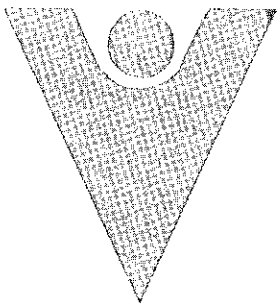
ANCI - UPI
Centro Nazionale Volontariato
Fondazione "E. Zancan"

Seminario di Studio

PARTECIPAZIONE ED EFFICIENZA
IL RUOLO DEL VOLONTARIATO
NEGLI STATUTI DEI COMUNI
E DELLE PROVINCE

Atti



Roma, 6 febbraio 1991.
Sede ANCI

COPIA UNICA

ANCI - UPI
Centro Nazionale Volontariato
Fondazione "E. Zancan"

Seminario di Studio

PARTECIPAZIONE ED EFFICIENZA
IL RUOLO DEL VOLONTARIATO
NEGLI STATUTI DEI COMUNI
E DELLE PROVINCE

Atti

Roma, 6 febbraio 1991.
Sede ANCI

SOMMARIO

Introduzione

Fabrizio Clementi
Maria E. Martini
Giovanni Nervo
Diego Novelli

Relazioni

Andrea Piraino "La partecipazione popolare nel nuovo ordinamento delle autonomie locali"

Fiorenzo Narducci "Il concorso delle associazioni di volontariato nella gestione dei servizi di base"

Giamberto Pegoraro Un esempio di convezione: l'Associazione Murialdo e il Comune di Padova

Dibattito

Corrado Corghi; Maria T. Petrangolini; Maria Rita Saulle; Bruno Frediani; Umberto Giella; Giuseppe Bicocchi; Giovanni Nervo; Gerardo Picichè; Stefano Colonnelli; Tiziano Vecchiato; Orlando Paladino; Maria E. Martini;Francesco D'Onofrio; Dario Andrian

Conclusioni

Corrado Corghi - Vice Presidente Centro Nazionale Volontariato

Trascrizione testi ***re-print*** *editoria congressuale*

Pubblicazione realizzata con il contributo dell'ANCI

CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO
Via Alfredo Catalani, 158 - 55100 LUCCA
Tel. 0583/419500 - Fax 0583/419501

APERTURA.

Fabrizio Clementi.

Impegnati in una riunione di lavoro, il presidente Triglia e il segretario D'Ubaldo ci raggiungeranno tra poco. Per consentire, nel frattempo, l'avvio di questa importante discussione, vorrei ricordare che l'Anci ha promosso per il 21/23 marzo un convegno nazionale a Chianciano sul tema: "Gli statuti comunali e la realtà civile".

Mi sembra importante comunicare questa decisione in questa sede proprio perché credo ci sia una continuità con la volontà dell'Anci di coinvolgere tutti gli organismi associativi della società civile nella elaborazione di queste carte fondamentali, quali sono gli statuti.

INTRODUZIONE

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale Volontariato

Siamo grati all'Anci non solo della disponibilità a indire, assieme all'Upi e alla Fondazione Zancan, questo incontro, ma anche dell'ospitalità offertaci.

Ci è sembrato utile che proprio in sede Anci si discutesse di questi problemi perché la preoccupazione prima è di chiarirci, proprio a datare dagli statuti quali possano essere i rapporti tra le associazioni in genere, quelle del volontariato in particolare, e gli enti locali.

A me è sembrato un fatto significativo che la legge 142, prima ancora di parlare degli organi del comune, parli della partecipazione dei cittadini; è l'angolatura rovesciata di un rapporto; si va dal "palazzo" alla gente, anziché pensare che il dialogo cittadini-istituzioni sia possibile solo se è la gente che entra nel "palazzo" o nei "palazzetti" vari sparsi in Italia. Bisogna essere reciprocamente consapevoli di questo rovesciamento di posizioni e porre le condizioni per realizzarle avendo presente la legge 142 che di questo nuovo rapporto è certamente elemento importante, unitamente alla legge 241, passata un pò sotto silenzio in agosto.

Attualmente in tutti i comuni si sta studiando e redigendo il proprio statuto che -come è noto- è una fonte normativa; non si occupa solo del come i soggetti trovino il modo di stare insieme nel comune. È un fatto importante, quindi, collocare nello statuto quali siano i rapporti della istituzione con le realtà più vive presenti nel territorio comunale.

Quando il Centro Nazionale Volontariato ha chiesto alla Fondazione Zancan prima e poi ad Anci e Upi di riflettere su questo, eravamo già in presenza di un nuovo testo della legge-quadro sul volontariato finalmente unificato ed autorevole, essendone relatore ed estensore il sen. Elia, la cui autorevolezza scientifica e politica sono una garanzia. Va precisato che tale legge è cosa distinta dalla legge sulle associazioni, attualmente alla Camera dei Deputati, e dalla legge sulla cooperazione di solidarietà sociale che ha un iter abbastanza travagliato e contestato, nel passaggio tra il Senato e la Camera.

Abbiamo sempre sostenuto che questo è un "pacchetto" di leggi importanti per un avvio di interesse politico sui temi della solidarietà, sono però tra loro distinte perché distinti sono i soggetti e ciascuno ha una specificità da conservare ed esaltare.

In questo senso, il rapporto del comune col volontariato è profondamente specifico, perché può offrire servizi (l'associazionismo è in sè importante, anche quando non offre servizi), e nel momento in cui lo fa si associa, per qualche verso, alla finalità sociale del comune.

Personalmente sono stata sollecitata a questo approfondimento -oltre perché mi occupo dello statuto nel mio comune- perché ho assistito a qualche riunione di associazioni che rivendicavano la propria collocazione "negli" enti locali, il che sarebbe la fine dell'autonomia e della libertà dell'associazionismo, cosa che credo nessuno di noi voglia, almeno intenzionalmente; ma, se non si pone attenzione, l'ente locale, in un rapporto troppo rigido, che può tradursi in dipendenza, rischia di bloccare tutta la forza di cambiamento sociale che è propria dell'associazionismo e del volontariato.

Chi di noi da tempo segue questi problemi, sa che questo è un pericolo reale, anche perché quando i rapporti si traducono in termini economici (come mons. Nervo ha sempre messo in guardia i volontari), "di troppi soldi si può morire". Si muore come espressione di autonomia e di originalità.

Ci è sembrato importante mettere insieme questi e altri problemi nell'atto in cui gli istituti previsti dalla legge 142 si stanno preparando a iniziativa dei comuni; e ci è sembrato che la iniziativa rispondesse a un modo corretto di porsi in dialogo: le associazioni di volontariato e l'associazionismo in genere hanno alcune cose da dire alle istituzioni, queste ne hanno altre.

Se, come ci è stato detto dalla presidenza Anci-Upi è in corso una serie di seminari preparatori del convegno promosso dall'Anci a fine marzo tra società civile ed enti locali, noi possiamo portare, oggi, un contributo importante.

INTRODUZIONE

Giovanni Nervo
Fondazione "E. Zancan"

La Fondazione Zancan sta affrontando in questi ultimi anni con vari seminari e sotto vari aspetti, il tema dei diritti sociali e lo scoglio difronte a cui ci si trova è la attuabilità o esigibilità dei diritti sociali che si trovano chiaramente affermati nella Costituzione: sono puntualmente richiamati nei primi articoli delle varie leggi nazionali e regionali, ma poi quando si scende alla esigibilità e alla tutela, ci si trova di solito in un banco di nebbia.

Abbiamo visto la legge 142 sull'ordinamento della autonomie locali e la 241 sul procedimento amministrativo come strumenti che possono essere utili per diradare questa nebbia, cioè per consentire ai cittadini di avere come diritto, non come favore, l'informazione su ciò che interessa, di conoscere chi è il responsabile delle azioni e delle omissioni, di esprimere e far sentire la propria voce.

Avevamo perciò messo in programma un incontro di studio con i grandi organismi del volontariato a dimensione nazionale per affrontare insieme il tema degli art. 6 e 7 della 142, in rapporto alla formulazione dello Statuto. Ci siamo trovati felicemente in compagnia di viaggio con il Centro Nazionale del Volontariato di Lucca, che stava programmando una cosa analoga e devo essere molto riconoscente alla disponibilità del Presidente, on. Maria Eletta Martini, e al Centro del Volontariato che ha assunto l'onere organizzativo dell'incontro. Per ambedue, per il Centro del Volontariato di Lucca e per la Fondazione Zancan, gli interlocutori più propri e più autorevoli sono l'Anci e l'Upi che hanno gentilmente accettato di organizzare insieme questo incontro.

A nome della Fondazione io ringrazio l'on. Maria Eletta Martini e i suoi collaboratori, come pure il presidente dell'Anci, sen. Triglia, il presidente dell'Upi, on. Torchio e i loro collaboratori e gli esperti che hanno accolto l'invito a questo seminario.

L'obiettivo della nostra Fondazione in questo seminario è limitato e preciso: al termine di questa giornata vorremmo poter individuare alcuni punti precisi da fare inserire nello Statuto che i comuni e le province stanno costruendo per rendere praticabile, poi, la partecipazione popolare affermata degli art. 6 e 7 della legge 142. Le

associazioni di volontariato stanno attendendo queste indicazioni per mettersi in dialogo, in maniera puntuale, concreta ed efficace con le Amministrazioni comunali e provinciali entro cui si trovano ad operare. Questo è l'obiettivo immediato.

Come Fondazione poi proseguiremo lo studio delle due leggi, in un seminario residenziale che terremo a Malosco presso il nostro Centro di studi e formazione dal 28 luglio al 3 agosto.

Abbiamo già stabilito accordi con il Centro del Volontariato di Lucca per una presenza e una collaborazione e spero che ci potrà essere anche una adesione, una forma di coinvolgimento anche dell'Anci e dell'Upi che renderebbe molto più efficace il lavoro e possibile poi la circolazione delle elaborazioni che si raggiungono. Comunque, le acquisizioni e gli approfondimenti di oggi ci saranno certamente utili anche per quel lavoro. Anche di questo vi ringrazio.

INTERVENTO*

on. Diego Novelli
vice Presidente Anci

Il presidente Triglia mi incarica di ringraziare tutti i partecipanti a questo convegno, al quale abbiamo un interesse particolare anche in previsione del convegno nazionale organizzato dall'Anci per il 22/23 marzo a Chianciano.

Mi limiterò solamente ad alcune considerazioni.

Il titolo del convegno è: "partecipazione ed efficenza", ma vorrei aggiungere, se mi è consentito, anche "efficacia", perché troppo spesso noi ci lasciamo prendere dalla giusta esigenza dell'efficenza, ma non sempre le cose efficienti sono efficaci.

Viviamo in una fase storica, politica e culturale caratterizzata in senso negativo dalla manipolazione dell'informazione delle coscienze. Ci fanno credere che la verità non è quello che è, ma quello che loro intendono debba essere; ci fanno credere che un servizio è importante perché risponde a determinate esigenze che non riguardano gli interessi reali dei cittadini.

E ci hanno fatto anche credere, senza introdurre la nota polemica da parte di un rappresentante dell'opposizione, che la legge 142 era una riforma rivoluzionaria in riferimento all'ordinamento degli enti locali.

Purtroppo è stata una grossa occasione mancata! Una legge che vuole riformare l'intero ordinamento e che non affronti il problema del sistema elettorale, è una legge zoppa; una legge che vuole riformare l'ordinamento degli enti locali che non affronta il problema della finanza, è una legge mutilata; una legge che vuole riformare l'ordinamento per dare un'effettiva autonomia agli enti locali e fa dipendere gli enti locali dal ministero della Polizia, è una legge handicappata; una legge che vuole riformare l'ordinamento, che continua a mantenere l'anomalia unica al mondo dei segretari comunali(con tutta la simpatia e l'amicizia per questi)...e potrei continuare...

Non si è voluto "mettere mano" a tutto questo e ciò vuol dire che è una legge che andrà riformata quanto prima, quindi è una legge che non riforma, è una riforma mancata.

Questa legge ha però una parte fondamentale -questa sì "rivoluzionaria- relativa agli statuti comunali e provinciali.

Tra pochi mesi -esattamente a giugno- (l'Anci se n'è fatto carico forse con ritardo del problema) corriamo il rischio di trovarci con gli statuti fatti a ciclostile o commissionati a qualche illustre docente universitario o avvocato o notaio di provincia che, naturalmente gettonato, ci prepara lo statuto. E quindi anche questa occasione storica di coinvolgimento della gente corre il rischio di essere frustrata se voi del volontariato - senza atteggiamenti di "captatio benevolentiae" nei vostri confronti- non riuscite a scuotere, a "disturbare il manovratore".

Chi ha fatto il sindaco sa cosa vuol dire essere scocciato dal cittadino e nove volte su dieci se sei una persona cosciente devi dire di no. Quando poi hai spiegato per un'ora che quella cosa non è possibile perché la legge non lo consente, c'è sempre chi si qualifica "compagno di partito", ti da una gomitata e ti dice: tu sei il sindaco e lo fai lo stesso... In questi casi me la cavavo dicendo che in Municipio non si fanno miracoli e lo mandavo al... reparto miracoli poco più avanti: Maria Ausiliatrice, Beato Cottolengo, Cafasso, addirittura la Sindone...

Al cittadino bisogna spiegare le cose come stanno e partecipazione, una volta per tutte, dev'essere intesa non soltanto rivendicare un sacrosanto diritto che oggi viene negato al cittadino, ma non può essere soltanto il rivendicazionismo del "più uno" stupendamente illustrato nel film "Miracolo a Milano" di Zavattini e De Sica (con i barboni che chiedono "milioni, milioni".. e uno che aggiunge sempre "più uno").

Partecipazione vuol dire consapevolezza, ma anche corresponsabilità. Per chi che vive in un quartiere partecipare vuol dire farsi carico dei propri problemi, ma anche rendersi conto che nel quartiere vicino non c'è ancora -per esempio- la scuola materna, e quindi prima ancora di avere un nuovo servizio nel proprio quartiere bisogna farsi carico che nel quartiere vicino si faccia quello che nel proprio si è già hai ottenuto con la partecipazione, la lotta e con i movimenti.

Sarebbe delittuoso che il volontariato si lasciasse sfuggire questa grande occasione, importante per riaprire una stagione democratica nel nostro Paese, in un momento nel quale stiamo correndo molti rischi.

Si dice ormai ovunque che siamo alla fine della prima Repubblica e allora vogliamo sapere cosa farà la seconda. Sarà forse una Repubblica caratterizzata da questa ventata di "bonapartismo" che ormai da tempo soffia sull'Italia? Oppure vogliamo che sia una Repubblica democratica che coinvolga i cittadini? Credo che l'Italia abbia bisogno di tante cose, meno che di altri uomini della Divina Provvidenza, ne abbiamo già avuto uno

ed è stato più che sufficiente!

Quindi: coinvolgimento, responsabilità. Ma in che modo se non riusciamo ad esprimerla? Credo che il volontariato può portare negli statuti, riproporre la questione fondamentale: "cui prodest"? Che cos'è una città? Quali devono essere le finalità di una città? Cosa vuol dire il vivere assieme in una città? Come diceva S. Agostino, la città non è fatta di pietre e di mura, ma di uomini; addirittura Sofocle 2600 anni fa, alla domanda "che cos'è la città?", rispondeva: "la città è gente".

Se noi riproponiamo l'uomo al centro dell'azione, dell'amministrazione, dello statuto, tutti gli altri valori vengono rovesciati. Anche problemi importanti come, per esempio, il valore delle aree edificabili: oggi la trasformazione di un'area non si decide in base all'utilità per il cittadino, ma se serve a far guadagnare di più. Con tutto rispetto, il profitto, la proprietà, la produzione, la produttività sono tutti valori importanti nell'economia di mercato, ma sono valori relativi non possono essere assoluti.

Negli statuti allora, vogliamo riproporre i problemi che riguardano la persona? E allora lo statuto deve esprimere attraverso questo confronto dell'associazione (dalla parrocchia alla bocciofila, alla banda musicale, ai vigili del fuoco volontari e a tutti quelli che hanno una vita di relazione) qual'è la costituzione, perché ha il valore di una carta costituente della comunità.

Uno statuto non si cambia ogni anno, deve proiettarsi nel tempo, quindi esprimere la "filosofia" della comunità, gli interessi, le vocazioni e le caratteristiche. Perciò gli statuti non possono essere fatti con il ciclostile.

Ripeto: è un'occasione storica, guai a noi se la perdiamo, il volontariato e l'associazionismo hanno, a mio avviso, un ruolo fondamentale.

*Testo non rivisto dall'A.

LA PARTECIPAZIONE POPOLARE NEL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Andrea Piraino
Consulente Anci

Premessa

Prima di riflettere sulla partecipazione popolare ed analizzare gli istituti in cui essa è articolata dalla legge 142/1990 ed anche dalla legge 241/1990, per capirne il senso ed il ruolo che può svolgere nei nuovi equilibri istituzionali voluti dall'intervento riformatore del legislatore, è opportuno ricordare i contenuti specifici della partecipazione nel momento in cui l'idea di partecipazione popolare è nata, emersa nei nostri ordinamenti e si è in qualche maniera affermata.

Sarà inoltre opportuno fare qualche considerazione circa la distanza raggiunta dalla separatezza tra le istituzioni politiche e la società civile.

Tentare qualche approfondimento su questi due punti mi sembra necessario per poter comprendere quali sono i caratteri della partecipazione popolare delineati dalla 142 e dalla 241 e, soprattutto, quali possono essere le linee di sviluppo della partecipazione per evitare che essa ripeta la parabola conclusasi con il fallimento degli anni '70.

Il carattere politico della partecipazione negli anni '70.

Come è noto, l'esperienza di partecipazione nata a seguito dei grandi movimenti soprattutto studenteschi degli anni a cavallo del '70, si consumò, fino ad esaurirsi del tutto, nell'arco di un decennio. Quali ne furono le cause?

A mio avviso e con i limiti di ogni semplificazione, credo che le cause si possano riassumere tutte nel carattere politico di quella partecipazione, che veniva considerata come la risposta critica alla democrazia rappresentativa.

La partecipazione era, cioè, mossa dalla spinta a concorrere a determinare le decisioni politiche, partendo dal presupposto che bisognasse sostituire la democrazia rappresentativa con quella diretta. Conseguentemenet a questa assunzione di fondo, la partecipazione era rivendicata e vissuta come modalità di intervento sui fini generali della politica. Non accorgendosi che non era tanto la politica fondata sulla rappresentanza ma quella fondata sulla volontà generale, sull'interesse generale e quindi sui fini generali che era andata in crisi e bisognava sostituire.

Alla base dei processi di partecipazione degli anni70 stava dunque il tentativo di riformare la nostra democrazia i cui caratteri disfunzionali venivano individuati soltanto nel fatto che si trattava di un sistema rappresentativo, ritenuto formale e quindi incapace di far emergere i reali bisogni della gente. Si trascurò del tutto la circostanza che i meccanismi di rappresentanza erano fondati su due principi di organizzazione nati dalla rivoluzione francese ma nel tempo diventati completamente astratti: il principio della volontà generale e quello dell'interesse generale.

Erano queste le catene che tenevano bloccata la democrazia degli anni '60 e ne rendevano totalmente inadeguate al complessivo funzionamento del sistema le sue modalità di espansione.

Il non essersi resi conto di ciò ha portato al fallimento della partecipazione intesa quale forma di intervento diretto nel sistema politico per poter concorrere a determinare la volontà generale ed a definire l'interesse generale.

Tutti ricordiamo il fervore della partecipazione ai consigli circoscrizionali, ai consigli distrettuali della scuola, dove si discuteva dei grandi principi convinti che si partecipasse alla determinazione delle politiche generali del Paese.

Col tempo, però, ci si accorse che partecipare per cercare di cogestire con la classe politica i fini della comunità non solo era impossibile ma svuotava dal di dentro ogni possibilità di controllo del sistema politico.

Anzi, paradossalmente -ma non tanto, poi- lo rendeva più libero perché il sistema complessivo nel frattempo si era modificato e non assegnava più alla politica la determinazione dei fini (che era passata in potere delle Agenzie di comunicazione) ma la scelta dei mezzi economico-finanziari per realizzare fini altrove determinati.

In sostanza, una partecipazione che crede di potere decidere e non capisce che la sua funzione è quella di controllare i processi decisionali allontana progressivamente le persone dalle istituzioni e le induce a ritirarsi nel proprio particolare approfondendo così il vallone che separa la società civile dalle istituzioni.

Gli anni '80 sono caratterizzati da questo grande "ritorno al privato" che non ha, però,

tutte le valenze negative di cui spesso si dice ed, anzi, indica qualche elemento positivo come l'impossibilità di modificare il sistema attraverso istituti e modalità la cui intima struttura è quella politica.

Comunque sia, gli anni '80 registrano il fallimento della partecipazione e l'emergere di nuove modalità di vissuto comunitario attraverso le quali la gente cerca di incidere nei processi decisionali. Con una rilevante novità rispetto al passato: che in questa circostanza la separatezza dal sistema istituzionale non è vissuta come condizione di disagio ma come valore alternativo a quello dell'integrazione politica che, invece, è considerata e giudicata negativamente come segno di disfunzione.

Soltanto che questa ricerca di incidenza nel sistema con i meccanismi, gli istituti, le forme di organizzazione, le modalità di partecipazione proprie del mondo privatistico risulta in sè superata dalla complessità del sistema generale nel quale viviamo. Il grande impegno nei processi di ristrutturazione industriale, la formazione di organizzazioni proprie dei mondi vitali, l'affermarsi del volontariato, il grande boom dell'associazionismo sono tutti esempi di tentativi di influenzare il sistema complessivo rivelatisi incapaci di incidere nelle istituzioni proprio a motivo del principio di separazione tra società civile e mondo politico dal quale discendono.

Così che tutto quanto di positivo essi producono resta totalmente estraneo al sistema politico e contribuisce ad allargare la separatezza dalla società civile. Con quali conseguenze e quali pericoli per la democrazia non è il caso di sottolineare.

È questa la realtà difronte alla quale si è venuta a trovare la parte intellettuale, politica e sociale più responsabile del nostro paese ed è questa la realtà che ha urgente bisogno di trovare innanzi tutto una riconnessione tra questi mondi costituiti dal sistema politico e dal sistema sociale.

Il carattere comunitario della partecipazione nella legge 142.

È a partire da questa consapevolezza che deriva alle forze politiche la spinta sufficiente per approvare queste due importantissime leggi 142 e 241 del 1990 nelle quali e con le quali si tenta di riprendere un cammino di avvicinamento tra istituzioni e sistema sociale a partire dalle comunità che costituiscono la base dell'intero ordinamento.

Gli istituti con cui ciò viene perseguito sono svariati: dalla responsabilizzazione delle forze politiche alla definizione di un ruolo distinto per gli apparati burocratici. I principali restano, però, quelli della partecipazione popolare. Molto esattamente coglieva questo

aspetto l'on. M.E. Martini quando affermava che è la prima volta che una legge antepone le norme che disciplinano la partecipazione popolare a quelle che disciplinano l'organizzazione: è un fatto che la dice tutta circa il fine e la prospettiva che con la 142 si vuole realizzare.

Si tratta di un fine e di una prospettiva che mirano ad un tipo di riconnessione delle istituzioni con gli aspetti più significativi del mondo civile per una complessiva ristrutturazione delle comunità locali, nella consapevolezza che questo fatto è la base per il rinnovamento e la riforma generale delle istituzioni nel loro complesso.

E qui bisogna subito dire che gli istituti previsti configurano una partecipazione popolare affatto diversa da quella degli anni '70, in un certo senso addirittura "rivoluzionaria", che potremmo indicare come "comunitaria" nel senso che, da un lato, mira a controllare (se si vuole) assieme agli organi direttamente rappresentativi del comune (i consigli) la gestione amministrativa e, dall'altro, ad intervenire direttamente nelle decisioni non generali ma specifiche che nel procedimento amministrativo si assumono. Non solo. Ma una partecipazione che non è limitata ai cittadini ma è estesa, anzi, addirittura, concepita originariamente come esplicabile innanzi tutto attraverso le libere forme dell'associazionismo tra le quali rientra in prima fila il volontariato.

Dunque una partecipazione comunitaria quella prevista dalla legge 142, il cui carattere fondamentale è dato dalla sua complessità e dal suo movimento non lineare ma circolare.

Complessità che comprende una partecipazione: 1) mirata al controllo delle decisioni politiche, che non si limita alla rivendicazione di spazi di decisionalità diretta; 2) tesa ad assicurare un intervento nei procedimenti amministrativi e nella gestione dei servizi pubblici; 3) aperta alla operatività non solo dei cittadini ma soprattutto delle associazioni e delle formazioni sociali.

Insomma, una partecipazione al contempo politica, economica, sociale. Nè più e né meno di quella prevista dall'art.3/2 della Costituzione che impegna la Repubblica a consentire l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

Ma vediamo, in rapida sintesi, queste connotazioni. Innanzi tutto una *partecipazione politica*. Bisogna subito evidenziare che è una partecipazione secondo i principi della nuova politica. E dunque non una partecipazione al momento decisionale (per la quale mancherebbero, a tacer d'altro, le informazioni) ma una partecipazione al momento e secondo le modalità del controllo. Che, come indica la stessa legge 142 all'art. 32, con

riferimento ai consigli, è una modalità capace di dare l'indirizzo politico all'amministrazione. Funzione di indirizzo e controllo che la legano ad uno specifico organo del comune e non genericamente a tutta l'organizzazione. E per questo i principali istituti individuati sono quelli delle proposte, delle petizioni, delle istanze, delle assemblee consultive, dei referendum (che se forse è preferibile che non siano abrogativi non per questo devono essere necessariamente solo consultivi e dunque possono essere anche propositivi), del difensore civico.

Ed a questo proposito non è inutile spendere qualche parola in ordine al difensore civico, la cui esperienza negativa, nella forma finora sperimentata, ha indotto qualificati ambienti della società civile a prospettarne una elezione diretta da parte dei cittadini. Non è una questione semplice e per questo forse è preferibile la soluzione adottata nel ddl della regione Sicilia che prevede una disciplina affatto diversa dell'intero istituto.

Innanzi tutto prevedendo il difensore civico quale organismo collegiale e poi, in secondo luogo, quale organismo istituzionalmente collocato all'incrocio fra le amministrazioni: comunale, provinciale e regionale. La qual cosa ne rafforza, com'è evidente, il ruolo di controllo. Terzo elemento della particolarità della disciplina prevista in questo disegno di legge regionale siciliano, il fatto che il difensore civico non viene né eletto direttamente dal popolo né scelto da parte dell'assemblea regionale o di altro organo (giunta o presidente) ma viene sorteggiato tra i nominativi contenuti in un apposito albo del quale si può far parte per il possesso di particolari elementi di qualificazione.

Viceversa, a me sembra incomprensibile un difensore civico che promana e che deriva la propria legittimazione da parte dell'amministrazione. Così come diventa troppo dirompente un difensore civico che traesse la propria legittimazione direttamente dal popolo e diventasse quindi un organo di governo contrapposto al consiglio, alla giunta, al sindaco in una prospettiva di alternativa politica.

Detto questo, la seconda caratteristica della partecipazione prevista dalla 142 è quella di essere una *partecipazione economica*. Qui, evidentemente, uso il termine economico in senso proprio di dimensione che attiene alla casa e dunque, come per i greci, privata, particolare, non in grado di pervenire alle generalità degli interessi della comunità. Eppure assolutamente necessaria in questa nuova prospettiva nella quale si ha consapevolezza che il bene comune non è raggiungibile più attraverso la difesa e la promozione dell'interesse generale ma soltanto attraverso la composizione dei vari ambiti di relazione comunitaria.

A tal fine gli istituti previsti dalla legge sono: quello dell'intervento dei privati nel

procedimento amministrativo; quello dell'accesso agli atti; quello dell'informazione; quello della pubblicità degli atti; quello della partecipazione alla gestione dei servizi.

Quest'ultimo è certamente un istituto nuovo non tanto in riferimento alla gestione dei servizi sociali ma per il fatto che questo tipo di partecipazione si può realizzare anche nella gestione di altri servizi pubblici locali dove la concessione a terzi secondo l'art. 22 può essere fatta in base a considerazioni di opportunità sociali e nella costituzione delle società per azioni si possono ricercare partners degli enti locali economicamente validi.

Si pensi soltanto, difronte all'incapacità del modello pubblico, cosa può significare la possibilità di inserire questo modello di gestione privata.

E veniamo così al terzo aspetto della *partecipazione sociale*. Dal punto di vista teorico la questione è molto delicata e implicherebbe un lungo discorso esplicativo. In questa sede si può illustrare dicendo che la partecipazione prevista da questa riforma degli enti locali non si limita a prevedere istituti per i cittadini ma che, senza escludere questa modalità, punta decisamente alla valorizzazione delle formazioni sociali che, un verso, consentono il primo livello di partecipazione e, per un altro verso, costituiscono il modo in cui in una società di gruppi ci si può fare valere. Al di là di quelle che sono le forme tradizionali, oggi in crisi, dei partiti politici.

In sostanza si supera la vecchia partecipazione dei cittadini-uomini politici che possono incidere nelle decisioni. Alla vecchia visione liberale di un bipolarismo fra cittadino ed istituzioni statali che non esiste più come valore ma che ha determinato la condizione di solitudine in cui l'uomo vive oggi fra la folla, nel trambusto della guerra, in una realtà caratterizzata dal prevalere dell'agire strumentale su quello comunicativo, come direbbe Habermas, si sostituisce un tipo di partecipazione sociale che non si limita a prevedere, ad istituire delle modalità che sono praticabili esclusivamente dai cittadini ma che prevede la chiamata in prima fila delle formazioni sociali, del cooperativismo, del volontariato, dei movimenti civili.

Così che, in conclusione, si può affermare che, se questa forma di partecipazione sociale si considera assieme a quella economica di gestione dei servizi ed a quella politica di controllo dell'amministrazione, è facile vedere qual'è l'essenza di questa modalità partecipataria che ho definito comunitaria e che dovrebbe essere capace di ridurre la distanza tra le istituzioni politiche e la società civile e quindi costituire il primo passo nel rinnovamento istituzionale che, come ci ha insegnato Sturzo, non può che partire dal basso e cioè dalla dimensione comunale.

Conclusioni

E qui mi sembra opportuno sottolineare un aspetto non trascurabile che conferma la natura speciale del comune.

La partecipazione popolare disciplinata dalla legge 142 si riferisce principalmente ad esso e non riguarda la provincia e le altre istituzioni.

Trovo questa scelta di grande coerenza logica perché il comune, nel complessivo sistema di governo locale, più che a funzione di gestione, è chiamato a funzione di indirizzo e di controllo della attività di governo che esplicherà in maniera sempre più accentuata la provincia. Basta pensare allo sviluppo che avranno settori funzionali quali quello dei beni culturali, dell'ambiente, dei trasporti, delle comunicazioni, dell'assistenza socio-sanitaria che, come stabilisce l'art. 14, sono attribuiti alle competenze della provincia.

Il comune, invece, pur rappresentando la propria comunità ne curerà gli interessi mediante la funzione di controllo e quindi era necessario che venisse vivificato dall'apporto diretto dei cittadini e delle loro organizzazioni popolari.

IL CONCORSO DELLE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO NELLA GESTIONE DEI SERVIZI DI BASE

Fiorenzo Narducci

Il tema del seminario di studio, associando partecipazione ed efficienza, richiama due fra i contenuti di maggior significato dell'ordinamento delle autonomie locali e conferma il convincimento, in verità non da tutti condiviso, delle potenzialità che questa legge possiede per trasformare l'organizzazione della società civile nel nostro Paese, attraverso un complesso processo di rinnovamento nel quale la validità antica ed attuale del volontariato è in grado di esercitare un ruolo importante.

L'analisi sezionata per singole norme, effettuata precipuamente per pervenire ad una corretta lettura giuridica delle stesse, ha lasciato per ora un pò in ombra gli obiettivi di ampio orizzonte che i principi espressi dalla legge propongono alle collettività locali, sottolineando l'ampia portata dell'autonomia loro attribuita.

Non vi è stata finora una riflessione approfondita sugli intendimenti del legislatore quand'egli ha affermato con il V comma dell'art. 7 che "al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni". Diritto che ha significati sostanzialmente diversi da quelli relativi all'accesso agli atti ed alle informazioni, che è diritto di "conoscere per partecipare".

Riprendendo i concetti espressi all'inizio dell'art. 6, secondo i quali "i comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale", l'art. 7 conclude indicando in qual modo gli enti locali debbono conseguire il fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività della amministrazione e cioè attraverso l'accesso degli enti, delle organizzazioni del volontariato e delle associazioni alle strutture ed ai servizi.

L'esigenza di trasformazione in senso partecipativo dello stile di gestione amministrativo viene da lontano, è stata avviata in altri paesi da molti anni sopratutto nella organizzazione dei servizi delle comunità locali. Ha avanzato più speditamente in alcuni

di essi, ha sofferto resistenze talvolta insuperate in altri.

Si è affermato che la partecipazione non può essere fine a se stessa ma deve costituire uno strumento per utilizzare le energie creative degli uomini e ridurre le resistenze al rinnovamento e che deve essere sostenuta dalla volontà deliberata di accrescere, con essa, l'efficacia e l'efficenza dell'azione amministrativa.

Il diritto di accesso dei cittadini agli atti ed all'informazione ha capovolto uno dei pilastri della cultura e dei comportamenti dell'Amministrazione locale, nella quale tutti gli atti erano considerati riservati salvo quelli che, per legge, dovevano essere resi pubblici; l'ordinamento previgente determinava un sistema impostato sull'allontanamento fra amministrazione ed amministrati e si traduceva in quella che è stata definita una vera e propria "sindrome da separazione". La separazione fra l'amministrazione e la società civile spiega in gran parte l'atteggiamento critico e sovente ostile degli amministrati verso gli amministratori.

Una riflessione su questa situazione, su queste condizioni che sono tuttora presenti diffusamente, è sembrata necessaria per sottolineare tutta la forza rinnovatrice della quale sono dotati gli istituti di partecipazione previsti dall'ordinamento; una forza che va utilizzata senza improvvisazioni estemporanee, che richiede uno studio attento del modello di costruzione di una nuova organizzazione politica ed operativa nella quale i ruoli, le funzioni, i compiti sono tutti da ricalibrare e definire per assicurare lo spazio dovuto ad un nuovo protagonista: la comunità dei cittadini, con le sue libere associazioni.

Non si è in presenza di un sovvertimento dei ruoli di rappresentanza, restando a quella elettiva le funzioni che alla stessa assegna la legge e che sono di alta e qualificata amministrazione, né di quelli di responsabilità dell'organizzazione operativa che da questa apertura al quadro delle organizzazioni sociali riconquista un rapporto aperto, in fondo più umano, con i cittadini, attraverso il quale potrà far apprezzare la validità del suo operato.

Nella partecipazione effettiva dei cittadini all'amministrazione, il ruolo delle organizzazioni di volontariato -e delle altre libere associazioni- assume, per i motivi in precedenza accennati, una importanza che travalica la funzione concreta che esso sarà in grado di esercitare. Esse devono concorrere in misura rilevante al processo di rinnovamento che si fonda sull'autonomia e sull'ideologia della partecipazione, assieme alle altre forme associative spontanee o promosse, alle quali l'ordinamento affida questa

funzione.

Soprattutto da esse, espressione di solidarietà e pluralismo sociale, sorrette da ideali limpidamente definiti nel progetto di legge quadro, ci si attende la capacità di riaccendere nell'organizzazione locale la fiamma dello "spirito di servizio" che è stata la grande forza che per tanti anni -ed in condizioni ben più difficili delle attuali- ha costruito quel prezioso rapporto che ha unito l'ente e la comunità.

In quali forme di gestione dei servizi, previste dall'art.22 dell'ordinamento, è configurabile la partecipazione del volontariato, organizzato secondo i principi ed i criteri indicati dal disegno di legge quadro?

Molto dipende, naturalmente, dalla natura dei servizi, dalle attitudini e dalla consistenza organizzativa delle associazioni, che fanno escludere una loro possibile presenza nelle aziende speciali a carattere imprenditoriale e nelle società per azioni sia pure a rilevante partecipazione pubblica. Non è da escludersi che in questi organismi possano riservarsi spazi all'intervento ed all'attività del volontariato, ovunque utile e proficua: sembra difficile immaginare che negli stessi la presenza possa esercitare un concorso, sia pur limitato, ai processi decisionali e, quindi, all'amministrazione.

Più congeniali ad una partecipazione delle organizzazioni del volontariato sono le gestioni dei servizi pubblici effettuate in economia diretta; mediante concessione giustificata dal sussistere di ragioni di opportunità sociale; a mezzo di istituzioni, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale.

L'apporto del volontariato nell'ambito dei servizi istituiti per ridurre l'area del disagio e dell'emarginazione può essere decisivo nel momento in cui numerosi fattori tendono ad estendere questi fenomeni e ad acuirne drammaticamente gli effetti, mentre le risorse economiche per fronteggiarli adeguatamente vengono drasticamente ed ingiustificatamente ridotte.

I problemi della partecipazione all'amministrazione delle libere associazioni divengono più complessi e delicati per il ruolo particolare delle associazioni di volontariato, ruolo che si proietta nella amministrazione e che partecipa nell'organizzazione.

Per risolverli occorre anzitutto la volontà di costruire in modo nuovo il comune che dovrà affrontare la frontiera del 2000, liberandoci da tutti i condizionamenti che ancora il passato ci pone. È necessario che l'ordinamento autonomo - gli statuti ed i regolamenti - siano aperti con dichiarata convinzione e con regole ad essa corrispondenti, ai principi che ispirano la riforma.

È necessario saper dare una dimensione nuova e diversa, certamente più significativa e ricca di impegni più elevati, ai ruoli della dirigenza politica ed amministrativa.

Se lo statuto avrà questa capacità -per esprimere la quale non vedo davvero sprecata qualche indulgenza ai principi ed alle ispirazioni ideali che debbano arricchirlo- e se i regolamenti sapranno raccoglierla e svilupparla, il rinnovamento istituzionale degli enti locali potrà dirsi impostato coerentemente con i dettati costituzionali e potrà dare solide fondamenta a tutto l'ordinamento della Repubblica. Se questo non avverrà, soprattutto per lo spirito di conservazione che sembra prevalere nei primi approcci ai nuovi ordinamenti, avremo perduto una grande occasione, probabilmente irripetibile.

Ho tracciato, a grandi linee, le forme di gestione dei servizi nelle quali il volontariato può esercitare il ruolo che allo stesso intende assegnare la proposta di legge avanti al Parlamento ed al quale aspira il movimento spontaneamente costituitosi e che rappresenta oggi una realtà significativa nel Paese.

Un'analisi dei servizi di base nei quali il volontariato può esercitare un ruolo significativo è influenzata dalle diverse condizioni che caratterizzano le nostre collettività, sia per la dimensione demografica degli oltre 8.000 comuni e province, sia per le profonde differenze sociali ed economiche esistenti, che richiedono approcci ed interventi diversi nelle forma e nella sostanza.

Pur con queste riserve, tenterò una elencazione sommaria dei servizi nei quali la partecipazione delle organizzazioni di volontariato può risultare fattore rilevante per l'efficenza dei servizi prestati ed anche per l'innalzamento qualitativo degli stessi, per quello spirito di solidarietà umana che è ancora la medicina più rara e preziosa per guarire i mali di una società che sovente appare egoista e crudele. È un tentativo che ha il carattere di esplorazione nell'ampia distesa delle funzioni degli enti locali, nella quale a prima vista i servizi sociali appaiono i più idonei agli apporti del volontariato.

I problemi della casa, dei quartieri dormitorio, degli sfrattati, degli extra-comunitari, ricadono fatalmente nelle competenze dei comuni, scarsamente dotati di risorse umane preparate ad affrontarli e di risorse economiche per risolverli. Quest'ultimo è problema che non è il caso di toccare, perché condurrebbe inevitabilmente a riflessioni amare ed a asprezze polemiche. Ma la risorsa umana, idonea a concorrere all'impostazione delle soluzioni ed a realizzarle, sovente con interventi nei quali la professionalità, esercitata

con sensibilità e senza schematismi può portare un primo decisivo contributo all'emergenza e consentire di individuare insieme, le migliori soluzioni definitive.

Il concorso degli operatori del volontariato, coordinati con quelli dell'organizzazione ufficiale, ciascun impiegato nelle funzioni per le quali meglio risulta preparato, può essere decisivo.

La protezione dei giovani nelle comunità e nelle scuole dalle insidie criminose quotidianamente incombenti, il recupero dell'abbandono e della emarginazione dei tossicodipendenti, gli interventi di reinserimento e sostegno dei portatori di handicap, segnano altri settori nei quali interventi associati con quelli dei servizi sociali comunali, con la polizia urbana, con le forze dell'ordine, possono dare una svolta positiva a problemi gravi, che s'ingigantiscono sempre più perché non siamo riusciti finora ad incidere su di essi con una strategia d'intervento organica.

La protezione civile è già, da anni, il servizio nel quale l'organizzazione del volontariato è stata impegnata senza risparmio, assicurando una funzione decisiva nei momenti dell'emergenza. Questo settore dell'organizzazione del volontariato potrebbe trovare -come del resto già avviene in alcuni comuni- un altro motivo d'impegno a carattere continuativo: nella protezione della natura, nella formazione di un rapporto nuovo fra cittadini ed ambiente, nel quale i primi assumano consapevolezza della funzione determinante dell'ambiente per conservare ed elevare la qualità della vita, maturando nella coscienza di ognuno il rispetto per i valori preziosi che esso riunisce ed offre alle comunità.

Un settore che merita attenzione particolare è quello della cultura. Gli enti locali, i Comuni in particolare, sono impegnati a conservare e valorizzare tesori preziosi della comunità, della quale testimoniano la storia, le tradizioni, un passato sovente prestigioso. Musei, biblioteche, archivi, pinacoteche costituiscono un patrimonio da proteggere con ogni accortezza, da curare con competenza ed amore. Non basta, soprattutto all'universo dei piccoli comuni, la sensibilità che è sempre presente per questi valori: occorrono interventi di riordinamento, di classificazione, piccoli restauri, cataloghi, iniziative che facciano conoscere ed apprezzare il valore di questi tesori, che ne consentano la fruizione da parte di tutti coloro che sono ad essi interessati. È un campo nel quale vi è spazio per giovani ed anziani, per tutti coloro che hanno interesse per la cultura, per la storia e per le tradizioni della loro comunità. Testimonianze preziose di un passato prestigioso possono tornare in luce, fare dell'Italia dei comuni il tessuto che unisce le nostri capitali della cultura con i territori dove questa è nata e si è espressa più genuinamente.

Ed a proposito degli anziani, dei cittadini della terza età, quali e quante possibilità di azioni efficaci ed integrate fra organizzazione comunale e volontariato, con gli interessati destinatari, e per molti aspetti protagonisti, di progetti con i quali la nostra società civile sia capace di utilizzare la disponibilità di esperienze e competenze di elevato valore, che sono tuttora in grado di arricchire la vita della comunità, ponendosi come obiettivo di tutelare, insieme con la salute e la sicurezza sociale, soprattutto la dignità umana di generazioni che hanno concorso in misura decisiva alla crescita del nostro Paese e che sono ancora in grado di dare, con rinnovato entusiasmo, energie intellettuali certo non affievolite dall'età.

Sono consapevole che questa "esplorazione" indica strade in parte nuove e diverse da quelle verso le quali il volontariato tradizionalmente si è incamminato e nelle quali si è conquistato meriti ed apprezzamenti.

D'altra parte io non ritengo che intento del legislatore, nel formulare il V comma dell'art.7 dell'ordinamento, sia stato quello di rendersi promotore di visite organizzate - e con quali fini: ispettivi, educativi? - ai servizi ed alle strutture degli enti locali.

Le indicazioni che mi sono permesso di richiamare all' attenzione sono, quindi, motivate dalla convinzione che alla costruzione e gestione del nuovo comune, della nuova provincia, tutta la comunità ha il diritto, il dovere, l'interesse e la capacità di partecipare, definendo razionalmente l'apporto di ciascuno nel funzionamento complessivo di una organizzazione che deve essere animata dallo spirito di chi crede nei valori dell'autonomia e della democrazia e nella funzione che, per realizzarli, le nostre istituzioni sono chiamate a svolgere.

UN ESEMPIO DI CONVENZIONE: l'Associazione Murialdo e il Comune di Padova

Giamberto Pegoraro

1. L'associazione Murialdo di Padova è una realtà di volontariato che riunisce famiglie, singoli adulti, comunità di vita, religiosi, senza preclusioni ideologiche di alcun genere, al fine di "aiutare persone in condizioni di particolare bisogno, specialmente giovani in stato di abbandono" (Statuto, art.4), attivando forme concrete e dirette di accoglienza e promuovendo la cultura e la pratica della solidarietà.

Siamo partiti circa vent'anni fa con l'intuizione, inconsapevolmente innovativa che, per accogliere e promuovere l'accoglienza non occorre essere persone speciali, non occorre creare ambienti speciali, non servono nemmeno strumenti, metodi, iniziative speciali.

Da una parte infatti ancor oggi stiamo constatando, giorno dopo giorno, l'altissimo potenziale di accoglienza che la "normalità" può esprimere. Dall'altra vediamo come le persone accolte siano all'affannosa ricerca di un anonimato e di una normalità di vita che permetta loro, una buona volta, di non essere casi speciali, ma semplicemente, integralmente persone.

L'intervento educativo consiste dunque nel rendersi disponibili alla persona che si accoglie, dando per casa la propria casa, per affetto il proprio affetto, per opportunità educativa il rapporto con le nostre persone, con le nostre idee, i nostri gusti anche con i nostri limiti.

La convivenza si costruisce sul rispetto, ma anche sul rischio e sulla bellezza della diversità di quanti accolgono e di quanti sono accolti.

Attualmente l'associazione riunisce e coordina nel territorio padovano una quarantina di nuclei familiari che fanno accoglienza e può, in questo modo, seguire oltre 90 persone, in forme del tutto diversificate, possibilmente rispondenti ai bisogni, alla maturità, alle esigenze evolutive delle persone accolte.

2. Secondo questa logica di promozione della normalità e dell'iniziativa del

volontariato ci sembra si sia mossa anche la legge 184/83 "disciplina dell'adozione e dell'affidamento di minori" là dove privilegia come forma di servizio maggiormente idonea allo sviluppo psico-affettivo e all'educazione dei minori due istituti tipicamente volontaristici -lo sottolineo, perché poi questo produce un paradosso-, quali l'adozione e l'affidamento che, se possono e devono essere promossi e incentivati dall'iniziativa dell'ente locale, d'altra parte non possono esprimersi se non in un contesto affettivo realizzabile solo per scelta, cioè nel privato.

Questo fatto pone in posizione di debolezza l'ente pubblico locale nel momento stesso che, avendo l'obbligo morale e giuridico di assicurare ad ogni minore un ambiente famigliare idoneo (art.2), non può porre se stesso direttamente come risposta adeguata ai bisogni del minore, ma deve reperire chi liberamente si senta in grado (e oggettivamente sia in grado) di offrire tale ambiente al minore.

3. Vi sono stati peraltro dei comuni che, sulla spinta deistituzionalizzante degli anni '60 e '70, hanno seguito la strada dell'alternativa agli istituti gestendo direttamente e con personale proprio accoglienze di minori, per lo più nella forma delle comunità-alloggio (come a Torino, Genova e Venezia).

Tali strutture hanno rivelato con il tempo alcuni limiti evidenti rispetto alle intenzioni della legge e soprattutto rispetto ai diritti dei minori.

a - Difficilmente un'accoglienza professionale, con la formazione degli operatori, si struttura in contesto affettivo tale da riprodurre realmente il calore familiare. Anzi, per certi aspetti, l'instaurarsi di legami affettivi tra operatori ed utenti, è vissuto con disagio.

b - I costi di gestione di tale struttura raggiungono oggi cifre pro-capite che vanno dalle 200.000 alle 300.000 lire al giorno, dovute soprattutto al costo del personale (in media un operatore assunto per ogni utente). A fronte di questi costi si hanno ancora rette di istituti, anche riadattati secondo i nuovi standards, che si aggirano attorno alle 30-40.000 lire giornaliere pro-capite.

c - La "tenuta" degli operatori è piuttosto bassa. Alcuni dati sulle comunità-alloggio di Torino parlavano di una tenuta media di due anni e mezzo per operatore, nella stessa realtà educativa. Si rende dunque necessario il frequente cambiamento di comunità o di mansione degli educatori.

La funzione delle comunità pubbliche oggi ha acquisito sempre più precisamente connotazioni di temporaneità (in vista di un più stabile inserimento in un "nucleo familiare") e di risposta all'emergenza (là dove sono necessari pronti interventi e non siano disponibili accoglienze private o del volontariato).

Per altri tipi di bisogno, specialmente in riferimento alle esigenze affettive del minore, la struttura organizzata direttamente dall'ente pubblico, manifesta inevitabili carenze.

4. Un'altra strada è stata seguita in questi anni e ha visto direttamente protagonista l'ente pubblico locale: la ricerca, la selezione, il coordinamento di famiglie affidatarie (la cosiddetta "campagna affidi").

Un certo numero di comuni, anche nel Veneto, non solo ha sperimentato iniziative d'informazione e di promozione dell'affido familiare, ma in qualche caso ha sperimentato, tramite i servizi sociali, anche il coordinamento da parte della struttura pubblica delle famiglie affidatarie.

Anche così si sono prodotte alcune incongruenze ed incompatibilità tra attese e compiti degli operatori pubblici e aspettative ed impegni degli affidatari.

Infatti gli interessi degli operatori pubblici (dare una risposta rapida ed efficace al caso che avevano sottomano) non corrispondevano alle aspettative delle famiglie affidatarie (talvolta, è vero, eccessivamente "approprianti"). Si è parlato anche di "affibbiamento" piuttosto che "affidamento".

Ciò che soprattutto ha recato disturbo in tante esperienze di affido è stato il fatto che la disponibilità di una coppia sembrava autorizzare l'operatore pubblico ad intromettersi nella vita privata delle famiglie affidatarie, talvolta anche riguardo all'organizzazione del menàge familiare o all'educazione dei figli.

L'esito di tale confuso rapporto tra pubbliche responsabilità e private disponibilità è stato, nel Veneto, il ridursi del numero delle famiglie che hanno aderito alle proposte di affido (75 ancora disponibili secondo i dati dei comuni nel 1988 nel Veneto; a fronte di 476 coppie selezionate per l'adozione).

Questo dato acquista ancora più rilievo se confrontato con la sola realtà della nostra associazione (che vede disponibili all'accoglienza oltre 30 famiglie, quando ne risultano 10 disponibili in provincia di Padova).

5. Come si può capire, l'elemento in gioco è come si possa strutturare un buon

rapporto di collaborazione tra una organizzazione pubblica, in particolare l'ente locale, ed una realtà privata, in particolare un'associazione di volontariato, quando ambedue le parti sono essenziali al conseguimento di un fine di pubblica utilità.

E si dice "associazione" e non puramente "privati cittadini", perché l'associarsi di cittadini privati, rispettando la loro dimensione privata nell'organizzazione interna, conferisce strutturazione e rilevanza pubblica al loro manifestarsi verso l'esterno.

La convenzione (o "disciplinare" come sarà chiamata per ragioni procedurali amministrative la convenzione tra associazione Murialdo e comune di Padova per il 1991), si è rivelata fino ad oggi lo strumento più efficace di collaborazione, sia pur passibile di ulteriori perfezionamenti, soprattutto quando si torna ad obbedire ad una logica istituzionale (per es. attraverso il rigido ricorso a standards), piuttosto che progettuale.

Occorre anche dire che una delle ragioni che ha fatto sì che la collaborazione tra comune di Padova e associazione Murialdo sia proseguita con felice intesa e l'intrattenimento di rapporti personali, cordiali e frequenti, tra i funzionari dell'ente locale e i responsabili dell'associazione. Il che pone la questione, non di poco conto, se siano possibili delle vere intese essenzialmente sulla base di rapporti strutturati burocraticamente.

6. Seguendo l'impianto di una mia precedente riflessione di tipo generale sui principi e sulle linee fondamentali che strutturano una convenzione tra ente pubblico e associazioni di volontariato (cfr AA.VV. *Volontari oggi*, ed. SEI, 1990 pp 158-162), e facendo riferimento all'esperienza di collaborazione di questi anni con il comune di Padova (nonché ad altre esperienze meno felici con altri enti), mi sembra di poter indicare le seguenti condizioni come essenziali per costruire un buon rapporto, prima che una convenzione, tra ente pubblico e realtà di privato-sociale.

a) *Il riconoscimento della pari dignità dei contraenti e della bilateralità del contratto.*

Questo aspetto nelle convenzioni viene generalmente sorvolato come non immediatamente utile ai fini dell'accordo. Eppure la maggior parte degli equivoci, specialmente iniziative unilaterali non previste dal contratto, nascono dalla presunzione che una delle parti (in genere la parte pubblica) sia il soggetto più rilevante.

Ci troviamo allora di fronte ad enti pubblici che chiedono una cauzione per sottoscrivere la convenzione o che vorrebbero imporre all'associazione l'assunzione

delle spese inerenti alla registrazione del contratto.

Altre volte si ignorano clausole della convenzione stessa senza alcuna consultazione della controparte. Al riguardo abbiamo recentemente inoltrato una nota di protesta all'assessorato agli interventi sociali della Regione Veneto perché alcuni comuni (specialmente i più piccoli) ignorano sistematicamente l'impegno previsto dalla convenzione all'art.6 di prosecuzione dell'assistenza agli adolescenti anche oltre il compimento del 18° anno di età.

Dietro a questi atteggiamenti si riscontrano frequentemente i classici limiti dell'ente pubblico:

- L'ignoranza di fronte a problemi che non rivestano anzitutto interesse amministrativo ma affettivo e richiedono dunque nell'approccio competenza, delicatezza, passione.
- Il frequente cambiamento dei referenti (politici, amministrativi, tecnici ...) per cui si ha l'impressione di dover cominciare ogni volta da capo, senza che si sia realmente consolidata una cultura e una prassi della collaborazione progettuale.
- La burocratizzazione eccessiva dei passaggi formali.

Dopo cinque anni che abbiamo presentato la prevista documentazione, risulta ancora che "è in corso l'istruttoria per l'autorizzazione al funzionamento della struttura" (premessa della convenzione alla lettera d).

- L'ottica istituzionale, per cui talora prevale l'attenzione agli adempimenti formali piuttosto che a quelli sostanziali.

Da questo punto di vista non sono ancora stati identificati degli standards idonei a valutare una realtà di accoglienza organizzata in "associazione".

Le diverse ispezioni di giudici tutelari o di responsabili dei servizi pubblici hanno lasciato sulle prime interdetti gli ispettori, dal momento che si aspettavano di visitare un istituto o qualcosa di analogo.

A questi limiti talvolta fa riscontro l'aspettativa di risposte pronte e immediate, miracolistiche, di fronte ai casi segnalati, come se si potesse improvvisare un'accoglienza di tipo familiare o un serio e duraturo itinerario educativo.

b) *Un comune terreno di azione e comuni obiettivi.*

Questa è solitamente la ragione che porta due enti distinti e non omogenei a collaborare.

Il terreno comune, nel nostro caso, è "la realizzazione di servizi sociali in favore di minori e giovani in stato di bisogno" (art.1).

Già a questo livello però possono emergere valutazioni ed atteggiamenti diversi. Lo

"stato di bisogno" va infatti pubblicamente definito perché l'ente locale si possa sentire impegnato ad intervenire.

E non raramente vi è discrepanza tra una valutazione dei bisogni così come emerge da chi opera sul territorio e vive i problemi nella loro quotidianità e quanti, dal punto di vista "pubblico", hanno bisogno di essere confortati anche da una normativa e da parametri oggettivi che permettano loro di agire.

Vi sono infatti vincoli dovuti alla residenza, all'accertamento dei fatti e delle competenze, alla rigidità di alcuni passaggi formali. Non avviene infatti nel sociale quanto avviene nel settore sanitario che, chi vive una situazione di disagio viene aiutato là dove il disagio si produce.

Molte persone non hanno titolo per essere aiutate. Avviene così che almeno un terzo delle persone che aiutiamo non rientrano nella categorizzazione prevista dalla pubblica assistenza.

D'altra parte il volontariato, se è moderno quindi non puramente riparatorio, è in anticipo sul senso comune nella valutazione dei bisogni sociali e nella sperimentazione di nuove soluzioni, più vicine ai bisogni delle persone. Mentre succede spesso che l'ente pubblico (dal politico all'amministratore, dal magistrato all'operatore) si dimostri attento ai problemi in relazione al loro grado di turbamento o di minaccia della convivenza sociale (tossicodipendenza, malattia psichiatrica, immigrazione, carcere ecc...) e non sia altrettanto sensibile ai problemi dell'handicappato grave o del minore o dell'anziano che, essendo socialmente innocui, sono frequentemente destinati al ricovero in istituto (a tutt'oggi si calcola che solamente un minore su dieci sia accolto in strutture e con modalità alternative all'istituzionalizzazione).

Detto brevemente, l'ente pubblico tende a dare rilievo alla prospettiva riparatoria dell'intervento, l'associazione di volontariato tende a porre in risalto la dimensione preventiva e di promozione sociale.

Perciò già nella determinazione dei bisogni e della loro portata individuale e sociale e in riferimento agli obiettivi da proseguire si apre un vasto campo di confronto, di dialogo e di reciproca sensibilizzazione.

c) *La chiara definizione delle competenze e delle responsabilità.*

Si deve solitamente presupporre che, se due enti si convenzionano, è sulla base di una riconosciuta diversa disponibilità di risorse. Le due parti hanno cioè, ciascuna, qualcosa di peculiare da dire e da dare per la realizzazione di un progetto.

L'associazione Murialdo rende disponibili risorse umane, ambienti familiari, contesti

affettivi che nessuna realtà istituzionale può offrire. Accogliere secondo le modalità affettive previste anche dalla legge 184/83 richiede un investimento personale più che professionale, un impegno a tempo indeterminato più che a orario. Queste condizioni non rientrano nelle prospettive e nelle possibilità di una struttura pubblica.

D'altra parte vi sono dei costi, legati all'accoglienza; vi sono delle competenze tecniche che chi "fa da genitore" non è tenuto a possedere.

Avviene così che l'ente locale si impegna a coprire tutte le spese relative all'accoglienza. Questa è spesso la voce che interessa di più, tanto che sembra conferire all'ente pubblico, in quanto erogatore di denaro, una specie di primazia tra i due contraenti.

Questo se si considera la spesa e non il prodotto, cioè ancora una volta se si ragiona in termini riparatori e di tamponamento del disagio, piuttosto che di investimento sociale. È anche sotto questo profilo che riusciamo a tenere i costi a 1/4 rispetto alle analoghe forme di intervento gestite direttamente dall'ente locale. Ciò non significa che il volontariato non faccia spendere. Anzi rileva nuovi bisogni, chiede nuovi interventi, promuove iniziative di tipo innovativo. Tutto ciò, soprattutto nella fase di avviamento, può costare, e molto, all'ente locale.

Un altro settore di competenza pubblica è l'assicurazione di un sostegno professionale e tecnico al gruppo di volontariato. O direttamente, attraverso una èquipe costituita da propri professionisti; o indirettamente, coprendo le spese per un'èquipe professionale privata.

La prima via è di incoraggiare, in quanto rappresenta un'ulteriore occasione di collaborazione e, se si vuole, di vigilanza sul funzionamento del servizio.

Ma il momento di più difficile inquadramento è la definizione delle responsabilità finali.

Ci sono infatti responsabilità legate alle competenze, ma vi sono responsabilità legate al servizio in quanto tale.

È necessario evitare invasioni di campo, perché questo porta con se il rischio di blocchi o di irrigidimenti. D'altra parte si devono evitare anche vuoti o scollegamenti nel servizio perché là dove il servizio è debole il disagio si acutizza.

Nell'accoglienza di minori in stato di abbandono e nell'impegno di accompagnarli all'autonomia è necessario non solo offrire loro un ambiente familiare affettivamente idoneo, ma occorre pensare ai rapporti con la scuola prima e con il mondo del lavoro poi, occorre pensare al loro normale inserimento sociale, alla gestione della quotidianità e del tempo libero, occorre prevedere le difficoltà che si possono incontrare in seguito ad avventure sentimentali, alla perdita del lavoro, a problemi con la giustizia, alla

difficoltà di trovare casa...

Di fronte a questa massa di eventualità, vi deve essere la possibilità di risposte date in tempo utile, di persone che realmente e personalmente si sono prese carico del giovane. Si realizza dunque una forma di parentela acquisita. Se dunque, da un punto di vista oggettivo, si potrebbe dare una certa responsabilità finale all'ente locale, dal punto di vista del giovane, soprattutto sotto il profilo affettivo, il referente finale diventa sempre più la persona che lo accoglie.

D'altra parte eventuali questioni di competenza o di responsabilità tra enti non dovrebbero turbare l'accoglienza delle persone accolte (così come le divergenze tra coniugi non dovrebbero ricadere sui figli a turbare la loro crescita).

Di tanto in tanto, specie se l'accordo tra ente pubblico e associazione subisce incrinature, è bene riportare ogni discorso al senso ultimo del rapporto: il bene delle persone accolte. Solo a partire da questo principio unificante si possono ritrovare le strade più adatte anche per una collaborazione.

La convenzione

E veniamo allo strumento tecnico che sancisce l'intesa tra pubblico e volontariato: la convenzione.

Si tratta di descrivere ciò che già avviene nella pratica, tenendo presenti le evoluzioni che il rapporto di collaborazione ha avuto nel tempo e potrà ancora avere in un prossimo futuro.

A tal fine alcuni passaggi fondamentali possono essere:

a) Una premessa alla convenzione vera e propria, in cui si definisce lo scopo della convenzione e si individuano il terreno di intervento comune e le diverse competenze. Si riconosce, per esempio, l'autonomia della associazione nella gestione delle proprie attività interne (cariche sociali, distribuzione degli operatori, collocazione degli utenti, accettazioni o dimissioni...).

b) La convenzione riguardo alla assegnazione dei tecnici di sostegno (disponibilità, funzioni, compiti...).

c) La convenzione economica.

d) L'approvazione di un regolamento operativo.

Stipulare una convenzione può rivelarsi un fatto estremamente produttivo per le associazioni non solamente in ordine agli effetti economici, che in un primo momento

sembrano i più concreti, ma soprattutto in ordine ad una diversa consapevolezza che esse assumono, accettando di uscire dalla propria privatezza per porsi di fronte al "pubblico" in un confronto aperto.

Il passaggio dal "privato" al "sociale" induce effetti salutari come, ad esempio, la necessità di una più rigorosa razionalità operativa. Dalla lettura delle convenzioni, è facile rendersi conto delle differenze fra modello e realtà , anche se i contenuti di questi atti sono in continuo miglioramento. Gian Paolo Manganozzi dopo averne esaminate un gran numero scrive: "Se dal piano delle enunciazioni teoriche si passa a quello delle realizzazioni concrete, si rileva facilmente che strumento del raccordo tra pubblica amministrazione e associazioni di volontariato è la convenzione: atto bilaterale discusso e criticato, ma che ancora non ha trovato una valida alternativa. Anzi: essa si rivela sempre più come idoneo strumento di collaborazione tra enti collegati da identità di fini, capace anche di cogliere duttilmente le spinte partecipative".

INTERVENTO

Corrado Corghi
Vice presidente Centro Nazionale per il Volontariato

Apprezzo molto la relazione di Piraino sulla partecipazione popolare e vorrei mettere in evidenza alcune difficoltà.

Sulla partecipazione. Il relatore ha fatto un "codicillo" storico sulla partecipazione. Vorrei notare che è vero che nel '68 i movimenti giovanili hanno promosso una -bene o male, in modo disadorno o meno- forma di partecipazione, ma non si dovrebbe dimenticare che alla metà degli anni '50, Bologna è stata la prima città a proporre i consigli di quartiere e mi sembra opportuno ricordare il Libro Bianco fatto al tempo di Dossetti.

Da molti anni partecipo attività dei consigli comunali e posso immaginare quante difficoltà e resistenze si incontreranno per questo tipo di partecipazione. I Consigli comunali sono rappresentativi della società e pensare ad un'altra rappresentanza al loro fianco, non è agevole.

Occorre quindi cautela negli statuti, nel portare avanti anche certe impostazioni che la legge permette perché si potrebbero incontrare difficoltà da parte degli stessi partiti politici presenti nei consigli comunali. D'altra parte, come si è manifestata in genere la partecipazione nei grandi e medi comuni? Non l'abbiamo vista, ad esempio, nei piani regolatori per i quali c'è stata solo una partecipazione di interesse particolare, di carattere economico. Di più non abbiamo visto fino ad oggi.

Aziende municipalizzate. Non è facile trovare modi di partecipazione sui problemi delle aziende municipalizzate anche perché una società che fa attività economica molte volte è in contrapposizione ad interessi partecipativi popolari. Ho presenti le vicende delle aziende municipalizzate delle farmacie e di altre aziende e consorzi.

Difensore civico. Questo istituto è stato una frana generale in tutto il nostro Paese.

Il Difensore civico non ha rappresentato nulla, solo una spesa in più da parte del comune. Se viene eletto, come viene eletto, dal consiglio comunale, come fa il consiglio stesso a decidere sulla persona che dovrebbe difendere gli interessi di una comunità? A questo punto o sono insorte delle contrapposizioni o il cittadino non si è sentito rappresentato. Il Difensore civico dovrebbe quindi essere eletto in una forma completamente diversa dall'attuale, non cioè dai Consigli comunali.

Tipo di partecipazione. Faccio riferimento ad una esperienza della mia città: il Tribunale del malato. Si tratta indubbiamente di un tipo di partecipazione, però è un tribunale, si pone pur sempre su un piano negativo e questo ha creato infinite difficoltà all'interno del mondo sanitario.

Non credo che la partecipazione debba essere esclusivamente di questo tipo, ma continuamente propositiva permettendo una forma di controllo vero, cioè un modo di proporre, di portare avanti progetti, di informare.

Informazione ai cittadini. Forse a questo incontro avrebbero dovuto essere presenti anche i direttori dei giornali locali, gli unici che fanno proposte o critiche, in qualche modo opinione pubblica in una città. .

Questo è un fatto importante perché il quotidiano locale non ha partecipazione, si identifica con i direttori e i redattori, ha un rapporto con il proprietario del giornale: c'è una differenza enorme, in questo senso, dalla partecipazione popolare.

Credo di aver espresso alcune questioni che emergono nella vita comunale.

INTERVENTO

Maria Teresa Petrangolini
Movimento Federativo Democratico

Credo sia molto importante che si facciano riflessioni sul contenuto specifico di questa parte degli statuti da parte di soggetti impegnati nel campo della tutela dei diritti cittadini. Desidero, con l'occasione, annunciare che anche il nostro Movimento, insieme ai sindacati, farà a marzo un convegno sulla democrazia comunale e la partecipazione ai diritti dei cittadini per dare il suo contributo allo sviluppo della democrazia nei comuni e nelle province.

Ma perché ci troviamo a parlare di queste cose? Se lo chiedeva anche mons. Nervo. Evidentemente perché ci interessa la tutela dei diritti dei cittadini più che la partecipazione in senso stretto. Certo, sarebbe interessante partecipare al controllo delle decisioni, ma trovandoci difronte ad una profonda crisi dello Stato, il problema è che nessuno prende decisioni e se queste vengono prese, non vengono attuate: c'è una crisi di legittimità delle istituzioni, una crisi di rappresentanza, una serie di crisi insomma che rientrano nella crisi più generale dello Stato. A mio avviso, occorre avere consapevolezza di questo per pensare agli statuti comunali e alla partecipazione dei cittadini perché non siamo difronte a istituzioni in grado di gestire la società.

Credo che l'aver scelto, da parte del Parlamento, di inserire nella legge una parte sulla partecipazione e la tutela dei diritti dei cittadini, sia una presa d'atto di necessità: è impossibile ormai pensare di governare un Comune senza il concorso di forme nuove sia di rappresentanza che di partecipazione e di organizzazione. Potrebbe sembrare una concessione, un favore, ma invece a me sembra intelligenza nel riconoscere che le istituzioni non sono più in grado di garantire l'efficacie e l'efficenza dei Comuni. È importante chiarire tutto questo soprattutto perchè crisi dello Stato per i cittadini significa la crisi di tutelabilità dei loro diritti e quindi tutte le forze che si mettono in campo -dal volontariato all'associazionismo, ai movimenti, al tribunale per i diritti del malato- sono tentativi di rispondere a questa situazione.

Parimenti importante è sottolineare il modo in cui si interpreta la partecipazione,

perché è ormai necessario riconoscere una dimensione costituzionale a questo modo di fare politica della società: di solito si pensa che ci sia l'istituzione da una parte e, dall'altra, il nulla (oppure un qualcosa che chiede insistentemente di entrare dentro qualcos'altro), ma è arrivato il momento di capire che dall'altra parte c'è un modo di gestire la società, di fare Stato, di organizzare i cittadini, che ha portata costituzionale. C'è, in sostanza, un fatto nuovo: dopo la crisi dei partiti è nata quella che noi chiamiamo l'area del "sesto potere" cioè l'area della cittadinanza attiva che si organizza difronte al problema della tutela dei diritti.

In realtà, definire questi istituti comporta per una serie di realtà, un'assunzione maggiore di responsabilità.

C'è una responsabilità di concorrere al governo del Comune, di "sporcarsi le mani" in certe situazioni. Ciò è possibile se c'è allo stesso tempo il riconoscimento di una dimensione costituzionale autonoma.

Sempre sul tipo di partecipazione, pensiamo di puntare su alcune cose.

Da una parte puntiamo sugli organi di partecipazione. Più che pensare ad un Comune che promuove la partecipazione (promuovere che cosa? la partecipazione c'è già) pensiamo al riconoscimento costituzionale di quello che c'è e, semmai,a vedere in che modo tutto questo può interagire con le istituzioni.

Per quanto riguarda il Difensore civico, stiamo cercando di capire se su questa figura si può puntare oppure no. Essendo la norma molto vaga, in realtà questa potrebbe essere o una figura dell'amministrazione o dei cittadini. Infatti se viene eletto dal Consiglio comunale, diventa più un interlocutore che un rappresentante dei cittadini. Come fa un rappresentante dei cittadini essere eletto dall'amministrazione? Non può curare gli interessi di quelli che stanno dall'altra parte, essendo membro dell'amministrazione.

Oppure si pensa all'elezione diretta. Solo in questo caso si può contare su questa figura quale garante della tutela dei diritti dei cittadini. Il Difensore civico non può essere l'una cosa e l'altra. In ogni caso occorre pensare a figure che in qualche modo siano rappresentative dei cittadini.

Indubbiamente, da parte delle istituzioni c'è una scarsa conoscenza di quello che fanno certi nuovi organismi di partecipazione. Per esempio, questi vengono spesso vincolati moltissimo alla dimensione della domanda. Si ritiene, cioè, che tutto ciò che nasce nella società serva per rivolgere delle domande alle istituzioni che poi devono rispondere, quando, invece, ormai la maggior parte di di questi istituti dopochè sanno che le risposte non arriveranno mai, tendono a farsi la domanda e anche a rispondersi.

Si sa benissimo che quando in una corsìa di ospedale ci sono letti in corridoio o si

rimane lì fin quando quei letti ritornano dentro le stanze, oppure rimangono sempre in corridoio. Non è una forma di mera protesta, ma di tutela dei diritti dei cittadini. Le istituzioni tendono a relegare la funzione di tutti i movimenti, soggetti, associazioni di vario tipo alla funzione della domanda: tu chiedi, l'istituzione risponde, mentre, purtroppo, le istituzioni non rispondono più.

Sul rapporto cittadino/associazionismo (non è polemica, caso mai questa sarebbe rivolta più alle istituzioni che all'associazionismo) siamo preoccupati del modo molto semplicistico di pensare da parte delle istituzioni: per loro è sufficiente formare le consulte, gli albi chiusi in cui tutte le associazioni si devono iscrivere per avere accesso alle strutture. Non si riconosce che il cittadino, in quanto tale, ha questi diritti.

Sono d'accordo che non esiste il cittadino singolo e poi i partiti, ma è una questione di diritto: i diritti sono dei cittadini e non delle associazioni. Le istituzioni stanno tentando, per esempio in Lombardia, di limitare l'accesso alle strutture perché adesso c'è la legge sui diritti del malato.

Questo non è tanto un problema delle organizzazioni dei cittadini, quanto un problema che è molto legato al modo di cogliere le organizzazioni della società, da parte della società politica.

INTERVENTO

Maria Rita Saulle
Rappresentante Anffas

Desidero innanzitutto manifestare molta gratitudine per questo invito e vorrei fare alcune considerazioni a titolo personale.

Devo i miei complimenti all'associazionismo perché da una ricerca che ho condotto a livello nazionale per il CNR, è risultato che la maggior parte dell'insegnamento dei diritti umani -studi, ricerche e seminari- è fondato sul privato e le istituzioni, al confronto, fanno pochissimo. Inoltre quello che spesso emerge dal privato è qualitativamente ottimo: il privato -cattolico e laico- svolgono un'attività di primissimo ordine in questo campo.

Fatta questa considerazione che vuole soltanto sottolineare l'importanza del volontariato, non solo da un punto di vista della operatività, ma anche del contributo alla crescita culturale e al progresso nel campo dei diritti umani, vorrei aggiungere due considerazioni.

La prima riguarda l'art.22 lett.e), dove si dice che *"I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme....* e) *a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati".*

Naturalmente ho pensato anche alla mia Associazione e ad alcuni problemi che si pongono da un punto di vista generale e che voglio rilevare perché ne sia fatta chiarezza.

he cos'è una Spa? Quali oneri fiscali gravano su una Spa? Le Direttive comunitarie che riguardano l'evoluzione della Spa, dovranno incidere su questa normativa? Evidentemente sì, perché la Direttiva comunitaria, in base all'art.189 del Trattato di Roma, obbliga lo stato nei risultati, quindi anche le Spa dovranno rientrare sotto le Direttive comunitarie in materia.

Forse, quando si è creata questa norma non si è pensato a questa problematica.

E allora, sul piano interpretativo, perché non pensare alle Fondazioni, che in molti stati stranieri sono esentasse e che servono a convogliare capitale pubblico e privato e che erogano ugualmente servizi?

- Una seconda considerazione riguarda il difensore civico. Ciò che mi colpisce in questa norma, oltre a qualche valutazione che può essere più o meno positiva sull'attività fin'ora del difensore civico, è questa "facoltà" per cui lo statuto provinciale e comunale "può" prevedere l'istituto del difensore civico. Mi preoccupa molto quando in una legge c'è una facoltà, perché significa che il comune e la provincia sono liberi di istituire o di non istituire il difensore civico.

Sulle modalità di istituzione posso anche concordare sulle critiche avanzate perché potrebbero assommarsi due competenze nella stessa persona, ma personalmente rimango dell'idea che un difensore civico ci deve essere, non solo a livello locale, ma anche a livello nazionale. Anni fa sostenni che il ministero per gli Affari sociali avrebbe potuto rappresentare forme di coordinamento a livello nazionale per i difensori civici sul piano locale. Qualcosa del genere sta avvenendo nella Commissione della parità presso la presidenza del Consiglio, di cui sono membro per la quale già in fase di modifica legislativa, ho insistito perché avesse un ruolo di coordinamento degli organismi locali periferici (consulte, consigli di parità, consulte comunali, regionali ecc...) altrimenti sul territorio, senza un coordinamento, ognuno potrebbe intendere la parità o la disparità in un modo o nell'altro.

Anche per il difensore civico dunque, si dovrebbe prevedere un obbligo, non una facoltà, e un coordinamento a livello nazionale.

INTERVENTO

don Bruno Frediani
Caritas Italiana

È un vero peccato che in una legge-quadro anche di novità così grande, non sia stato possibile inserire anche la riforma elettorale, perché le modalità di elezioni mi sembrano uno strumento importante di controllo e di partecipazione dei cittadini.

Mi pongo una domanda: come i più poveri e i meno provveduti potranno partecipare, attraverso i vari strumenti che sono previsti dalla legge, alla fase di indirizzo, di controllo e di gestione dell'ente locale? Non c'è il rischio che queste aperture vengano utilizzate solo da quelle persone che vi sanno entrare con maggior facilità: i più provveduti, che hanno strumenti migliori e più conoscenze? Uno strumento di partecipazione popolare rischia di diventare così uno strumento d'ingresso per lobby, caste, categorie che hanno da promuovere e da promuovere e difendere interessi di carattere più particolare.

Un altro problema è rappresentato dalla partecipazione alla gestione dei servizi attraverso società. Nelle Spa il volontario non ci potrà entrare perché è già pieno di debiti e non ha la possibilità di intervenire con dei fondi, allora chi ha interessi ad entrare nelle Spa per gestire i servizi, è gente che ha soldi e che ha fondi da investire. Quanto, di fatto, poi si potranno gestire i servizi negli interessi dei destinatari e non, invece, di chi spende e di chi investe? È vero che la maggioranza delle azioni resta dell'ente locale, ma quanto l'ente locale riuscirà a restare libero dai condizionamenti di chi investe fondi e risorse?

Gli esempi fino ad ora realizzati di gestione da parte di enti terzi di servizi che di per sè dovrebbero essere programmati e controllati dall'ente locale (un esempio per tutti, le Usl), hanno, di fatto, esonerato gli enti locali dalla programmazione e dalla scelta delle priorità, per cui, pur affermando il principio che è il sindaco e il comune il titolare della sanità e della sicurezza sociale, di fatto sono altri enti a gestire i servizi. Non c'è il rischio, che ancora si facciano delle affermazioni di principio, ma poi nei fatti si agirà con altri criteri?

Sono abituato a pensare i diritti strettamente collegati ai doveri. Cioè, se da una parte ci sono dei diritti, da qualche altra parte ci debbono essere anche dei doveri. Nel caso

in cui certe cose non vengano fatte, chi paga e come? Certe affermazioni rischiano di rimanere sulla carta e non ci sono strumenti e possibilità perché i cittadini, associati e non, possano in qualche modo farsi valere.

INTERVENTO

Umberto Giella
Direzione Naz. A.N.P.AS.

Concrdo con le osservazioni fatte da Don Bruno Fredinai sul fatto che la L.142, purtroppo, non affronta alcuni questioni importanti tra le quali, appunto:

- la definizione della riforma elettorale in direzione della assegnazione di un effettivo potere ai cittadini per la scelta dei propri amministyratori e delle maggioranze politiche che dovrebbero sostenerli;
- la definizione di nuovi criteri di finanziamento delle Autonomie Locali.

Tale legge, nonostante ciò, rappresenta una tappa importante nel cammino verso la riforma delle AA.LL.

Vorrei affrontare, perciò, due questioni che ritengo importante sottolineare in questa fase di discussione.

Per quanto riguarda gli statuti comunali, proprio per il fatto che sono strumenti, si pone il problema di inserire tutto ciò che è possibile, anche se non è previsto esplicitamente dalla legge.

Anzitutto noi riteniamo estremamente importante inserire una prima parte di principi che affermano l'impegno dell'ente locale rispetto una serie di problematiche anche di ordine sociale, legandolo anche al fatto che le delibere degli enti locali possono anche non essere approvate dagli organismi di controllo, se in contrasto con i principi dello Statuto. In questo senso noi riteniamo che probabilmente ci sia molto lavoro da fare per individuare alcune norme specifiche (valorizzazione della partecipazione femminile con delle commissioni ad hoc, impegno per spese nelle politiche sociali, portatori di handicap ecc...

Un secondo elemento oltre lo statuto, è dato dal problema che si pone dei tempi certi per l'attuazione dei regolamenti. Dopo gli statuti ci sarà bisogno di una serie di regolamenti per far funzionare gli istituti previsti; riteniamo che sia estremamente importante e guardiamo con interesse al momento di coordinamento nazionale, a questo rapporto anche di associazioni, di volontariato con i rappresentanti dell'Anci a livello

nazionale ecc...

Per lo strumento del referendum, esprimiamo alcune riserve rispetto al fatto, ad esempio, che sia sganciato da altri appuntamenti elettorali perché potrebbe comportare problemi per la partecipazione e la validità.

Quanto al problema del difensore civico, concordo con le cose dette durante il dibattito e cioè che non può essere eletto dalla semplice maggioranza del consiglio comunale, ma, eventualmente, dai cittadini e, comunque, deve essere rappresentativo. All'interno dello Statuto e dei regolamenti in particolare vanno definiti compiti, ruoli e mezzi anche a disposizione del difensore civico, per farlo funzionare.

E ancora: cercare di valorizzare fino in fondo questi strumenti di partecipazione, tenendo conto -e questa è una nostra preoccupazione- di far partecipare tutti, soprattutto i meno provveduti come diceva don Frediani e, nello stesso tempo, fare di questa un' occasione per arricchire questo elemento di partecipazione.

La Consulta del volontariato irpino ha promosso una serie di incontri con rappresentanti di enti locali e uno dei problemi che veniva posto soprattutto nell'ambito delle compatibilità riguardava l'esiguità di risorse per i piccoli comuni, dove probabilmente tale ristrettezza molte volte pregiudica anche la possibilità di attivare strumenti idonei per far funzionare la partecip partecipaazione oltre che l'attivazione di alcuni servizi sociali anche se ritenuti utili e necessari.

Infine, riteniamo che sia estremamente importante e guardiamo con interesse a questo momento di coordinamento nazionale, a questo nuovo rapporto fra associazioni di volontariato con i rappresentanti dell'Anci, auspichiamo che esso possa continuare per il raggiungimento di obiettivi comuni e che vanno in direzione della realizzazione di servizi sociali sempre più efficcaci ed efficienti.

INTERVENTO

Giuseppe Bicocchi
Vice Presidente Consiglio Regionale Toscana

Sono molto d'accordo con la relazione del prof. Piraino, che mi pare offra il quadro di riferimento e che si accorda con molte delle riflessioni che anche storicamente abbiamo fatto come Centro del Volontariato e con i convegni del Volontariato di Lucca.

Nella sua relazione parlava della partecipazione popolare e quindi del nostro inserimento all'interno di questa riflessione complessiva. Da diversi anni e ripetutamente abbiamo sottolineato nei nostri incontri come la crisi della partecipazione secondo noi si identificava nella crisi della partecipazione politica e sindacale e non della partecipazione tout-court. Abbiamo evidenziato che vi era invece una crescita di partecipazione responsabile attraverso la vivacità dell'associazionismo e in particolare del volontariato, inteso come partecipazione responsabile che coniuga rivendicazione dei diritti e riconoscimento dei doveri di solidarietà.

Al volontariato noi rivendichiamo il ruolo di richiedere un diritto in quanto si ritiene debitore di una solidarietà. Prima anzi, afferma il suo dovere di solidarietà e solo conseguentemente rivendica il diritto e neanche per se stesso, ma in gran parte per gli altri.

Questo quadro culturale mi pare essenziale e mi ci riconosco perfettamente, credo ci possiamo riconoscere come elaborazione di questi anni della nostra visione del volontariato che trova in questa impostazione, in questo tipo di lettura della legge il suo punto di riferimento.

Mi pare anche rilevante la considerazione che questa è la vera riforma istituzionale se si riesce davvero -attraverso una rivisitazione delle autonomie locali, in particolare del comune- a ritrovare un'autentica partecipazione: questo è il tema vero della riforma, certamente non minore dei temi sui "rami alti" di cui si discute.

Partecipazione comunitaria. Il tema di fondo pare proprio questo: la partecipazione non è soltanto il tema della partecipazione al potere, ma anche partecipazione più

complessa alla vita della comunità nella sua interezza. Mi pare quindi che la denominazione di "partecipazione comunitaria" sia una bella parola che dobbiamo assumere; e la legge sulle autonomie locali fa proprio perno su questo concetto delle comunità locali, di cui le istituzioni diventano punto di riferimento rappresentativo delle comunità locali.

Vorrei, oltre al riferimento a questa legge, ricordare che nella legge Mammì, pur non avendo molta attenzione su questi temi, c'è il riconoscimento delle radio comunitarie, come un elemento distintivo rispetto al resto. Piccolo riconoscimento, insufficiente, non allargato alle televisioni, ma comunque sempre un riconoscimento di questa dimensione comunitaria, che non è soltanto del volontariato ma entro cui il volontariato si ritrova largamente.

Partecipazione sociale. Va intesa, diceva Piraino, come accentuazione forte della presenza associativa. Sono perfettamente d'accordo nel senso che la partecipazione dei cittadini avviene attraverso partiti, sindacati, elezioni ecc..., però poi avviene anche con l'individuo, ma essenzialmente con la mediazione associativa. Anche questo è un tema che noi del volontariato portiamo avanti da sempre affermando, come Centro Nazionale, che il passaggio dal volontariato singolo, come responsabilità del singolo, al volontariato associato come sforzo permanente, organizzato. L'attenzione dunque va portata in questa direzione, non per escludere il resto che è il fondamento della nostra vita comune, ma perché è metagiuridico, difficilmente coglibile a livello istituzionale, mentre la partecipazione associativa è coglibile, valorizzabile e quindi punto di riferimento fondamentale. Anche questo negli Statuti deve avere delle conseguenze precise e dirette.

Partecipazione al procedimento amministrativo. La seconda sottolineatura che intendo fare è l'apprezzamento della suddivisione che il relatore ha fatto tra partecipazione al procedimento all'atto amministrativo e alla gestione dei servizi. Mi pare che ci sia spazio abbondante per il lavoro dell'associazionismo e del volontariato oltre a un dovere di presenza, collegandoci anche con la legge 241.

Sulla questione dei servizi mi pare che il tema del volontariato sia veramente determinante, credo però che oltre al tema della concessione o comunque della convenzione cioè della gestione diretta di una parte del servizio -che è il tema specifico del volontariato-, vi sia però anche una partecipazione al servizio complessivamente inteso. Non abbiamo, in altri termini, il solo compito di gestire una fetta dei servizi, ma di dialogare con l'ente pubblico, con l'istituzione, con coloro che dovranno gestire il servizio sociale; quindi il volontariato è interessato a una partecipazione complessiva al

comune, ma anche a un dialogo specifico con le istituzioni che poi andranno a gestire in concreto i servizi sociali.

Vi è quindi una gestione diretta di questi, ma anche la necessità di trovare momenti nello Statuto in cui si riconosce alle associazioni di volontariato questo ruolo di soggettività politica, di presenza, di dialogo più complessivo.

Difensore civico. In Toscana siamo stati i primi ad introdurre il difensore civico regionale, ci stiamo riflettendo da tempo, abbiamo collegato anche la tutela dei diritti degli ammalati, ma non ha funzionato. Credo però che la previsione della legge sia importante, non mi parrebbe giusto renderla obbligatoria, meglio che sia facoltativa. Credo che dovremmo rifletterci perché è un tema su cui una elaborazione in più andrebbe tentata.

La mia convinzione personale è che noi abbiamo copiato il difensore civico dai paesi del nord-Europa ed ha una impostazione "liberale", cioè della difesa dei diritti e degli interessi del singolo. A livello regionale è impossibile materialmente difendere gli interessi del singolo ma dubito che sia possibile anche a livello locale. L'interesse del singolo è tutelato dall'atto giurisdizionale e se volessimo davvero tutelarlo dovremmo sviluppare i Tar (Tribunali amministrativi regionali): invece di renderli organismi stranissimi, togati, lontanissimi dalla gente, farne tribunali provinciali e snellire i procedimenti, sarebbero efficacissimi e darebbero la tutela vera del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo ad ogni cittadino. Il vero diritto soggettivo si difende così, davanti al tribunale.

Al difensore civico si potrebbe togliere questa natura un pò paludata (si sceglie di solito ex-magistrati in pensione o prefetti) e dargli una funzione sociale precisa. Secondo me, il difensore civico avrà possibilità reale e potere solo se sarà collegato alle associazioni, alla presenza sociale, cioè toccherà i diritti della gente non direttamente dalla singola persona, ma in qualche modo mediati, selezionati e scelti dalla presenza associativa. Sono convinto che il rapporto esclusivo difensore civico/singolo cittadino non sia seriamente proponibile. Per quanto riguarda l'elezione, è bello dire "eletto direttamente" dalla gente, però mi pare una procedura complessa; e poi se fosse eletto dal 10%, non sarebbe molto rappresentativo. Questi meccanismi non bisogna soltanto sognarli, ma vederli poi nella loro pratica realizzabilità: una maggioranza largamente qualificata del consiglio comunale potrebbe essere una soluzione tecnicamente idonea, ma di questo si potrà discutere.

Mi pare fondamentale collegare la partecipazione come partecipazione di controllo,

ma direi anche di indirizzo, al consiglio comunale che ha la funzione di controllo e indirizzo (tendenzialmente dovrebbe avere solo questa funzione non di gestione). Purtroppo non piace a nessuno, non piace ai politici perché i consiglieri comunali si ritengono svalutati perché non gestiscono; infatti di questa legge dicono che esautora il consiglio e dà potere alle giunte. Quello che conta è la gestione: il controllo e l'indirizzo sono parole che ci diciamo per farci contenti.

Io credo invece che dovremmo crederci più seriamente, che il controllo e l'indirizzo sia la funzione più importante dei consigli e della partecipazione comunitaria.

Se la partecipazione comunitaria con organismi anche istituzionali e permanenti, riuscisse a valorizzare e a dare maggiore convinzione e forza alla partecipazione di indirizzo e di controllo da parte delle assemblee elettive, secondo me, non sarebbe una cosa da poco.

Non ho capito, infine, la limitazione esclusiva al comune di questi argomenti, come ci propone Piraino. Comprendo la prevalenza del comune come ente di partecipazione diretta, ma non vedo perché questi temi non valgano, sia pure con sfumature diverse anche per le province e le regioni, specialmente per le associazioni. Le associazioni provinciali non sono un'invenzione, a livello provinciale hanno una struttura forte, quindi non c'è dubbio che se il singolo è nel comune, la partecipazione delle associazioni può essere a vari livelli, certamente a livello provinciale, ma in qualche modo anche a livello regionale, perché hanno una capacità di dialogo e di contributo a questi livelli.

INTERVENTO

Mons. Nervo
Fondazione "E. Zancan"

Il professor Piraino ha detto, quasi sottovoce, che questa legge è una legge rivoluzionaria e ci pone una prospettiva che è ovvia ma non è scontata, perché è proprio il rovescio di quello che normalmente avviene: non sono i cittadini per le istituzioni, ma sono le istituzioni per i cittadini.

La legge, qualunque legge, propone e favorisce una rivoluzione, ma di per se stessa una legge non è sufficiente a produrre una rivoluzione, se non si mettono in movimento le persone, la legge è utile ma non basta, si ferma.

Dico questo per arrivare all' affermazione, altrettanto ovvia ma non trascurabile, che la riuscita della legge ha una condizione fondamentale: avviare e sostenere un processo educativo, cioè un processo di modificazione nelle persone interessate, delle idee, di atteggiamenti, di comportamenti.

Abbiamo due esempi clamorosi dove le leggi -una grossa, l'altra piccola ma ambedue significative- cambiavano profondamente le cose, ma non ci sono riuscite. La prima è la legge 833, che certamente modificava in profondità. È stato possibile, perché alcuni l'hanno fatta funzionare, in alcune Usl (non in molte), ha funzionato. Con gli stessi soldi, con la stessa legge, con le stesse persone nella maggior parte delle Usl non ha funzionato. Vuol dire che la legge non basta. Si è trascurato, a mio avviso, un punto chiave (a parte altre cose): investire molto sulla formazione delle persone responsabili a tutti i livelli: amministratori, tecnici ecc... Ma è singolare che proprio i fondi vincolati alla formazione erano quelli che le Usl non riuscivano a spendere. Questa legge è fallita, è di ieri la decisione del commissariamento.

Una legge dell'autocertificazione molto più semplice, ma però significativa che avrebbe semplificato tantissimo è morta per strada, non funziona. I cittadini non l'hanno richiesta, i funzionari, burocrati e gli operatori hanno messo un muro di gomma ed è morta, silenziosamente. È una cosa singolare perché avrebbe fatto risparmiare una quantità di tempo e una rapidità nella vita sociale, molto forte.

Tutto questo sta a significare che c'è un problema. Si può prevedere che queste due leggi troveranno delle resistenze molto forti perché non sono leggi comode per quel che riguarda la partecipazione. La partecipazione, se è reale, è scomoda, per ognuno di noi (ci fa comodo che gli altri se ne stiano tranquilli e non vengano a contestarci niente).

Parliamo sempre di potere politico e di potere economico e sottovalutiamo il potere burocratico, che molte volte condiziona anche quello politico.

Allora in questa sede Anci, Upi, associazioni di volontariato, Fondazione, organismi impegnati sul piano culturale, non sarebbe da prevedere una forte campagna culturale formativa di accompagnamento alla legge a tempi medio-lunghi (5 anni almeno), perché i processi culturali formativi di modificazione di idee, di comportamenti e di atteggiamenti richiedono sempre tempi lunghi?

Un processo culturale di questo genere dovrebbe rivolgersi contemporaneamente a quattro livelli: funzionari, amministratori (Anci e Upi ne sarebbero direttamente interessati), associazioni e comunità locali (le associazioni di volontariato sarebbero direttamente interessate).

Mi chiedo: non sarebbe possibile trovare qualche punto nello statuto dove mettere una indicazione - se non un vincolo - di impegno nella formazione? Diversamente, le cose ovvie si danno per tali ma non sono scontate.

Noi invece abbiamo fiducia che le cose cambino quando facciamo una legge, ma se non costruiamo le persone la realtà non cambia. A me sembra che questo sia un punto chiave per il risultato della legge.

INTERVENTO

Gerardo Picichè
UNEBA

Mi pare che tutti gli interventi siano informati ad uno spirito di sostanziale delega al potere, al comune, di accettare certe richieste quando, invece, dobbiamo imporle. Dobbiamo passare da una fase di sudditanza delle associazioni di volontariato, via delle associazioni di patronato, verso l'autorità costituita, ad una fase di partecipazione effettiva come esercizio di libertà individuali e collettive.

La dimensione costituzionale che si chiede nella legge 142, esiste già. La legge 142 è nient'altro, dopo 50 anni, che l'attuazione di un principio costituzionale. Lo Stato favorisce le autonomie locali (art. 5). La Repubblica è democratica (I-II comma dell'art.1); la sovranità spetta al popolo. Queste leggi n. 142 e 241 che favoriscono la partecipazione popolare, sono l'affermazione di un principio costituzionale che dovrebbe almeno essere entrato nelle coscienze di tutti quale affermazione del diritto-dovere di autogovernarsi.

Il comune non promuove la partecipazione perché istituzionalmente non ha il compito di farlo, ma soprattutto culturalmente non è attrezzato a farlo - senza nessuna colpa -, però noi possiamo chiedere la partecipazione e lo dobbiamo chiedere direttamente e attivamente come attraverso non solo l'organo di controllo, ma attraverso sistemi di elezione degli organi preposti a determinate funzioni pubbliche. Il sistema statutario dei comuni può essere assoggettato a controllo giudiziario perché, alla fin fine, noi parliamo di statuti comunali quindi di ordinamento amministrativo e di atti amministrativi i quali devono necessariamente essere uniformati alla legge 142. Talché se per caso un comune decidesse di adottare provvedimenti o forme istituzionali di operatività che sostanzialmente sono in contrasto con la legge 142 - perché ne snaturano lo spirito innovatore - quei provvedimenti possono essere impugnati in via amministrativa.

Il difensore civico dovrebbe svolgere in sostanza o in pratica, per certi versi, una funzione simile a quella che svolge in parte il commissario di governo nelle regioni.

Mentre il commissario di governo è organo dell'Amministrazione pubblica, organo dello Stato, il difensore civico dovrebbe poter essere nominato, non su indicazione del consiglio comunale, ma dal Sindaco sempre previo parere obbligatorio o indicazione su base elettiva di determinate associazioni di categorie sociali che partecipano, di fatto, all'elaborazione della vita amministrativa dei singoli comuni.

Il difensore civico è - almeno nelle grandi città - organo collegiale. Come si fa ad essere sicuri che gli amministratori siano abbastanza sereni e disinteressati ? Dobbiamo chiedere una serie di norme nello statuto, che stabiliscano delle incompatibilità e numerose cause di ineleggibilità. Il difensore civico non può sostituirsi al patronato ed è necessariamente "super partes". Se inoltre un difensore civico ha una mentalità istituzionale, un vecchio presidente di Cassazione ecc., non credo che schioderemmo molto. Sono uffici a misura d'uomo, la motivazione interna non ce la può dare nessuno. Certo la storia fa l'uomo. Per questo motivo bisogna fare in maniera e chiedere che negli statuti comunali siano previste clausole e modalità tali da escludere, quanto meno, determinate categorie di persone - o almeno da non preferirle -, naturalmente sempre previo il parere obbligatorio dell'organizzazione sociale di categoria.

L'art. 22/8, non prevede soltanto la Spa, che è una buonissima cosa - anche se costa. E' chiaro che l'organizzazione societaria o lo strumento alternativo scelto dev'essere comunque congruo e rapportato ai fini perseguiti.

Per l'assistenza sociale non si può fare una Spa, probabilmente non sarebbe nemmeno configurabile giuridicamente una Spa per l'assistenza sociale, ci sono le istituzioni previste nell'art. 22. La gamma di possibilità offerte dall'art. 22 al comune esiste proprio perché si vuole dare uno strumento diverso a seconda dei fini perseguiti. Il nostro controllo dev'essere nel rapportare che vi sia congruità fra strumento e fine. E non può avvenire tutto ciò con una partecipazione in ordine sparso, come singoli, né ci si può preoccupare che avvenga, in alternativa, tramite convenzioni.

La convenzione è infatti lo strumento più naturale e comodo per definire gli spazi e le operatività, le limitazioni, le competenze con riguardo all'oggetto e al contenuto della convenzione. Nella convenzione è previsto che io posso e devo fare certe cose, tu possa e debba fare certe altre cose. Questo consente il reciproco controllo. Attraverso la convenzione si ritrova la legittimazione ad intervenire, di fatto, nella gestione amministrativa del comune. La nostra astuzia (o attenzione) deve consistere proprio in questo, nel fare in maniera che nelle varie fasce di attività la nostra presenza avvenga tramite convenzione, e le convenzioni abbiano contenuto il più ampio possibile, cioè tale da consentire che da sudditi si diventi cittadini protagonisti. Come?

Lo dice l'art. 2 della legge, perché è fondamentalmente rivoluzionario. Dice: "le comunità locali (non dice comuni o province, ma noi soggetti cittadini) sono ordinate sovranamente e sono autonome. Si danno un ordinamento sottoforma di comuni e province, ma restano autonome". Non è senza significato tutto questo. Comma 2, "il comune è l'ente locale, che rappresenta la propria comunità". Il comune ci rappresenta, non è la comunità, quindi noi dobbiamo rivendicare, difendere, insistere su questa nostra primogenitura, su questa nostra sovranità, anche attraverso eventuali impugnative degli atti statutari che fossero in contrasto, di fatto, con lo spirito dell'art. 2-I e II comma della legge 142.

INTERVENTO

Stefano Colonnelli
Direttore Federsolidarietà

Volevo fare alcune considerazioni, all'inizio di merito e poi entrando un pò nello specifico, nel particolare condividendo le cose dette.

Credo che la 142 sia una grossissima occasione, se sfruttata bene. È un'occasione di lanciare quel fenomeno di partecipazione che è alla base di tutto il movimento reale e che parte da lontano, cioè da una grande tradizione nel nostro Paese.

A mio avviso, non si deve fare l'errore di ripetere il passato. Agli inizi degli anni '70, c'è stata la battaglia per l'elezione diretta dei consigli circoscrizionali e si costituivano i comitati di quartiere pensando che i consigli circoscrizionali avrebbero garantito la partecipazione ai cittadini. Questo non è stato, anche perché alcune forze politiche volevano essere presenti nei comitati di quartiere per strumentalizzare, non capendo che il ruolo del partito politico, essenziale ed indispensabile è quello di recepire le istanze della società civile e di mediarle con la propria linea e con la propria visione, non di strumentalizzare anche a livello di base e a livello civile.

Credo che gli strumenti di partecipazione previsti siano importanti. È necessario, a mio modo di vedere, è far sì che questi strumenti di partecipazione abbiano realmente efficacia, cioè bisogna che volta elaborato questo statuto ci sia un dibattito, un confronto con l'associazionismo e con la società civile, affinché vengano concretamente previsti gli strumenti di partecipazione. Non basta parlare della legge, delle consulte, del diritto d'accesso, del difensore civico, della motivazione che l'amministratore locale è tenuto a dare qualora non riesca a recepire le istanze della consulta su un determinato argomento: bisogna che questo sia effettivamente reale.

L'invito è quindi, per l'associazione, di fare molta attenzione in questa fase importante e significativa, cercare di partecipare, capire e con forza a garantirsi lo spazio nell'ambito

delle consulte previste dalla legge 142.

Volevo anche entrare rapidamente in due questioni di carattere tecnico. È abbastanza strana la dizione dell'art.22 - punto 3: *"I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:...*- lett. d) *a mezzo di istituzione per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale"*. Ciò significa che l'istituzione dovrebbe essere lo strumento studiato esclusivamente per il volontariato. Mi è stato detto che non è così, in quanto è il comune che non deve avere valenza imprenditoriale, mentre può fare accordi con le cooperative che sono imprese per la gestione dei servizi sociali.

Per quanto riguarda la spa, credo che la ratio del legislatore sia quella di fargli gestire servizi diversi dai servizi sociali (sull'esempio di Bologna), sull'esempio di quei servizi che la realtà comunale non riesce ad ottenere.

Altro punto significativo: ricercare, tramite i regolamenti, raccordi con le competenze degli altri enti. L'art. 14, per esempio, parla della competenza sanitaria della provincia, mentre la competenza del sociale verrebbe delegata al comune, quando sappiamo tutti che si parla dell'integrazione dei servizi socio-sanitari, cioè dell'integrazione fra la competenza del sociale e del sanitario e dell'affidamento dei servizi socio-sanitari integrati, sia a domicilio sia nell'ospedale dove serve la parte sociale soprattutto per l'assistenza ai lungodegenti e ai malati che hanno bisogno del supporto psicologico.

Nel momento in cui non si trova una forma di integrazione -mi auguro che il regolamento porti a questo-, fra le competenze della provincia e del singolo comune e si facciano degli organismi diversi, si crea confusione. Credo sia da evitare perché è uno dei pochi controsensi presenti nella legge, a mio avviso, rispetto all'andamento generale, rispetto alla positività di cui questa legge è ricca.

INTERVENTO

Tiziano Vecchiato
Direttore Fondazione "E. Zancan"

Riprendo dalla relazione di Giamberto Pegoraro sul tema: "Un esempio di convenzione: l'Associazione Murialdo e il Comune di Padova", il discorso del rapporto tra tutela delle persone ed esigibilità del diritto.

Nella relazione abbiamo avuto un buon esempio che tanto più si garantisce e tutela il bisogno delle persone, quanto più questo viene fatto in forme non standardizzate di servizio e quindi non prefigurabili fino in fondo.

Si tratta di un notevole problema perché l'esigibilità di per se, vorrebbe delle forme standardizzabili (chi va al pronto soccorso con un trauma, ha diritto ad una serie di servizi), mentre l'esempio che ci è stato fatto pone questa forte contraddizione: quanto più si vuole personalizzare e andare incontro ai bisogni delle persone, tanto più bisogna garantirsi un margine di autonoma iniziativa, di autonomo intervento. In questo senso ravviso una sfida nel titolo del convegno, cioè la partecipazione orientata all' efficacia e l'efficenza quasi antagonista ad una partecipazione che voglia garantire efficacia.

Questo è un problema che il volontariato può affrontare in maniera privilegiata, garantendosi degli spazi di autonoma iniziativa. La logica dei soggetti della comunità locale e non del sub-appalto, dev'essere portata avanti con forza e anche gli statuti dovrebbero garantire autonomia a questa prospettiva. Occorre fare chiarezza sui diversi ambiti d'intervento; molto spesso gli enti locali e le regioni confondono il volontariato con l'iniziativa privata socialmente organizzata per sviluppare forme di servizio e di intervento sociale (pensiamo alla cooperazione di solidarietà sociale o altre forme..). Spesso si fa confusione e si mette insieme l'una e l'altra cosa.

Da una parte c'è un intervento, che volutamente non è professionale, dall'altra è fondamentale che ci sia professionalità nell'intervento, proprio per avere titolo ad

accedere ad una convenzione. Questi nodi sono importanti perché da una parte va garantita l'esigibilità, e dall'altra la tutela non va confusa con l'esigibilità, quindi bisogna definire i diversi ruoli e le diverse funzioni. Certamente l'ente locale deve impegnarsi in prima persona per garantire forme di esigibilità (l'esempio del pronto intervento è una modalità che può rientrare in questa logica). Di conseguenza gli statuti dovrebbero definire quali sono alcune funzioni proprie, non appaltabili e quali invece sono invece funzioni gestibili in forma partecipata.

Questa mi sembra una formula che aiuta a far chiarezza anche sulla quella parola strana usata nella legge "istituzione", cioè mentre per le altre forme si dice "pane al pane, vino al vino, Spa, azienda speciale ecc...", per quanto riguarda i servizi si dice "istituzione". È probabile che, se si dà un'interpretazione riduttiva, si ritorni a forme assistenzialistiche gestite in prima persona dall'ente locale. Abbiamo avuto una serie di sollecitazioni per ragionare in termini di funzioni complementari e giocabili anche su tavoli diversi e in una prospettiva ben precisa: quella che in una comunità locale ci sono diversi soggetti, con pari dignità. Questi devono concordare le linee d'azione per tutelare maggiormente le persone che vivono in quella comunità, attuarle sulla base di programmi partecipati, verificandoli con strumenti comuni e fra loro integrati.

INTERVENTO

Orlando Paladino
Segretario Generale Unione Italiana Ciechi

L'Unione Italiana Ciechi non è un'associazione di volontariato, ma rappresenta una categoria che molto usufruisce e ancor più conta di usufruire dalle associazioni di volontariato, che in taluni casi e zone territoriali sono sostanzialmente l'unico soccorso per alcuni dei nostri associati.

Perciò abbiamo visto con molto favore questa iniziativa del Centro di Volontariato e della Fondazione Zancan e abbiamo anche rilevato con grande piacere la presenza dell'Anci e dell'Upi che, in quanto rappresentanze istituzionali dei comuni e delle province, è significativo si impegnino a farsi latori della esigenza che negli emanandi statuti sia dato un cenno della necessità dell'intervento partecipativo delle associazioni.

Ho molto apprezzato che Narducci abbia fatto rilevare che nella legge 142 non c'è solo l'accesso agli atti amministrativi e al procedimento (la cultura giuridica italiana pensa sempre agli atti) ma che l'art. 7 parla di accesso alle strutture e servizi.

La frase è abbastanza ambigua, però può trasformarsi, nello statuto e nei regolamenti, in un principio rivoluzionario. Si pensi a quali e quante possono essere le forme, dirette o indirette, con cui enti, associazioni di volontariato e associazioni accedono a strutture e servizi per condizionarli, per "seccare" -come diceva giustamente mons. Nervo-, perché in effetti la funzione degli operatori sociali è quella di disturbare, di scandalizzare e rompere gli equilibri normalizzati, *oportet ut scandala eveniant*, dicono le Sacre Scritture.

Non mi trova invece totalmente d'accordo l'affermazione di Piraino circa la limitazione del processo partecipativo al solo comune.

Certo, nel comune c'è una *full-immersion* di partecipazione; la partecipazione della

provincia è più rarefatta e perciò è giusto che l'art.6 parli solo dei comuni, ma il precedente art.4 impone ai comuni, alle province e alle comunità montane di prevedere forme di partecipazione. Del resto, la legge 142 mette in risalto l'aspetto preponderante delle comunità rispetto a quello delle istituzioni: dove c'è una comunità, ovviamente, c'è partecipazione. Se la comunità provinciale esiste, e la legge la cita, evidentemente anche la comunità provinciale deve avere sue forme di partecipazione.

Condivido le notazioni di Narducci sulla sanità che funzionava bene nei comuni e nelle province, tant'è che la legge 142, con funzioni riparatorie, va riportandovi alcuni servizi.

Cito questo perché il giorno dopo dell'entrata in vigore della legge 142 la nostra associazione s'è trovata difronte a situazioni drammatiche. Le famiglie dei ciechi in età scolare, che dovevano entrare negli istituti, si sono trovate di fronte a una dichiarazione di incompetenza della provincia a partire dal 13 giugno, giorno di entrata in vigore della legge. I comuni si sono trovati in situazioni di incertezza e difficoltà (si pensi al comune di Morterone di 35 abitanti che per avventura si trova ad avere due ciechi in età scolare, il cui costo assorbiva gran parte del bilancio comunale).

Vi sono funzioni che necessariamente, anche sotto la forma partecipativa, vanno studiate, risolte in un ambito più vasto di quello comunale: potrà essere quello inter-comunale o inter-provinciale, addirittura quello regionale o inter-regionale, perché ogni situazione ha i suoi bacini di utenza ideale.

Difensore civico: pur essendo stato uno studioso, in gioventù, del famoso e impronunziabile *ombdusdam*, di origine scandinava, dove funzionava molto bene, in Italia di difensore civico abbiamo avuto soltanto Bertuzzi, che è riuscito ad ottenere qualcosa. Perché? Perché nessuno lo nominava, perché nessuno lo pagava, perché nessuno lo condizionava.

Quando ero segretario generale delle regione Veneto, la legge sul difensore civico era temuta dagli amministratori, dai burocrati che si preoccupavano di sterilizzare la potenzialità del difensore civico, (poi viene nell'ufficio, ci contesta, procedimenti disciplinari ecc...), per cui, se si vuole un difensore civico, bisogna garantirgli elezione e mezzi che non siano condizionati dall'ente che deve controllare, e soprattutto che sia svincolato da condizionamenti di qualsiasi natura.

Funziona abbastanza bene, mi sembra, il garante per l'editoria o quello -ancora non funziona- per la televisione. Il garante dell'editoria viene nominato dal governo, incide su strutture private, non è condizionato anche perché di solito l'autorità morale e scientifica di chi viene nominato è al di sopra di qualunque sospetto.

Termino ricordando ai rappresentanti Upi e Anci che l'Unione dei Ciechi ha inviato una propria proposta a comuni, province e comunità montane per essere tenuta in qualche modo presente, o meglio, perché in qualche modo siano tenute presenti tutte le forze sociali rappresentative di una qualche istanza, soprattutto se connessa a categorie più deboli, più disagiate, non in grado di provvedere a se stesse.

INTERVENTO

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale Volontariato

Mi devo scusare per la concomitanza con un impegno politico che non posso rinviare e prego il prof. Corghi, che è vice presidente del Centro Nazionale Volontariato, di continuare il dibattito; voglio ringraziare veramente tutti per la collaborazione e anche per il molto impegno che è stato posto nell'affrontarlo.

Credo che negli statuti debba essere prevista, in qualche modo, la possibilità dell'offerta di servizi da parte delle amministrazioni alle associazioni di volontariato.

Preferirei, se possibile, i servizi alla moneta, perché una sede, un telefono, sono, per la vita associativa, elementi importanti.

Così come i raccordi delle associazioni di volontariato con gli enti pubblici dovrebbero stabilirsi "per progetti" in luogo dei finanziamenti "a pioggia", che sono l'ultima, ennesima forma di lottizzazione.

Negli statuti questo dovrebbe essere detto. Già il testo Elia lo prevede, nell'intento di limitare al massimo la discrezionalità, che esiste sempre, ma che sia perlomeno motivata dalla bontà del progetto sul quale si opera. È un altro mezzo per evitare quello che in alcuni ambienti è già accaduto: che un ente locale si costruisca, di fatto, il volontariato "di comodo" che serve più alla funzionalità dell'ente che non ai bisogni della gente.

Sono assolutamente d'accordo con quanti hanno sostenuto che è bene che l'ente pubblico non abbia tra i suoi compiti la "promozione" di un'associazione di volontariato, se questo significa "creare" un'associazione, magari un "canale" di consenso; sì invece alla valorizzazione e allo sviluppo.

Ci siamo detti, associazioni e volontari, che questo impegno "civile" è reale se è garantito da autonomia e libertà; l'ente locale, per sua natura, è la "istituzione" cui il volontariato si rapporta più di frequente. Gli statuti sono un'occasione importante per lo sviluppo associativo, ma possono essere anche il luogo della sua mortificazione. Per questo ogni attenzione reciproca tra volontari e istituzioni è particolarmente importante.

INTERVENTO

don Bruno Frediani
Caritas Italiana

Riprendo alcune affermazioni della relazione di Narducci per vedere alcune conseguenze che ne scaturiscono in ordine al nostro tema: il ruolo del volontariato negli statuti dei comuni e delle provincie.

Narducci diceva che lo statuto del comune dovrà rilevare anche la sua specificità, la sua identità, la sua vocazione. Questa vocazione non è soltanto la vocazione geografica: se è comune litoraneo, se è comune montano, se è grande metropoli ecc..., ma è anche una vocazione culturale e storica, una vocazione che richiama l'esperienza concreta che quella comunità ha fatto nel tempo.

Ancora, diceva che il comune dovrebbe rappresentare la comunità. Vuol dire anche che nello statuto di quel comune, la comunità ci si dovrebbe riconoscere. Un modello di statuto preparato a Roma e distribuito a tutti i comuni sarà burocraticamente valido, ma la comunità di quel comune di montagna o di città non lo sente come proprio.

Come far sì che esperienze di solidarietà, che hanno fatto cultura, che hanno fatto esperienza, che molto spesso hanno coinvolto anche molta gente, nell'ambito di un determinato territorio, diventino significative ai fini dello statuto?.

Ci sono, da certe parti, esperienze di volontariato che raccolgono più consenso e partecipazione della gente che non i comuni (ad esempio, le Misericordie, le Pubbliche Assistenze in certi paesi sono veramente centri molto forti di aggregazione di gente e capaci di rappresentarla). La gente molto spesso si sente identificata intorno a queste realtà più che intorno a un comune o altra entità burocratica.

Come queste realtà possono entrare a far parte dell'identità del comune, dell'identità culturale, esperenziale che quel comune vuole rappresentare anche nella sua carta statutaria. Non si pone solo il problema del rapporto tra comune e queste associazioni;

la questione è più ampia.

Ci sono anche (non chiamiamole più volontariato, perché non hanno questa capacità di organizzazione e di associazione) delle esperienze di solidarietà di base che fanno parte della cultura della gente e, che pure vanno riprese. Faccio un esempio: sono parroco di un piccolo paese di 100/110 abitanti, che costituisce una piccola frazione di un comune. In quella frazione non c'è bisogno di spazzini perché la gente si pulisce da se la strada davanti a casa.

Molti servizi di assistenza, per esempio, per l'assistenza notturna negli ospedali, la comunità si organizza da se, attraverso una confraternita interna della parrocchia.

All'interno di uno stesso comune ci possono essere frazioni in cui queste cose avvengono e, grandi frazioni che sono quasi città in cui queste cose non avvengono. Come valorizzare questo e l'altro perché non succeda che, dovendo il comune garantire tutti questi servizi, li fa per tutti indiscriminatamente? Ci sono dei valori che un comune deve saper rispettare e in questo caso l'uguaglianza non sarebbe rispetto dell'identità sociale e culturale.

I consigli comunali spesso non conoscono tutte queste realtà, i consiglieri comunali non hanno l'idea che tutte queste esperienze entrino nelle carte statutarie, entrino nell'identità che quelle comunità si vogliono dare? Tenendo conto che queste carte vanno fatte entro giugno, saranno per forza carte burocratiche. Non sarebbe opportuno che o il Centro Nazionale o l'Anci o l'Upi promuovano o stimolino i comuni e gli enti locali a fare delle ricerche, delle indagini, fornendo anche delle griglie, dei suggerimenti su come trovare tutti questi elementi di identità, di peculiarità delle comunità locali? Si potrebbe poi suggerire modalità di consultazioni in vista dello statuto, perché questa ricchezza che è ricchezza della gente delle comunità, non venga perduta e venga per quanto possibile valorizzata.

INTERVENTO

Francesco D'Onofrio
Deputato

La cultura della partecipazione.

Vorrei dire poche cose, mi auguro concrete, iniziando dall'ultima sollecitazione: favorire e promuovere la consultazione e la riscoperta della struttura della società, chiamata da questa occasione a diventare più che nel passato protagonista del proprio futuro e della propria amministrazione.

È una fatica che qualcuno fa con risultati talvolta molto magri.

Mi permetto di dire -identificandomi in pieno in questo momento con il ceto politico rispetto al ceto sociale- che i tentativi che sto cercando di fare da alcuni mesi a questa parte, non hanno riscontro. Come componente del gruppo di esperti per lo statuto di Roma proposto dal sindaco, ho scritto una lettera a tutti i parroci di Roma -più di 300-, facendo presente che la legge 142 richiede anche un'attivazione delle realtà territoriali aggregate intorno alle parrocchie che vengono chiamate a dare un parere sulla bozza dello statuto. Ho avuto quattro risposte, cortesissime, ma soltanto uno ha detto che la cosa interessa.

Devo ritenere che in tutte le realtà parrocchiali di Roma non vi sia interesse alla partecipazione? No, è vero il contrario: non vi è ancora una cultura istituzionale della partecipazione.

Questa legge sollecita ad una rivoluzione sociale rispetto alle abitudini plurisecolari, nelle quali il diritto è un favore, come da qualche tempo giustamente denunciano i vescovi, e sul diritto inteso come favore si costruisce poi tutta la cultura dell'assenza di spirito civico diffusa nel nostro paese. Quindi, ben vengano iniziative come quella di oggi.

Come esperti dello statuto, stiamo sollecitando la partecipazione di tutti, in tutti i modi possibili, ma la grande città ha difficoltà a mettere assieme disponibilità e volontà. Come risultato di questa iniziativa, ci incontreremo con quanti nel volontariato operano a Roma per vedere le proposte concrete, possibili e non soltanto per condurre un'analisi generale del nuovo ordinamento.

Seguirà la consultazione che il sindaco di Roma aprirà sulla prima bozza di statuto. Con Giannini, Cassese e Barrera daremo questa prima bozza entro qualche settimana, consapevoli delle enormi difficoltà di pretendere di ridisegnare la vita della città di Roma, tra l'altro, in un trapasso molto difficile tra il comune e l'area metropolitana.

Proposte

Vorrei ora avanzare alcune proposte forse più coraggiose di quelle che ho ascoltato, relative a due questioni centrali rispetto al volontariato: il difensore civico e il rapporto volontariato/amministrazioni locali.

1 - *Il difensore civico.* È un'istituto di grande incertezza e deve costituire una occasione per uscire radicalmente dalla logica della professionalità giuridica della difesa civile in Italia.

Mi sto battendo da tempo contro la tesi che prevale tra i giuristi, ma anche tra gli amministratori e i segretari comunali, secondo cui il difensore civico è a metà tra la Procura della Repubblica e il Tar. L'ho chiamata la cultura para-giurisdizionale del difensore civico. Non abbiamo bisogno né di un procuratore della Repubblica camuffato, né di un Tar camuffato, il difensore civico è "altro", è un'alternativa radicale alla difesa giurisdizionale dei diritti e degli interessi, è "un di più" qualitativamente diverso.

Di conseguenza negli statuti si dovrà richiedere che il difensore civico, comunque lo si scelga, chiunque lo scelga, abbia non tanto una competenza giuridica, quanto una lunga esperienza quantificata di volontariato diretto, di tutela ambientale, di tutela sanitaria, che abbia cioè vissuto l'esperienza della difesa civile; queste sono le qualità di un difensore civico, "buon padre di famiglia", non magistrato occulto. Il difensore civico buon padre di famiglia -uso volutamente questa espressione- è ciò che occorre per rompere il monopolio della rappresentanza della sofferenza civile, che oggi invece è nelle mani dei funzionari e dei politici.

Il difensore civico, quindi, va radicato nell'esperienza reale di difesa di interessi meta-

giuridici o pre-giuridici che si inseriscono nella vita dell'amministrazione.

2 - *I rapporti volontariato/amministrazioni locali.* L'esperienza dei rapporti tra amministrazioni locali e movimenti, associazioni e organizzazioni del volontariato è estremamente varia ed è bene che rimanga tale nel Paese.

Mi sembra però opportuno che gli statuti prevedano che esista un momento all'anno nel quale il consiglio comunale discuta dei rapporti tra l'amministrazione comunale e l'esperienza del volontariato. Una occasione, una sessione per un "piano annuale del volontariato", per valutare l'insieme delle esperienze attraverso le quali il volontariato concorre alla vita dell'amministrazione -la sofferenza, l'ambiente, il tempo libero, gli anziani- diventando così un modo normale di verifica, come per la sessione di bilancio.

Siamo andati progressivamente degradando verso una cultura economicistico-tecnocratica che è una cultura progressivamente disumanizzante. Abbiamo la sessione di bilancio in Parlamento, la legge finanziaria, la sessione di bilancio al Comune, grandi dibattiti sulla politica urbanistica, notevoli dibattiti sul piano del commercio al minuto, all'ingrosso, ma purtroppo manca una sessione della qualità della vita nella vita comunale. La si chiami come si voglia, il volontariato deve chiedere di diventare protagonista, esso, di questa sessione.

Questa è la partecipazione diretta che va oltre i consiglieri comunali senza smentirli, che non cavalca la cultura antidemocratica, come gran parte della cultura antipartitica è, ma che serve a dimostrare che la cultura partitica è parte della cultura democratica. Questo è l'avanzamento che questa legge consente, naturalmente purché ci siano i protagonisti.

Ruolo del volontariato e contesto sociale

Difensore civico e centralità del volontariato nella vita civile mi sembrano due questioni da statuto più che da regolamento di attuazione.

Vi è tuttavia il problema di quanti non conoscono l'esperienza del volontariato e che stentano a considerarlo solo negli aspetti positivi.

Vi è nel nostro Paese una non irrilevante disoccupazione prevalentemente giovanile e femminile soprattutto nelle aree metropolitane e nel mezzogiorno. Il volontariato, in quanto attività non retribuita, comunque lavorativa, corre il rischio di essere perennemente in rotta di collisione con l'offerta e la domanda di lavoro per le stesse cose che

il volontariato riesce ad offrire gratis.

Le ragioni di scontro esistono e sono molto delicate.

Anzitutto può esservi la tentazione di coprire col volontariato la possibilità di offrire occasioni di lavoro sottratte alla regola del pubblico impiego, ma sostanzialmente finanziate dall'amministrazione locale: questo può creare un problema di rapporto tra l'amministrazione pubblica e il lavoro dipendente delle organizzazioni di volontariato.

Vi è una seconda ragione. In alcune situazioni, l'assistere il proprio minore che non lavora non viene considerata attività di volontariato da parte della famiglia che svolge funzioni di assistenza amorevole, solidaristica. In certi termini può diventare addirittura polemizzante rispetto a chi dà ospitalità ed accoglienza al minore non proprio.

Ho vissuto l'esperienza drammatica di come, nella città di Napoli, venivano percepite le istanze di intervento a tutela degli ex detenuti, degli ex tossicodipendenti, dei minori devianti: tutti interventi che comportando erogazione di denaro per reinserire queste fasce larghe, finivano col paralizzare le famiglie che avevano figli che non erano né devianti, né tossicodipendenti, né ex detenuti. Il volontariato in quanto tale, può quindi finire con l'entrare in rotta di collisione con quella parte del Paese, ovviamente rilevante, che svolge un'attività di tenuta sociale all'interno dei nuclei familiari e che non si vede riconosciuta alcunché. Anche in questo caso bisogna evitare che questo aspetto del volontariato in quanto tale, entri in rotta di collisione con l'altro lavoro civile, amorevole, solidaristico, che però nessuna legge considera di volontariato (l'assistenza ai figli, non è volontariato).

Da questo punto di vista occorre che l'esperienza del volontariato riesca a collocarsi in termini non conflittuali con l'aspirazione legittima al lavoro dei tanti disoccupati, dimostrando nei fatti che non sottrae lavoro possibile, che con la propria attività non impedisce la creazione di posti di lavoro. Se così fosse, sarebbe un problema serio e di coscienza per chi dovesse decidere come destinare i fondi: a sostegno delle azioni di volontariato o a creazione di occasioni di lavoro di tipo diverso? Questo è un punto delicato, soprattutto per chi opera in città come Roma, Napoli e Palermo.

Così come l'altro versante della giusta promozione della cultura dell'accoglienza nei confronti dei più disagiati, non deve diventare indifferenza o penalizzazione per la cultura dell'accoglienza nelle situazioni normali, quella non può essere una cultura privilegiata che finisce con il diventare contraddittoria con l'apprezzamento della cultura della normalità.

Questo lo dico soprattutto in una città come Roma, che è una città complicata e difficile, dove una larghissima parte di residenti è di recente immigrazione (non mi

riferisco agli extracomunitari, ma ai due milioni di non romani venuti in città negli ultimi venti anni).

Questo rapporto tra il volontariato verso chi soffre e il non apprezzamento verso chi non dichiara all'esterno di soffrire, ha creato, ogni volta che ne ho parlato, una serie di difficoltà a comprendere il positivo del volontariato, quasi che si voglia creare una situazione di privilegio per situazioni che sono di reale disagio.

Questi sono due suggerimenti che vengono dall'esperienza politica, le prime due sono proposte statutarie che mi farebbe piacere ridiscutere con voi nelle successive occasioni di approfondimento per cogliere il senso profondo della sfida che la legge sulle autonomie locali pone.

INTERVENTO

Dario Andrian
Associazione Murialdo

Ci siamo raccomandati a vicenda di arrivare alla fine di questo convegno con qualche cosa di concreto da fare.

La prima cosa concreta è che ciascuno di noi, nell'ambito in cui si muove, nel ruolo che riveste, si dia da fare immediatamente perché le cose che sono state dette, quelle che la nostra sensibilità è in grado di aggiungere, le cose che non riusciamo a leggere in questa legge, siano immediatamente divulgate perché i tempi stringono. Chi mi ha preceduto, ha sottolineato il pericolo che i destinatari dei discorsi odierni non dimostrino questa sensibilità e non siano sufficentemente motivati.

Personalmente vivo questi momenti con un certo tipo di partecipazione: mentre si parla, mi estraneo e penso se queste cose troveranno o meno spazio a casa mia. Come capogruppo del mio partito sto vivendo una grossa battaglia perché il segretario del mio partito, le forze che contano, non vogliono una commissione per lo statuto perché dà fastidio e crea problemi.

Qualcuno ha sottolineato il pericolo che questa legge passi come una continuazione della norma vigente, mentre si tratta di un fatto nuovo: la gente non lo vuole, laddove si opera concretamente, questo non è gradito. Ed è inutile agitarsi, come fa il sottoscritto, se non ci sono i numeri per fare le cose, in consiglio comunale non si discuterà mai.

Il volontariato, l'Anci, l'Upi, chiunque ha la capacità deve stimolare concretamente, in modo che nessun sindaco, nessun politico possa sottrarsi a questo impegno e si comporti di conseguenza.

CONCLUSIONI

Corrado Corghi
Vice Presidente Centro Naz. Volontariato

In conclusione dei lavori, devo innanzitutto un ringraziamento all'Anci. Talvolta come amministratore critico l'Anci, ma questa volta non posso perché ha organizzato questo incontro le cui risultanze saranno trasmesse con molta autorevolezza ai singoli comuni.

Sui problemi posti dal dibattito. Il sen. D'Onofrio ritiene che sarebbe opportuno che almeno una volta l'anno nei consigli comunali si trattasse il problema del volontariato. Sono pienamente concorde e penso che si potrebbe utilizzare anche, come in Parlamento, lo strumento delle audizioni da parte di commissioni consiliari (se si tratta di grandi comuni) o dell'intero consiglio comunale.

Questo metodo, comunque sarebbe un fatto di grande autorevolezza per il volontariato che finalmente avrebbe con le istituzioni un rapporto corretto e concreto.

La relazione di Piraino è stata molto convincente perché credo che il fondamento della vita democratica di un paese siano i comuni democratici. Potranno esserci posizioni diverse riguardo le Usl e i problemi della sanità, però è fuori dubbio che il comune è il punto fondamentale di rapporto diretto con la popolazione.

Sui comuni si dovrà, comunque fare considerazioni e specificazioni diverse. Vi sono comuni piccolissimi che non hanno la possibilità reale di portare avanti un rapporto con il volontariato, altri dove non si amministra bene e così via. In ogni caso occorre portare avanti gli aspetti specifici delle comunità montane, oggi un pò dimenticate, ma che hanno la possibilità effettiva di impegnarsi nei confronti del volontariato, specialmente dove i piccoli comuni non hanno la possibilità concreta di operare.

Sono perfettamente d'accordo che la struttura storica e culturale del comune va salvaguardata. Nella mia provincia si è aperto un discorso per unire tre/quattro piccoli comuni e ci si è trovati difronte l'opposizione totale della popolazione. Non c'è stato nulla da fare perché il valore storico della tradizione, il valore delle famiglie, dell'essere in questo o quel territorio anche se in pochi, rappresenta la vitalità anche democratica e civile del nostro paese. Abbiamo molti difetti, ma su questo piano abbiamo una forza notevole e una validità di grande prestigio anche difronte l'Europa.

Si è detto -giustamente- di dotare i comuni di molti servizi, ma il vero problema ora, sono gli extracomunitari. Nella mia città ci siamo trovati difronte migliaia di extracomunitari e, pur essendo una delle città più ricche dell'Emilia, per l'amministrazione comunale è stata una cosa complessa.

Ci siamo trovati difronte all'opposizione della cittadinanza, alla difficoltà di trovare case di abitazione. Eravamo disposti a pagare l'affitto, per aiutare questa gente, ma non si trovavano case: c'era una forma di larvato razzismo, di larvata forma di opposizione, di paura. Poi qualcuno - con senso civico - ha aperto una breccia.

Certo, i comuni hanno fatto tutto il possibile, ma non sempre le regioni hanno fatto il loro dovere.

I comuni allora si sono trovati difronte al volontariato e debbo dire "viva il volontariato", che ha fatto delle cose meravigliose su questo piano. Poi siamo arrivati a fare degli accordi coi comuni anche con l'amministrazione provinciale, siamo riusciti a fare questo con molta apertura, senza diffidenze alcune, anche nell'ordine politico, ma questo non ha nessuna importanza perché i problemi concreti erano tutti nello stesso tavolo. Su questo piano continuo a dire "viva il volontariato".

Il volontariato è un grande servizio, indispensabile, è una società nuova che vorremmo si propagasse e diventasse una società di profonda umanità, di grande senso di giustizia, di grande solidarietà. È una cultura che avanza adagio, con difficoltà, ma soprattutto è che a ciascun volontario offre una forza nuova di essere, di esistere, di essere partecipe, di sentirsi veramente fino in fondo un cittadino non di serie A.

Ritengo molto importante dire ciò in questa sede, all'Anci, che molte volte deve fare soltanto discorsi di carattere tecnico, di carattere amministrativo puro, ma che oggi ha ospitato discorsi di profonda umanità e di grande civiltà.

INDICE

Fabrizio Clementi	Introduzione	pag. 5
Maria Eletta Martini	»	» 7
Giovanni Nervo	»	» 11
Diego Novelli	»	» 13
Andrea Piraino	Relazione	pag. 17
Fiorenzo Narducci	»	» 25
Giamberto Pegoraro	»	» 31
Corrado Corghi	Intervento	pag. 41
Maria Teresa Petrangolini	»	» 43
Maria Rita Saulle	»	» 47
don Bruno Frediani	»	» 49
Umberto Giella	»	» 51
Giuseppe Bicocchi	»	» 53
Mons. Nervo	»	» 57
Gerardo Picichè	»	» 59
Stefano Colonnelli	»	» 63
Tiziano Vecchiato	»	» 65
Orlando Paladino	»	» 67
Maria Eletta Martini	»	» 71
don Bruno Frediani	»	» 73
Francesco D'Onofrio	»	» 75
Dario Andrian	»	» 81
Corrado Corghi	Conclusioni	pag. 83

Finito di stampare
nel marzo 1991
dalla Grafica Luigi Monti
di Saronno (Va)