

# L'azione volontaria nella prospettiva di nuove politiche sociali

della prof.ssa DONATELLA BRAMANTI

**La legislazione del nostro Stato assistenziale non tollera l'autonomia gestionale e culturale del volontariato, e tenta di strumentalizzarlo per le sue inadempienze; ma è un modello in crisi, e il volontariato, con la sua logica nuova, può aiutare, in un rapporto di reciprocità, la struttura pubblica per il vero bene di tutti**

**Un fenomeno sociologicamente molto significativo**

Il mio intervento avrà un taglio sociologico: intende fornire gli elementi essenziali per la comprensione di questi due soggetti: da una parte, l'azione volontaria, con tutta la sua ricchezza e la sua varietà di intervento ancora di difficile ricognizione, ma sempre più presente e vivace nel contesto italiano; dall'altra parte, la politica sociale in Italia, che segue — anche se a volte possono nascere dubbi a questo proposito — una precisa filosofia, che ha portato il nostro Stato ad essere uno Stato assistenziale verso un modello di « Welfare State », di tipo totale. All'interno di questo Stato, tutta la società civile — e non solo il volontariato — risulta emarginato. La legislazione o i progetti di legge sono un'evidente espressione di questa filosofia.

Una serie di fattori concomitanti rendono particolarmente attuale una riflessione sul volontariato, che ha cer-

tamente subito in questi anni un incremento quantitativo e anche notevoli cambiamenti al suo interno. Cambiamenti di ordine istituzionale, quali l'apertura di nuovi spazi al volontariato, offerti dalla legge sulla riforma sanitaria e sulla protezione civile. Ci sono stati anche mutamenti socioculturali, quali l'emergenza della crisi del sistema pubblico dei servizi nelle sue varie articolazioni a livello territoriale. Per queste ragioni, si sono aperti ampi spazi di dibattito sul volontariato, di cui sono stati testimonianza i due grossi Convegni che ci sono stati in questi ultimi anni, l'ultimo dei quali nel marzo di quest'anno a Lucca, dove si sono dati appuntamento i volontari, le forze sociali, gli studiosi e i politici.

Il fenomeno è molto complesso, e non è qui il caso di fare una classificazione di tutte le forme di volontariato esistenti. Certo non è irrilevante il modo con cui il volontariato si costituisce, per parlare della sua possibile incidenza nel contesto sociale e del suo essere un interlocutore — più o meno vivace e attivo — nei confronti dell'ente pubblico. Distinguiamo tre settori di volontariato: il primo è il volontariato di mutuo soccorso, che si attua a favore dei propri membri; il secondo è il volontariato civile, che si mobilita soprattutto a livello rivendicativo: pensiamo, ad esempio, al movimento ecologico; il terzo è il volontariato socio-assistenziale, che interviene a favore delle categorie più bisognose. In Italia è prevalente il volontariato socio-assistenziale, ed è quello che interviene maggiormente nella struttura pubblica.

## **Le sue caratteristiche**

Ci sono alcune linee di tendenza o caratteristiche, all'interno di questo

tipo di volontariato, che sono interessanti e innovative. La prima è l'adozione di un approccio unificante ai bisogni. Questi volontari e questi gruppi di volontari, cioè, pur andando incontro ad un singolo bisogno, vogliono tener conto che si rivolgono ad una persona immersa in una società organizzata. La seconda caratteristica è il passaggio da un intervento di tipo monofunzionale a un tipo di intervento polifunzionale. Cioè: questi volontari sono partiti venendo incontro ad un bisogno particolare e poi hanno ampliato la loro risposta a tanti bisogni. Pensiamo a gruppi di volontariato di quartiere, nati per venire incontro ad una situazione di emarginazione e che poi si sono occupati di tutte le forme di emarginazione del quartiere.

La terza caratteristica è che questi modelli di intervento si pongono nella linea della deistituzionalizzazione, non programmata aprioristicamente, ma come conseguenza delle motivazioni profonde dei volontari, nella coscienza del fallimento dei tradizionali metodi assistenziali dell'istituzione.

Una quarta caratteristica è il proselitismo, soprattutto nella fascia d'età giovanile, con la possibilità conseguente di un interscambio e di una verifica fra volontari professionisti e volontari non specializzati. Una quinta caratteristica è la frequente presenza di esperienze comunitarie, che, di per sé, superano il puro momento assistenziale, e diventano scelte di vita permanenti. Pensiamo alle comunità-alloggio o alle comunità di accoglienza, che sono sempre più diffuse e che si propongono non solo come luogo di passaggio, ma, in molti casi, come un luogo stabile di convivenza. Una sesta caratteristica è la tendenza a superare la tradizionale divisione tra ambito pubblico e ambito privato. Quindi superamento del carattere privato degli interventi assistenziali, ma anche disponibilità ad un dialogo con l'ente pubblico.

Sono soprattutto le esperienze riconducibili a queste tendenze che si pongono come interlocutrici della struttura pubblica e che chiedono di essere riconosciute come legittimi soggetti di azione sociale. Data l'estrema complessità e varietà del fenomeno, estremamente fluido e difficilmente riconducibile a schemi interpretativi rigidi, si è assistito a una certa ambiguità, anche da parte del volontariato stesso, nel considerare il proprio ruolo. Il volontariato è stato concepito in modi diversi: come supplenza, come

integrazione, con funzione anticipatoria, con funzione di umanizzazione delle strutture. Tutte queste funzioni, soprattutto quelle anticipatorie, trainanti e umanizzanti, hanno avuto e hanno un ruolo molto importante. Ma è opportuno e giusto che il volontariato assuma una funzione nuova nei confronti del pubblico, in modo da non prestare più il fianco a facili strumentalizzazioni.

### La legislazione attuale: il fine manifesto e quello latente

A questo proposito, appare interessante far riferimento alla legislazione, in parte ancora in progetto e di tipo soprattutto regionale. Tale legislazione tenta di disciplinare il rapporto tra volontariato ed ente pubblico. Bisogna notare che le leggi sono solo uno degli elementi che esprimono l'atteggiamento del pubblico nei confronti di questo fenomeno; quindi non bisogna caricare la legge di un significato troppo grosso.

Dall'esame di queste legislazioni regionali sul volontariato, ci pare di poter riscontrare un'ambivalenza: come dire, una funzione manifesta e una funzione latente. La funzione manifesta è quella dichiarata esplicitamente di voler disciplinare il rapporto tra l'ente pubblico e il volontariato, in un'ottica di promozione. La funzione latente, che si legge invece tra le righe, può essere ricondotta alla volontà di un controllo e di un uso strumentale dell'operatore volontario da parte dell'ente pubblico.

Ambedue queste funzioni servono da chiave di lettura della legislazione: ogni volta che si fa una legge, da una parte c'è il riconoscimento di una realtà e, dall'altra, si fa la legge perché il pubblico ha bisogno di controllare e di disciplinare ciò che esiste. Ci domandiamo: in queste leggi regionali, ci sono gli elementi che manifestano la volontà effettiva di promuovere il volontariato? Il primo elemento rivelatore è il riconoscimento o no di una finalità propria, di una peculiarità di intervento nell'azione del volontariato, e di un'autonomia nella scelta degli ambiti in cui operare. Il secondo elemento è il coinvolgimento nella programmazione regionale. Questi elementi sono essenziali: la loro presenza o assenza nella legislazione manifesta l'effettiva volontà o meno di promuovere il volontariato. Verifichiamo.

Una finalità propria non è riconosciuta: tutto è ricondotto al perseguimento



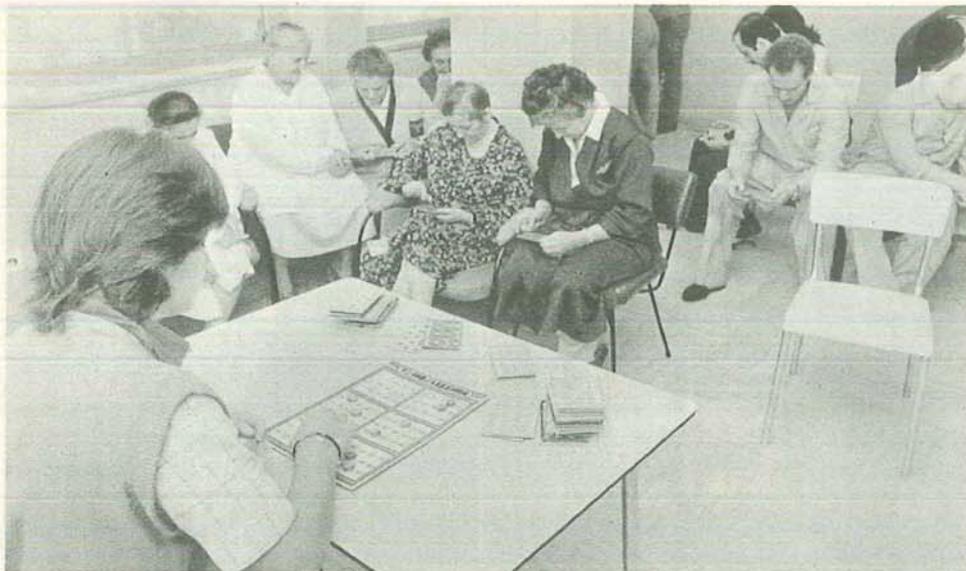
dei fini istituzionali del servizio sanitario. Un peculiare modello di intervento è assente. La scelta degli ambiti in cui operare non è riconosciuta: tutte le legislazioni regionali delimitano chiaramente i settori in cui può operare il volontariato (l'emarginazione in tutte le sue forme: handicappati, drogati, anziani soli, nomadi, minori in difficoltà). Si ha dunque l'impressione che il volontariato sia legittimato ma caricato di responsabilità solo laddove ci sono delle inadempienze dell'ente pubblico da coprire. Per quanto riguarda il secondo elemento essenziale, cioè il coinvolgimento nella programmazione, è previsto solo da alcune di queste legislazioni regionali, e sempre con modalità consultiva.

Ci sembra di dover concludere che l'ente pubblico, nei confronti del volontariato, non si muove nell'ottica promozionale — nonostante i titoli o le premesse di queste leggi — in quanto legittima il volontariato solo in funzione dell'adempimento di proprie

finalità, senza un riconoscimento adeguato di autonomie gestionali e identità culturale. Inoltre, il rapporto tra ente pubblico e volontariato, con il meccanismo delle convenzioni, è strutturato in modo da far sospettare una finalità di controllo e di limitazione. Tutto questo, per quanto riguarda la legislazione approvata o in discussione.

### La filosofia del nostro Stato assistenziale

Ma sarebbe ingiusto ridurre tutto il rapporto tra ente pubblico e volontariato alla legislazione, e rischierebbe di portare, comunque, all'immobilismo. Di fatto, la legislazione è un'espressione della filosofia che sta alla base dell'intervento dello Stato. A partire dagli anni '70, in Italia si è consolidato il modello di «Welfare State», di Stato assistenziale. In questo modello, i bisogni del cittadino — e non soltanto i bisogni primari — devono trovare risposta nell'intervento del-



lo Stato, che si caratterizza sempre di più attraverso prestazioni uniformi e unificanti, dalla culla alla bara: lo Stato deve farsi carico di tutti i bisogni, a tutti i livelli.

Si ha, da parte dello Stato, una nuova offerta di felicità, con la negazione o col paternalismo, nei confronti del mondo vitale e dei soggetti della società civile. In questa logica, il volontariato è marginale, come marginali sono tutti i soggetti che si pongono al di fuori di questa logica. Ne deriva la crescente assistenzializzazione della società civile e l'irrigidimento delle strutture dei servizi, con l'emarginazione della partecipazione civile e sociale. La crisi di partecipazione all'interno di tutte le strutture pubbliche evidenzia esattamente come non ci sia stato un reale spazio per le presenze attive sociali.

D'altra parte, si assiste sempre di più ad un ricorso al volontariato come fornitore di risorse umane, in grado di risolvere i problemi di alcune popolazioni deboli ed emarginate. Nel tentativo di centralizzare tutto l'apparato assistenziale, ci si è resi conto che venivano a mancare le risorse umane in grado di far fronte a questi problemi, e allora si ricorre al volontariato come a un serbatoio di energie. Il volontariato viene accettato nella misura in cui si adegua a questa impostazione: si ha così una strumentalizzazione e una penalizzazione del volontario.

Dobbiamo però evitare un'ennesima polarizzazione tra pubblico e privato, perché siamo in presenza di una crisi diffusa dell'intervento statale. È un pubblico che vuole strumentalizzare il volontario, ma è un pubblico in crisi, e quindi questo è un momento

particolarmente opportuno, da un punto di vista culturale, per riaffrontare in termini più sereni rispetto ad alcuni anni fa, questo rapporto tra struttura pubblica e struttura privata.

#### **Un'ipotesi di rapporto nuovo per il vero bene comune**

Ci sembra importante introdurre un'ipotesi che sottolinei la reciprocità tra l'iniziativa pubblica e quella volontaria: reciprocità che riconosca al volontariato l'autonomia gestionale, cioè un modello proprio di intervento, e la possibilità di concorrere al perseguimento di fini collettivi a partire da una propria concezione culturale della vita. Dall'altro lato, si deve prevedere l'accettazione, da parte dei gruppi di volontariato, di un controllo dell'ente pubblico. Per questa reciprocità, ci sono delle condizioni che devono essere tenute in considerazione, sia da parte del volontariato che da parte dell'ente pubblico.

Il volontariato deve superare il rischio di un'accentuazione del suo carattere privato, che lo porta ad essere un sistema chiuso e quindi isolato dalle istituzioni pubbliche, e che rischia di far cadere le proprie energie in una lotta velleitaria e non professionale, che spesso presta il fianco, in modo molto facile, alle critiche. Deve mettersi in una logica di «privato sociale», inteso come un ambito di gestione autonoma, che però è garantito pubblicamente e controllato, nelle sue risorse e nei suoi esiti sociali, secondo il criterio del bene comune.

D'altra parte, l'ente pubblico deve riconoscere la pubblica utilità dell'azione del volontariato nel rispet-

to della sua autonomia gestionale, riconoscendo i suoi meriti, soprattutto dove esso svolge una funzione anticipatoria di ricerca e sperimentazione di nuovi modelli operativi. Inoltre, deve favorire la partecipazione ai momenti decisionali, in vista della programmazione, non più concepita soltanto tenendo conto delle risorse pubbliche.

Il volontariato deve stabilire una relazione nuova con l'ente pubblico, deve prendere l'iniziativa, deve garantire una serietà di intervento, e deve rifiutarsi di essere soltanto uno strumento all'interno dell'istituzione. In questo rapporto di reciprocità, il volontariato ha una funzione estremamente importante anche all'interno del sistema sociale. Se noi teniamo conto della crisi attuale dei servizi e ricordiamo che la crisi di questi servizi non è soltanto di tipo economico (costano troppo ed è necessario operare dei tagli nelle spese) ma anche di tipo culturale, di valori e di formazione del personale che lavora nei servizi, allora è possibile che il volontariato fornisca uno stimolo nuovo e un elemento che può indicare strade nuove, e venga così a costituire un'alternativa ai modelli esistenti.

Il volontariato costituisce una valorizzazione delle ricchezze ancora presenti nel tessuto sociale e umano, nel senso dell'autorealizzazione, non soltanto di chi viene assistito, ma anche di chi volontariamente e gratuitamente presta la sua opera. All'interno del servizio prestato dal volontario, c'è una logica diversa, che può indicare una strada nuova anche alle istituzioni. Il volontariato non potrà risolvere tutti i problemi della società, ma non è da sottovalutare il suo apporto.

Non bisogna neppure caricare di eccessive attese questo mondo del volontariato in una prospettiva panvolontaristica, che arrecherebbe danno allo stesso volontariato. Il volontariato, dunque, non è da intendersi come una risposta alternativa globale, ma come una presenza attiva, dotata di una propria autonomia, di una propria specifica identità e di una propria metodologia, che può entrare in collaborazione costruttiva con altre strutture, nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi. È proprio questo che i gruppi di volontariato più consapevoli richiedono alle pubbliche amministrazioni: una programmazione territoriale, che tenga conto di tutte le risorse presenti sul territorio, rispettandone l'autonomia.