimostrata nel cogliere l'opportunità di innovazione o di modernizzazione offerta dal mutato quadro normativo. Mentre, la situazione calabrese si contraddistingue per una paralisi istituzionale in materia di politiche sociali, che di fatto ancora permane. Un indicatore di questa differente velocità è dato anche dalla spesa sociale. In una situazione in cui i welfare locali appaiono deboli e dotati di scarse risorse economiche il rischio è che le organizzazioni di volontariato e le altre realtà nonprofit possano entrare in competizione tra loro piuttosto che maturare forme di cooperazione orientate al cambiamento. Le associazioni, infatti, non hanno percezione di alcun tentativo reale da parte delle istituzioni di avviare processi concertativi, piuttosto a loro avviso prevalgono, da un lato, forme di contrattazione relative a pezzi di welfare dei servizi e, dall'altro, la più generale tendenza a delegare la gestione dei servizi alla persone alle realtà solidali più strutturate. Non sempre uno spostamento delle associazioni di volontariato verso il nonprofit si accompagna ad una progettazione dei servizi più moderna e capace di intercettare i bisogni reali delle persone.

Alla luce di quanto detto, ritorniamo alla domanda di partenza: qual è il volto delle associazioni di volontariato dove il welfare si fa debole e in che direzione dovrebbero andare per contribuire a migliorare la qualità del sistema dei servizi alla persona?

L'indebolimento della dimensione politica del volontariato emerge dalla descrizione dei bisogni registrati per le singole associazioni. Il volontariato di queste regioni fa sempre più fatica ad offrire un contributo valido per il superamento di quelle condizioni economiche, politiche, legislative e, infine, culturali che caratterizzano il contesto sociale su cui interviene. Le associazioni, infatti, si concentrano su bisogni di natura strumentale (le risorse economiche e la disponibilità di spazi adeguati), si preoccupano dell'attività e del servizio, meno della capacità di incrementare il numero di volontari piuttosto che quella motivazionale rafforza questa tendenza. Il servizio al centro, dunque. Capita però che quanto più le associazioni cercano di garantire l'attività, tanto più per farlo devono coinvolgere personale non volontario, finendo con l'indebolire la natura volontaristica dell'attività stessa. L'indebolimento della *visione di insieme*, del ruolo politico del volontariato, ci sembra che, al momento e nei contesti studiati, possa trovare un parziale contenimento nella presenza in alcuni frammenti di volontariato di una riserva di orientamenti personali solidaristici e di forti elementi di gratuità (Licursi, Marcello 2008b). In generale, tuttavia, quanto più una organizzazione cresce, tanto più il suo orientamento prioritario sarà quello di trovare le risorse necessarie alla propria sopravvivenza; minore sarà l'impegno teso a rafforzare i vincoli di solidarietà con altre organizzazioni, e a coltivare con esse un impegno comune per il cambiamento sociale.

La frammentazione si realizza sia fra associazioni, ed è individuabile nell'assenza di una dimensione di rete, così come nella mancanza di un bisogno esplicito in tal senso e quindi di un comune percorso di cambiamento sociale, sia all'interno delle stesse realtà quando queste si

impegnano in più ambiti, tendono a realizzare servizi differenti, disgregandosi in unità operative tra di esse debolmente connesse.

Un aspetto molto importante riguarda la scarsa chiarezza dei confini di tante esperienze associative studiate. Soprattutto in Campania, abbiamo colto l'esistenza di realtà ibride, che si muovono all'interno di una zona grigia in cui non è facile distinguere lo spazio dell'impegno gratuito e volontario da quello del lavoro remunerato e in cui spesso le OdV coesistono con esperienze di cooperazione sociale. Molte delle rappresentazioni offerte sono servite a capire quanto la dimensione della gratuità sia oggi sotto tensione, sia all'interno delle realtà associative che come elemento caratterizzante il volontariato. L'avvio di un processo di ibridizzazione trova conferma nelle ricerche e sembra essere, per un verso, effetto della crisi della dimensione politica dell'associazionismo volontario e, per altro verso, dello spostamento, formale (attraverso la promozione di imprese sociali) e sostanziale (allargandosi sempre di più lo spazio del lavoro retribuito e della pratica dei rimborsi spesa ai volontari), delle esperienze di volontariato verso l'impresa sociale.

La strumentalità sembra generalmente caratterizzare i rapporti tra OdV e istituzioni. Il contenuto di questi rapporti, soprattutto nel contesto calabrese, è pesantemente segnato dal ritardo legislativo di cui abbiamo scritto e dalla scarsa attenzione che, fino ad ora, hanno rivolto gli attori politici alla organizzazione dei servizi, alle politiche sociali e al terzo settore in generale (Licursi, Marcello 2008a). Tutto ciò in una situazione in cui vigono principi regolativi (Fantozzi 2006) flessibili e poco chiari: le OdV testimoniano che, per lo più, il rapporto con le istituzioni deriva da una conoscenza diretta di chi ne è alla guida e che il sistema nel suo complesso manifesta elementi di particolarismo nella selezione dei progetti finanziati. Le istituzioni, infatti, raramente esercitano un controllo sull'uso dei finanziamenti concessi e, a volte, erogano risorse senza alcun vincolo di destinazione. Una differenza significativa fra i due contesti è infatti legata alla possibilità che al momento hanno solo le associazioni campane di prendere parte alla fase di concertazione delle politiche.

Alla luce di queste considerazioni, la necessità di recuperare e valorizzare la prospettiva del radicamento nel territorio (Marcello 2004, 2005) è abbastanza evidente, se si tengono ben presenti i caratteri che la questione sociale va assumendo nel nostro Paese. I bisogni della gente si vanno sempre più scomponendo, ed esigono pertanto sempre "nuovi relazionamenti" (Donati 1996). La condizione dei poveri è marcata non solo e non tanto da esigenze di natura economica, ma soprattutto da bisogni relazionali. Se questa lettura è fondata, è innegabile la necessità che il lavoro nel territorio assuma come orizzonte quello di contribuire alla tessitura di relazioni significative, dense di senso, là dove il tessuto sociale si presenta più sfilacciato.

La presa di coscienza di quelli che sono i caratteri delle nuove disuguaglianze (Ranci 2002), ci aiuta allora a riscoprire la validità e l'urgenza di percorsi di radicamento sociale, capaci di incrociare i bisogni dei più poveri, di comprenderli "dal di dentro" e di farsene carico, nella misura in cui è possibile. Un ulteriore rischio è, infatti, quello di enfatizzare in modo improprio l'importanza, peraltro indiscutibile, delle competenze tecniche nel lavoro sociale. Ciò accade tutte le volte in cui si cercano esclusivamente sul piano della competenza le risposte a problemi sociali complessi, finendo con il predisporre modalità di intervento standardizzate su bisogni che si vanno sempre più diversificando. Non solo gestori privati di servizi pubblici, dunque: la prospettiva del radicamento può aiutare le esperienze di lavoro sociale nei territori a recuperare e a rafforzare una dimensione politica, e può incoraggiare la loro traduzione in pratiche sociali realmente innovative.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (2005), *Scelte solidali*, Bologna, il Mulino.
- Ascoli U. (1999), a cura di, *Il Welfare futuro. Manuale critico del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Borzaga C., Fazzi L. (2005), *Il ruolo del terzo settore*, in Gori C., cit.
- Bottaccio M. (1999), a cura di, *Tutti al centro*, Edizioni minimumfax, Roma.
- Cesareo V., Rossi G. (1986), *Volontariato e Mezzogiorno*, EDB, Bologna.
- Cipriani P. (1999), *Nessuno escluso, mai!*, La Meridiana, Molfetta (BA)
- Colozzi I., Bassi A. (1995), *Una solidarietà efficiente. Il terzo settore e le organizzazioni di volontariato*, Carocci, Roma.
- Costabile A., Marcello G. (2003), *Ricerca sul terzo settore in Calabria*, in Latorre G., a cura di, *I Servizi socio-assistenziali in Calabria*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cursi G., Graziani C. (1995), a cura di, *Il volontariato sociale italiano*, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma.
- De Ambrogio U. (2005), "Il piano di zona", in Gori C. (a cura di).
- Demuru P. (2006), *I processi di programmazione sociale di zona in alcune Regioni italiane*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, n. 6.
- Devastato G. (1999), "Terzo settore e regolazione pubblica", in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare futuro*, Carocci, Roma
- Di Maggio P. e Powell W. (1983), *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in «*American Sociological Review*», n. 48.
- Donati P. (1996), a cura di, *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Fantozzi P. (2006), *Politica e regolazione sociale*, in Costabile A., Fantozzi P., Turi P., a cura di, *Manuale di Sociologia Politica*, Carocci, Roma.
- Fivol (2001), *Il volontariato in Calabria*, Roma.
- Formez (2003), *L'attuazione della riforma del welfare locale*, Formez, Roma, in <http://db.formez.it>
- Fortunato V., Licursi S., Marcello G. (2006), *Le Associazioni di Volontariato e i loro bisogni nella provincia di Reggio Calabria*, Centro Servizi al Volontariato dei Due Mari, Reggio Calabria.
- Frisanco R. (2003), "Terza Rilevazione sulle Organizzazioni di Volontariato", in *Voci di strada*, n.1
- Frisanco R. (2009), "Volontariati: trends e prospettive", in *Impresa sociale*, n. 4, pp. 21-43
- Gori C. (2005), a cura di, *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Gualdani A. (2005), *La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Gori C. (a cura di).
- Istat (2005), *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, documento on-line, www.istat.it.
- Istat (2009), *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati*, documento on-line, www.istat.it.
- Kazepov Y. (a cura di) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma
- Licursi S. (2010), *Sociologia della solidarietà*, Carocci, Roma.
- Licursi S., Marcello G. (2008a), *Pezzi di volontariato. Una ricerca empirica sulle associazioni di volontariato calabrese*, in «*Quaderni di Sociologia*», 47, pp. 35-67.
- Licursi S., Marcello G. (2008b), *La traccia*, Nuova Frontiera, Salerno.
- Licursi S., Marcello G. (2009), *Frammentazione e tendenze ibridizzanti delle organizzazioni solidaristiche meridionali*, in *Impresa Sociale*, n. 4, pp. 109-136.
- Magatti M. (2005), *Il potere istituzionale della società civile*, Laterza, Roma-Bari.
- Marcello G. (2004), *Il volontariato politico come esperienza di radicamento sociale*, in «*Voci di strada*», n. 2.
- Marcello G. (2005), *Radicamento e istituzionalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Nervo G. (1999), *Dove va il volontariato?*, in Bottaccio M., a cura di.
- Nervo G. (2007), *Ha un futuro il volontariato?*, EDB, Bologna.
- Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Panizza G. (2004), *Il profilo sociale regionale*, in Panizza G., Marcello G., *E si prese cura di lui. Profili della povertà in Calabria*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.

- Pearce J.L. (1994), *Volontariato*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Pesaresi F., "La governance dei piani sociali di zona", in *Prospettive sociali e sanitarie*, n.20/2003, pp. 1-7
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino (ed. or. 1957)
- Putnam R. D. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (1999a), *La crescita del terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio*, in Ascoli U. (a cura di)
- Ranci C. (1999b), *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna
- Ranci C. (2004), *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in *Territorio. Rivista trimestrale del Dipartimento di Architettura e Pianificazione*, n. 31.
- Ranci C. (2006), *Il volontariato*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C., De Ambrogio U., Pasquinelli S. (1991), *Identità e servizio*, il Mulino, Bologna
- Ranci C., Frisanco R. (1999), *Le dimensioni della solidarietà*, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma.
- Ranci Ortigosa E., *I temi e lo scenario*, in Gori C. (a cura di), cit., pp. 21-30
- Sarpellon G. (1998), *Dentro e fuori la società*, Fivol, Roma.
- Tavazza L. (2001), *Dalla terra promessa alla terra permessa*, Edizioni Fi.Vol., Roma
- Titmuss R. M. (1971), *The gift relationship: From human blood to social policy*, Vintage Books, New York.
- Trigilia C. (1995), a cura di, *Cultura e sviluppo. L'associazionismo nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.