

Rappresentanza del volontariato e ruolo dei Centri di Servizio per il Volontariato¹

1. Introduzione

Il tema della autonomia delle organizzazioni di volontariato (odv), della articolazione e della aggregazione delle istanze provenienti dal volontariato, a partire dai territori, di questo composito mondo mostra oggi una rinnovata attualità, con gli emendamenti alla riforma del terzo settore presentati al Senato e volti a ridisegnare organizzazione e *governance* dei Centri Servizio. Il percorso della riforma e altri mutamenti di sistema presenti in questo mondo, con un ruolo sempre più incisivo attribuito alla funzione di rappresentatività delle reti e delle organizzazioni, inducono a sviluppare una riflessione più puntuale che riguardi i soggetti e i processi coinvolti. Per meglio intendere ruolo e funzioni di questi ultimi, sembra opportuno ricondurre questi fenomeni di trasformazione nel contesto più ampio della rappresentanza. Solo definendo a fondo il concetto e le relative implicazioni e contestualizzando i temi dell'autonomia del volontariato e della capacità di dare voce ad esso nel quadro legislativo, ma anche culturale, della Legge 266/1991 si riesce a cogliere il senso del tema.

In questo modo, riferendoci ad un modello regolativo ma anche culturale di comprovata efficacia nel tempo, è possibile intraprendere una riflessione approfondita e consapevole circa le trasformazioni, in parte insite in questo mondo dinamico e plurale, in parte indotte dal complesso *iter* legislativo della riforma del terzo settore, in cui il volontariato appare profondamente coinvolto in un *re-design* di tipo giuridico costitutivo e di *governance*.

In particolare, l'esperienza del volontariato toscano, con uno spiccato pluralismo di organizzazioni, reti e reti di reti che si intersecano cooperando, offre, dal punto di vista della capacità di rappresentanza presso le istituzioni regionali dei formati e dei modelli interessanti, con la testimonianza della L.R. 28 del 1993, di piena implementazione dell'articolo 15 della L. 266/1991 e attualmente in fase di revisione, e con l'esperienza della Consulta del Volontariato.

Una messa a punto di tipo teorico del concetto di rappresentanza, con una definita specificazione delle finalità di tale processo, e un recupero del fondamento normativo e culturale di autonomia del volontariato rispetto alla politica, ma anche rispetto alle esigenze finanziarie e logistiche, ci consentirà di porre in luce come, all'interno di un contesto pluralista delle organizzazioni e delle reti del volontariato, il ruolo e la funzione, di creazione di coesione tra le associazioni, svolto dai Centri Servizio per il Volontariato, rendendo sostanziale la norma dell'articolo 15 della L. 266/1991, costituisce una risorsa sia per l'intero sistema delle istituzioni, sia per le organizzazioni e le reti.

2. L'autonomia, i caratteri e le finalità

A fondamento dell'azione di ogni organizzazione che sia espressione della società civile organizzata vige il principio di autonomia. Con esso si intende la facoltà di scegliere liberamente la propria forma organizzativa, di stabilire le finalità da perseguire e i relativi strumenti, amministrandosi liberamente nel quadro più ampio della società, senza subire ingerenze nella propria sfera di azione. Tale situazione di autonomia non comporta l'assenza di verifiche e controlli sulla conformità dell'azione posta rispetto ai vincoli di legge, ma prevede che, al di fuori di essi, né le istituzioni né le formazioni politiche, economiche e sociali possano entrare nel merito delle

¹ Contributo di Maria Cristina Antonucci, ricercatrice Cnr, per il seminario Cesvot "La rappresentanza del volontariato ed il ruolo dei Csv", Firenze 7 marzo 2016.

attività svolte. In questo senso, la pienezza dell'autonomia di un'organizzazione viene garantita tanto dalla capacità di autodeterminare i propri obiettivi e di scegliere gli strumenti per conseguirli (potremmo definirla una "autonomia attiva" che promana dalla capacità dell'organizzazione di porre le proprie azioni) quanto dalla condizione di non subire ingerenza da parte di altre realtà esterne, siano esse istituzionali, politiche o economiche (potremmo definirla una "autonomia passiva", ovvero come immunità da pressioni esterne provenienti da qualsiasi altra organizzazione).

L'autonomia delle organizzazioni di volontariato trova il proprio fondamento nella L. 266/1991, tra le finalità espresse. L'azione di "promozione dell'autonomia del volontariato" è attribuita alla Repubblica italiana ed è oggetto della ampia previsione all'articolo 1. Tale autonomia viene ulteriormente ribadita all'articolo 10 della medesima legge, laddove si prescrive a Regioni e a Province Autonome di "*salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e favorirne lo sviluppo*". La centralità di tale valore viene prescritta e ribadita nella norma, al fine di assicurare le più ampie condizioni di favore al pieno dispiegamento dell'innovazione sociale e della sussidiarietà di cui il volontariato è riconosciuto portatore. Un rafforzamento dell'autonomia delle formazioni sociali, attive non solo nel volontariato, viene poi previsto dal testo del 4 comma dell'articolo 118 della Costituzione, dopo la riforma del titolo V del 2001, in cui viene stabilito che le istituzioni nazionali, regionali e locali favoriscano "*l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*".

Con un così ampio riconoscimento legislativo e costituzionale, l'autonomia, oltre che come condizione connessa con l'identità e l'attività volontaria, si pone come autentico fondamento della capacità del volontariato di dispiegare in modo pieno la propria azione e di far ascoltare la propria voce, nei confronti delle istituzioni e delle altre formazioni economiche e sociali, mediante gli strumenti della rappresentanza.

3. La rappresentanza: note teoriche e funzioni pratiche

Per meglio comprendere quali siano i meccanismi delega e controllo connessi alla funzione del rappresentare, sembra opportuno fornire una definizione preliminare di rappresentanza.

Con tale concetto, Cotta, Della Porta e Morlino designano: "*una situazione duale e relazionale, che suppone sempre un rappresentante e un rappresentato, e che tra questi sussista un certo rapporto*"². Se scomponiamo gli elementi di questa definizione, possiamo notare che dentro all'idea di rappresentanza sono presenti:

1. due *tipologie di soggetti*: i *rappresentati*, che delegano i rappresentati ad agire in propria vece e nel proprio interesse, e i *rappresentanti*, che ricevono l'incarico di porre in essere azioni a favore dei primi
2. un *rapporto*, processuale, di *rappresentanza* tra tali categorie soggettive: rappresentanti e rappresentati agiscono in un costante relazionarsi, con verifiche e controlli sui contenuti e gli strumenti dell'azione di rappresentanza e con una rendicontazione responsabile delle azioni svolte.
3. una esplicitazione del *contenuto*, posto in modo più o meno chiaro e definito, e delle finalità delle azioni di rappresentanza.

In questo senso, lo studioso austriaco Kelsen³ ha sintetizzato la relazione di rappresentanza nelle tre circostanze normative per cui: a) il rappresentante deve essere incaricato dal rappresentato

² Cotta, Della Porta, Morlino, *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 300.

³ H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1981, cap. 2.

(principio di *autonomia* tra le due parti, che restano sempre distinte); b) il rappresentante deve essere legalmente obbligato a eseguire il volere del rappresentato (*mandato imperativo*, per cui il rappresentante agisce entro un preciso vincolo del rappresentato); c) deve sussistere la *garanzia legale* per la piena realizzazione dell'obbligazione del rappresentante (con la possibilità di revocare l'incaricato). La rappresentanza, al di là degli aspetti costitutivi, si pone come un rapporto processuale tra le parti, di esiti non sempre certi, ma sicuramente ri-processabili e riprogrammabili tra le parti in virtù dell'autonomia e della pienezza della capacità di conferire e ricevere un nuovo mandato. Come nota Nadia Urbinati, sottolineando la dimensione non conclusa di tale processo, esso "è permanentemente aperto a soluzioni che possono lasciare insoddisfatti: può incoraggiare l'auto-creazione e il miglioramento della democrazia, ma può anche favorire forme di pressione elitaria da parte di interessi organizzati."

Nonostante la certezza circa i termini del mandato conferito al rappresentante, la reale autonomia tra le parti e la possibilità di revoca della delega, non è affatto detto che il processo di rappresentanza esiti nel modo sperato per il rappresentato. In questo caso, oltre che a riflettere sulla fallibilità del processo di rappresentanza in sé, il rappresentato può, in virtù della propria autonomia, revocare il mandato di rappresentanza, sciogliendo il vincolo di delega con il rappresentante, che non sia stato in grado di agire al meglio, tenendo come unico riferimento gli interessi del delegante. In questo senso l'azione di rappresentanza comporta delle responsabilità per il rappresentante, che è tenuto ad agire non solo sulla base del proprio mandato, ma soprattutto considerando nella propria azione gli interessi dei rappresentati. E di tali componenti di autonomia, responsabilità di mandato e garanzia legale dell'azione di rappresentanza che il processo rappresentativo si nutre e si compone, in una costante dialettica tra soggetti rappresentati e rappresentanti.

4. La rappresentanza del volontariato: una questione aperta.

A partire da queste osservazioni di carattere teorico generale, si può provare a delineare un quadro relativo alla rappresentanza del volontariato nel sistema italiano. Prevedere meccanismi, strumenti e formati di rappresentanza adeguati alla realtà del volontariato all'interno delle diverse Regioni e nel contesto nazionale è risultato negli anni un processo particolarmente complesso e non sempre orientato in una medesima direzione. In alcuni momenti storici particolari a livello nazionale e in alcuni contesti regionali specifici, esso sempre aver risposto meglio ai caratteri di autonomia, vincolo di mandato e garanzia legale dei rappresentanti verso le organizzazioni rappresentate. In altri tempi e in altri contesti il processo di rappresentanza è apparso meno rispondente rispetto ai requisiti teorici posti. Sempre, tuttavia, il processo di rappresentanza del volontariato, inteso in termini non sempre espliciti dalla norma della L. 266/1991, ha rivelato una sua centralità sia a livello nazionale, sia, forse con maggiore forza, sui territori regionali e locali, vero ambito di applicazione della dimensione sussidiaria del volontariato.

Tra le variabili da considerare ci sono sicuramente la grande frammentazione territoriale delle organizzazioni di volontariato e la dimensione relativamente limitata in quanto a numero di volontari e importi di bilancio. Il recente Rapporto sulle organizzazioni di volontariato di Csvnet e Fondazione Ibm⁴, presentato nell'ottobre del 2015, ha mostrato una fotografia piuttosto chiara in questo senso, con il 60% delle odv dotata di meno di 20 volontari. In un contesto formato da organizzazioni piccole o molto piccole, basate su rapporti di prossimità, spesso non articolati nemmeno a livello regionale, la questione della rappresentanza si pone in modo complesso: non

⁴ 1° Report nazionale sulle organizzazioni di volontariato censite da Csvnet e Fondazione Ibm, on-line: <http://www.csvnet.it/eventi/in-primopiano/gli-eventi-di-csvnet-ad-expo-milano-2015/odvreport>

tutte le organizzazioni di volontariato piccole e piccolissime sono in grado di elaborare il tema in modo compiuto, essendo pienamente impegnate nell'azione volontaria. D'altro canto, molte delle organizzazioni di volontariato grandi hanno messo a sistema il tema in più territori regionali e nella dimensione nazionale. Molte di queste realtà maggiori hanno partecipato alla costituzione del principale soggetto della rappresentanza del terzo settore, il Forum Nazionale del Terzo Settore: esso è composto da 76 reti ed organizzazioni, non esclusivamente provenienti dal mondo del volontariato, e connotate dalla presenza stabile e organizzata di proprie strutture in almeno 5 Regioni italiane. Si viene pertanto a creare una strutturale difficoltà di individuare sedi e formati adeguati per la rappresentanza delle piccole odv, intente prevalentemente a svolgere la propria attività nella dimensione del volontariato puro ma non per questo prive di tale esigenza, in un contesto in cui il Forum Terzo Settore prevede processi di rappresentanza rivolti a soggetti grandi e a reti e reti di reti. In questo senso, si può affermare che, a livello nazionale, non esista rappresentanza del terzo settore senza il Forum, ma al tempo stesso che dentro a questa grande rete di reti non si esaurisca il bisogno di rappresentanza di buona parte del mondo, composto da realtà piccole e piccolissime, presenti soprattutto nel volontariato.

Altre, importanti valutazioni possono anche essere svolte sulla capacità di rappresentanza del volontariato nel contesto regionale. Le articolazioni regionali di rappresentanza del Forum del Terzo Settore, laddove siano vitali, possono ben integrarsi, in un'ottica di sistema con le realtà dei Csv, che hanno invece funzioni di gestione e coesione rispetto alle organizzazioni di volontariato presenti sul territorio, e mantengono un contatto vivo con tutte le organizzazioni, ivi comprese le realtà più piccole, che nel Forum non troverebbero spazio. Fermi restando i compiti, definiti per legge, per i Csv – compiti che non prevedono la rappresentanza delle organizzazioni di volontariato – nei contesti regionali e locali i Centri Servizio hanno dispiegato una funzione di facilitazione nel dialogo istituzionale tra associazioni e sistema della politica regionale e locale, esercitando un ruolo di catalizzatore delle istanze del volontariato rispetto al mondo delle regole e degli adempimenti, ma anche rispetto al sistema istituzionale.

In questo senso, la possibilità di disporre di una pluralità integrata di soggetti attivi attorno al mondo della rappresentanza e della facilitazione delle attività di odv, in grado di intercettare e prendere in carico le istanze e i bisogni di realtà organizzative così differenziate, non può essere considerata come un limite o come un rischio - come talvolta appare dal testo della legge di riforma⁵ - ma come una opportunità per il pieno dispiegamento dell'autonomia di tutte le organizzazioni di volontariato.

Del resto, l'idea di un monopolio della rappresentanza, soprattutto di una rappresentanza così ampia da ricomprendere tutti gli organismi del terzo settore, e così orientata ad interpretare le istanze delle organizzazioni grandi, solo pone dei rischi di sotto-rappresentazione delle realtà più piccole, sia a livello nazionale, sia nei contesti regionali. In particolare, la previsione di incompatibilità tra ruoli di rappresentanza politica, di gestione di strutture di servizio al volontariato e di rappresentanza nel Forum Terzo Settore, può avere una sua intrinseca motivazione, in termini di evitare conflitti di interessi, a livello nazionale, ma appare del tutto sganciata dalla realtà delle articolazioni regionali, in cui il processo di creazione di una classe dirigente del volontariato matura e consapevole è emerso nel contesto dei Csv gestiti direttamente dalle organizzazioni di volontariato, più che dalle

⁵ In particolare dall'articolo 4.1 lett. N, che intende “prevedere strumenti che favoriscano i processi aggregativi, anche a livello di regione e di provincia autonoma, di enti con finalità statutarie affini, anche allo scopo di definire la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali” o dall'articolo 7 (dedicato alle funzioni di controllo e autocontrollo), punto 3 laddove si prescrive che: “Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentiti gli organismi maggiormente rappresentativi del Terzo settore, predisponde linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale”.

successive creazioni di forum regionali. Non valorizzare le esperienze e le competenze gestionali e di coesione tra diverse odv, costruite nel sistema dei Centri Servizio per il Volontariato, bloccando la possibilità di assumere al contempo ruoli nelle rappresentanze regionali del volontariato⁶, sembra chiudere le porte ad un pluralismo della rappresentanza, in grado di fornire una reale ed effettiva autonomia a tutti i mondi e a tutte le realtà del volontariato in un contesto di prossimità prezioso come quello regionale. Pur non essendo prevista dalla L. 266/1991 una funzione di rappresentanza per i Csv, la valorizzazione del ruolo di coesione tra le organizzazioni aderenti, la capacità di intermediazione rispetto ai sistemi locali e regionali, la funzione di raccolta e mediazione delle istanze provenienti dalle organizzazioni aderenti ha portato i Centri Servizio per il Volontariato ad assumere su di sé, specie nei contesti della politica locale, un importante ruolo, tanto verso le odv, quanto nei confronti delle amministrazioni locali. Si tratta di esperienze di intermediazione che hanno un valore e che rischiano di essere espunte dal sistema, con un danno complessivo per il volontariato, laddove venga attribuita ai Csv una funzione meramente gestionale-erogativa, peraltro non conforme con l'idea di autonomia del volontariato prevista dalla L. 266/1991.

Prevedere formati plurali per la rappresentanza di mondi sostanzialmente differenti (grandi organizzazioni, reti e reti di reti, piccole e medie odv e micro-associazioni di volontariato) contribuisce ad aumentare le capacità democratiche dell'intero sistema del volontariato, aprendo a rappresentazioni più rispondente alla realtà, tanto nella dimensione nazionale, quanto, anzi ancora di più, nel contesto regionale.

In questo senso, vale la pena operare un ulteriore nesso circa autonomia, rappresentanza e risorse disponibili per la realizzazione delle attività del volontariato. Una reale autonomia, dell'azione del volontariato e della successiva capacità di rappresentanza, si realizza nel momento in cui, come da articolo 15 della L. 266/1991, si provvede a rendere disponibili, in modo costante e certo, risorse economiche per lo svolgimento delle attività volontarie. Solo in un contesto di certezza di dotazione per lo svolgimento delle attività, tutte le organizzazioni di volontariato, dalle grandi associazioni, operative con il fundraising e le campagne di comunicazione, sino alle più piccole realtà, basate esclusivamente sull'impegno dei volontari, possono dirsi realmente autonome nella loro azione, tanto rispetto alla dimensione istituzionale, quanto rispetto alla ricerca di finanziamenti.

In un contesto siffatto, autonomia del volontariato e capacità di rappresentanza, nei termini di un pluralismo di fatto, assumono un significato reale, conforme tanto all'idea della L. 266/1991, quanto al dettato costituzionale in materia di sussidiarietà orizzontale e il contesto in cui la riforma del terzo settore viene portata avanti, con le modifiche e gli emendamenti al Senato, dovrebbe tenere maggiormente conto di questi elementi. Per dare autonomia all'azione volontaria e consentire alle organizzazioni di volontariato di dispiegare i processi di innovazione in modo libero e sussidiario, sembra importante provvedere un contesto giuridico in cui l'accesso alle risorse economiche e i formati della rappresentanza siano dati in modo certo, ma inclusivo, garantendo spazi per tutti.

⁶ Come previsto dalla Revisione dello Statuto del Forum del Terzo Settore del 2014 e dal successivo Regolamento sulle incompatibilità del Forum del Terzo Settore del giugno 2015, che estende le fattispecie di incompatibilità nei ruoli di rappresentanza nei Forum Regionali a chi ricopra incarichi politici regionali e locali e a chi rivesta incarichi di gestione nei Centri Servizio per il Volontariato.