

# **Carta d'intenti dell'associazionismo e del volontariato per la crescita della cultura della partecipazione e della solidarietà**

Frutto di un lavoro protrattosi per mesi da parte di diversi rappresentanti dell'associazionismo e del volontariato è stata approvata dal Forum delle associazioni tenuto al Cnel il 3/6/1994 su formazione e ricerca nel Terzo settore

---

## ***Parte prima: Processi e soggetti***

---

### **1. Una seconda fase nella vita della repubblica**

La fine della contrapposizione Est-Ovest ha fatto emergere con maggiore evidenza i problemi irrisolti nella politica interna di numerosi paesi. L'Est europeo, dove la democrazia non ha ancora solide strutture e tradizioni, è investito da un travagliato processo che in alcuni casi assume la forma tragica e insensata della guerra etnica, non solo nell'ex Jugoslavia. Altrove importanti mutamenti sono in atto nel rispetto delle regole democratiche: negli stessi Stati Uniti si è aperta una fase di maggiore attenzione ai problemi sociali ed economici interni, mentre in paesi come l'Italia o il Giappone che non hanno mai conosciuto alternanze di governo, forme di corruzione della vita pubblica sono emerse con grande evidenza.

In Italia sono venuti al pettine nodi che nascono da uno sviluppo economico caratterizzato da non pochi squilibri, in un quadro istituzionale e politico il cui rinnovamento, per più di un aspetto, era già maturo a partire dagli anni settanta. Si è così di fatto aperta una seconda fase nella vita della nostra Repubblica, che necessita di riforme elettorali e istituzionali già in parte avviate. Sarà quindi anche una nuova fase costituente, non di liquidazione della nostra Costituzione democratica, ma di attuazione dei suoi principi fondamentali, tutt'ora validi e che non vanno modificati.

Nonostante la democrazia bloccata e l'instaurarsi di fenomeni di corruzione, la società civile ha dato ripetutamente segni di tenuta e vitalità in questi anni. Lo testimoniano la tenuta democratica contro i fenomeni terroristici, la crescita di forme nuove di impegno sociale nell'associazionismo e nel volontariato, la crescente mobilitazione innanzitutto nel Meridione contro la criminalità mafiosa, oltre allo stesso continuo sviluppo economico; il tutto nell'ambito di una ripetuta e fedele adesione al metodo democratico da parte della grande maggioranza dei cittadini italiani.

### **2. Associazionismo, volontariato, partecipazione democratica**

Mentre si stanno attuando le necessarie riforme elettorali, al fine di dare ai cittadini la possibilità di scegliere distinte proposte senza limitarsi ad esprimere un voto di completa delega ai partiti nella scelta delle alleanze e delle politiche di governo, occorre ribadire anche la necessità di una larga e consapevole partecipazione popolare.

Lo stato, in particolare lo stato democratico, è un fenomeno complesso non riducibile agli apparati e alle istituzioni pubbliche; le strutture della società civile hanno un ruolo determinante nel rapporto tra cittadini e istituzioni. L'esperienza storica recente e lontana conferma che dovunque ci si muove, lentamente, verso l'arricchimento della rete e della struttura della società civile: lentamente, ma inesorabilmente, forme di potere assoluto e totalitario, di qualsiasi segno politico esse siano, vengono sostituite da forme statali nelle quali la possibilità e la capacità dei cittadini di costituire libere organizzazioni di carattere economico, politico e sociale, crea una robusta struttura della società civile. Si può dire che c'è una relazione stretta tra sviluppo civile di una società e ricchezza e complessità di questa trama di associazioni volontarie. Del resto l'ampiezza della rete di associazioni ha conseguenze sullo stesso sviluppo economico: non è un caso che dopo la prima fase di industrializzazione storica, governata da una ristretta élite, le regioni italiane che più si sono sviluppate siano quelle che

disponevano di una ricca rete di associazioni nella società civile, sia che si trattasse di "regioni bianche o rosse". Certo non basta l'associazionismo "economicista", sindacale, cooperativo e mutualistico, che dopo aver alimentato a lungo autentici valori di libertà e solidarietà, vive ora una crisi di identità conseguente anche all'accresciuto benessere così ottenuto; ma è proprio l'associazionismo solidale verso il Sud del mondo, o di aiuto alle popolazioni civili investite dalla guerra come in Iugoslavia, o di impegno volontario verso i più deboli, che si è andato sviluppando già a partire dagli anni settanta e soprattutto negli anni ottanta, insieme a una diffusione dell'associazionismo culturale o ricreativo. Bisogna dire che storicamente non era possibile altrimenti per gli ampi strati sociali che dovevano prima affrancarsi da una situazione di povertà e bisogno economico; ora si è aperta una nuova frontiera e una nuova strada di cui abbiamo percorso solo i primi passi.

La crescita di nuove forme di partecipazione sociale si è accompagnata alla crisi dell'associazionismo democratico tradizionale, in particolare di partito. Di questa crescita ne sono ben consapevoli i rappresentanti dell'associazionismo e del volontariato. È anzi diffusa tra di essi la convinzione che la riforma istituzionale non possa limitarsi agli organi di governo e parlamentari, ma che si debba riconoscere come l'associazionismo e il volontariato sia divenuto un canale fondamentale di partecipazione popolare, di *cittadinanza attiva*.

La crisi dei partiti democratici di massa e popolari è connessa a questo stesso processo. Partiti e appartenenza di partito hanno svolto nel passato un ruolo fondamentale: è attraverso di essi che molti si sono sentiti parte di uno stato altrimenti estraneo e lontano. Così come i partiti democratici di massa hanno supplito a forme di associazionismo, ancora insufficientemente sviluppate e autonome. Il non aver però colto ciò che maturava di nuovo nella società civile ha permesso la formazione di un ceto politico distante dai bisogni della società, sino a trovare nell'uso spregiudicato del potere una fonte di autoriproduzione. È perciò tempo che i partiti si limitino ai loro compiti, senza cercare di piegare ad una logica di partito i diversi soggetti sociali, che in questi anni sono cresciuti e hanno acquisito un più forte senso della loro autonoma funzione. Non è questo uno svilimento del ruolo dei partiti e della rappresentanza politica, che in una società più complessa richiede anzi una più alta capacità di elaborazione politica, di proposta e di governo; proprio ciò che è venuto a mancare in questi anni. Mentre le associazioni devono essere chiamate, nell'ambito dei loro specifici ruoli, a cooperare con le istituzioni pubbliche, senza confondersi con le rappresentanze politiche: altrimenti il parlamento, e le altre assemblee elettive, diventano un'imbuto dove tutto deve passare e che finisce per disattendere ai compiti di indirizzo generale, senza i quali prevale la politica del giorno per giorno che ci ha portato all'attuale dissesto finanziario e politico.

### **3. La crisi delle culture politiche tradizionali**

Questa ricchezza e complessità della società civile può però anche accompagnarsi a corporativismi e frammentazione, se non c'è un parallelo sviluppo della coscienza sociale e politica, del senso del bene comune, grazie alla quale l'aumentata dialettica non intacca la solidarietà, il "contratto sociale", che è alla base sia della vita delle comunità locali, come dello stato unitario italiano. Riforme istituzionali che recepiscano la nuova complessità democratica si devono cioè accompagnare ad una riforma della cultura politica, a un più diffuso e consapevole senso dello stato come comunità.

Occorre cioè ribadire che la democrazia non può vivere solo attraverso movimenti, associazioni o partiti che si limitino ad esprimere o organizzare interessi particolari o locali, senza una visione d'insieme della *pòlis*, della collettività nazionale e internazionale, senza un'attenzione forte al bene comune. Per questo si pone una questione di cultura e pratica politiche nuove, all'altezza dei compiti e delle nuove sfide politiche.

Nel coro di questo secolo lo sviluppo economico e sociale ha permesso l'ingresso nella vita politica di strati prima subalterni, del tutto estranei alle scelte di governo nazionali. Il suffragio universale e i partiti popolari sono stati la forma politica di questo processo, le *ideologie* la forma culturale. Visioni semplificate dello sviluppo storico, della società e della politica hanno svolto una funzione essenziale nel dare una cultura politica a classi subalterne che non ne avevano alcuna. Non si deve inoltre dimenticare che le ideologie costituivano lo scheletro su cui si saldava il cemento etico che

univa i partiti alla loro base sociale ed elettorale, senza il quale non vi è regola democratica che possa garantire la fedeltà dei rappresentanti ai rappresentati. Le reali esperienze politiche e di governo, si sono incaricate di mostrare i limiti di quelle culture, limiti sempre più evidenti mano a mano che i compiti della politica si facevano sempre più complessi e investivano campi nuovi come conseguenza dello sviluppo economico e sociale stesso. Basti pensare all'intreccio sempre più stretto tra economia nazionale e internazionale, che riduce gli spazi di intervento per le strutture e l'associazionismo democratico, essenzialmente a base nazionale, anche nella stessa Comunità europea. Nel corso di questo secolo i compiti della politica si sono continuamente ampliati e il solo compito di regolazione legislativa di una società in continuo sviluppo si è fatto sempre più complesso. Inoltre la produzione economica e la vita sociale si svolgono incorporando sempre più ampie conoscenze scientifiche: era perciò pensabile che le *ideologie* politiche, queste filosofie politiche semplici come *i semplici* a cui si rivolgevano, potessero reggere intatte alla prova e non uscirne in crisi?

La crisi delle culture politiche tradizionali ha però aperto un vuoto, che non è solo politico ma anche di valori, perché al di là di storicamente contingenti strategie politiche esse davano forma ad un insopprimibile e permanente bisogno di libertà, giustizia e solidarietà. E poiché la politica non sopporta vuoti, quello spazio può essere riempito o da forze che esaltano l'azione per l'azione, o ancora peggio da nazionalismi e razzismi. Così a una crisi delle ideologie si può anche accompagnare una crisi dei valori che fondano la convivenza civile.

#### **4. Dal volontariato la cultura della cittadinanza attiva e valori per rinnovare le culture politiche**

L'insieme delle realtà non-profit, il cosiddetto "Terzo settore", è un mondo vasto e variegato - che va dall'associazionismo, al volontariato, alla cooperazione di solidarietà sociale - portatore di differenti gradi di coscienza sociale: si va da associazioni il cui scopo è quello di organizzare attività ricreative, culturali o educative, ad esempio per i giovani, sino ad altre associazioni tese non al soddisfacimento dei bisogni dei loro soci, ma a un disinteressato intervento sociale, verso i più deboli o per la salvaguardia dei beni comuni, come l'ambiente. Tra queste ultime c'è poi un volontariato più tradizionale, che opera per alleviare i mali della società, e chi interviene sulle aree di disagio operando per rimuoverne anche le cause che lo determinano. Questa è la sensibilità nuova che è andata continuamente crescendo negli ultimi vent'anni, determinando anche nuove convergenze: tra l'area cattolica e quella laica, tra le associazioni storiche e quelle nuove. Ai nostri fini comunque non interessa distinguere tra le diverse categorie che compongono il Terzo settore: ci basta sapere che ogni associazione liberamente scelta e democraticamente governata è un luogo nel quale si forma una coscienza sociale, sia pure a diversi livelli di consapevolezza. Quel che è comune nelle diverse associazioni che si basano sull'impegno volontario dei loro soci è la scelta libera, e perciò più consapevole, che sta alla base di un impegno sociale diretto, non delegato a minoranze attive o a élite che inevitabilmente finiscono per sovraordinarsi al semplice cittadino. Ciò che è comune è cioè una cultura della "cittadinanza attiva", che non si può acquisire rimanendo passivi e inconsapevoli spettatori delle iniziative delle gerarchie sociali e politiche, che così inevitabilmente tendono a riprodursi come delle oligarchie.

È nell'impegno sociale personale che si forma un'adulta cultura della cittadinanza attiva, sia a livello della comunità locale, nazionale e internazionale. Viviamo in un'"economia mondo" che si è andata sempre più integrando. Gli scambi economici tra diversi stati e nazioni non sono una novità storica, ma sempre di più ogni comunità locale o nazionale non può pensare di poter vivere prescindendo dagli altri. Viviamo in una economia mondiale sempre più integrata, e con sue precise gerarchie, con una parte del mondo minoritaria che fruisce di un'elevato benessere materiale e ancora vastissime aree di povertà. Nonostante tutto lo scambio tra Nord e Sud del mondo continua ad essere ineguale, le economie più povere continuano a dare spesso più di quanto ricevano, come la crescita e il pagamento degli oneri sul debito pubblico conferma. Il mercato svolge una fondamentale funzione, ma lasciato a se stesso finisce per favorire i poteri forti. All'interno di ciascun stato i poteri pubblici, tanto più se democraticamente fondati, da tempo svolgono una funzione di regolazione e ridistribu-

zione tra chi ha di più e chi ha di meno; questa funzione delle istituzioni politiche democratiche è resa sempre più difficile dal fatto che l'economia si internazionalizza, mentre le istituzioni democratiche sono ancora prevalentemente a base nazionale. Le istituzioni politiche si basano necessariamente sull'intesa, sul riconoscimento dell'altro, sulla comunicazione tra persone e comunità diverse; e la comunicazione tra le persone necessita di culture e linguaggi comuni. Le merci e il denaro sono oggetti che si possono scambiare anche dimenticando che sono il prodotto del lavoro di altri uomini. Se non c'è un riconoscimento reciproco tra etnie, nazioni e culture diverse, non ci possono essere istituzioni democratiche a livello internazionale; i problemi di funzionamento dell'Onu o della stessa Comunità europea ne sono una conferma. In questo senso le associazioni di volontariato internazionale o quelle che intervengono tra gli emigrati stranieri, svolgono una funzione fondamentale anche di carattere culturale e politico: praticando la cittadinanza attiva internazionale diffondono un concetto di mondialità, educano ad una visione multietnica e multiculturale che non è tolleranza verso il diverso, ma una nuova cultura solidale che sola può unire e permettere ai diversi popoli di riconoscersi e fondare istituzioni internazionali oggi sempre più necessarie.

## *Parte seconda: Proposte e interlocutori*

---

### **5. Strutture culturali e apprendimento della democrazia**

In fondo l'unico sistema culturale che interviene massicciamente nel campo della problematica sociale e politica è quello dei **media**, ovviamente prima, per audience, la televisione. Qui, però, i fenomeni di spettacolarizzazione e di semplificazione sono sovente dominanti, spesso si tratta di una "teledemocrazia" che ignora l'opera di milioni di cittadini che con il loro impegno quotidiano fanno effettivamente funzionare le cose. Anche quando ciò non avviene gli spettatori rimangono comunque partecipanti passivi, senza poter far sentire la loro voce, senza quel confronto con gli altri che partendo dalla propria esperienza permette di ritornare ad essa come interlocutori attivi, percorrendo così l'unica strada che produce apprendimento, crescita personale e cambiamento effettivo della realtà che ci circonda: raramente cioè la televisione attiva il circuito virtuoso della partecipazione, della responsabilizzazione e della condivisione. La carta stampata, spesso con una pratica più scandalistica che costruttiva, segue la televisione su questa strada per non perdere lettori. Si perde così una visione più realistica e non si forma mai una visione meditata e di medio e lungo periodo, l'unica dimensione a cui è poi possibile un intervento concreto, essendo inefficaci nella vita economica e politica sia le bacchette magiche, come le rigenerazioni catartiche.

Da questo punto di vista ha un ruolo fondamentale il sistema formativo, scolastico e universitario, che da troppo tempo, soprattutto nel campo degli studi superiori, è lasciato a sé stesso senza interventi di riordino, di riforma e adeguati investimenti. Tra i paesi della Comunità europea noi siamo gli ultimi per il numero di anni di obbligo scolastico, con un numero di diplomati e di laureati molto basso e con una grande dispersione nella scuola media superiore e nell'università. Non disponiamo di titoli di studio intermedi tra scuola media superiore e università altrove molto diffusi. E infine è da noi inesistente una struttura di formazione permanente, che in più di un paese europeo esiste oramai da decenni, mentre da tempo essa è costantemente indicata dalle autorità comunitarie come settore da sviluppare prioritariamente. La cultura e la scuola non sono solo un diritto universale dei cittadini in una democrazia sostanziale, ma anche una risorsa fondamentale del sistema sociale e del sistema economico, come la realtà dei paesi più sviluppati testimonia. Nonostante la scolarizzazione di massa la lettura di libri e giornali continua in Italia a non superare soglie molto basse. Su queste basi non si può superare il distacco tra alta cultura e cultura diffusa, che non può sussistere in una società democratica; continua così ancora oggi un distacco elitario tra "intellettuali" e popolo, con evidenti ripercussioni negative. In realtà non è pensabile neppure uno sviluppo dell'alta cultura se non si sviluppa quella media e diffusa.

L'esperienza di più di un paese europeo, indubbiamente molto più avanzata della nostra in questo campo, può essere di utile indicazione per noi, pur nella diversità delle diverse tradizioni storiche;

del resto proprio la comparazione su problematiche omogenee ci permette di mettere meglio in luce le peculiarità del nostro paese in questo campo, per delineare così la soluzione più rispondente alle nostre esigenze.

Nei paesi europei con una lunga tradizione parlamentare sono le stesse istituzioni pubbliche e rappresentative che hanno svolto un ruolo decisivo anche dal punto di vista della diffusione della cultura. Non a caso in questi paesi la scuola e l'università pubbliche esercitano un ruolo determinante, non solo nella formazione permanente rivolta agli adulti, ma anche nella formazione per chi è impegnato socialmente. La nostra esperienza e tradizione è notevolmente diversa, da noi sono le organizzazioni della società civile ad aver dato fondamento democratico ad una società politica e ad uno stato che complessivamente non aveva questa investitura. In questa fase di necessario rinnovamento, la società civile, e in particolare oggi anche l'associazionismo e il volontariato, sono chiamati ad assolvere un ruolo decisivo nel campo del rinnovamento della cultura diffusa, dove l'associazionismo e il volontariato nella pluralità delle sue voci e culture possono portare quei valori di solidarietà, di attenzione al bene comune, che sono a fondamento dell'impegno volontario di milioni di italiani.

Dall'associazionismo e dal volontariato viene già, e può e deve venire ancora di più uno stimolo concreto e importante per un rinnovamento costante del nostro sistema culturale e scolastico.

## **6. Quale formazione e ricerca per il "Terzo settore"**

La partecipazione consapevole necessita di occasioni di formazione, di autoformazione, di ricerca, a partire dalle attività concretamente svolte dalle associazioni e rispettose delle esperienze e delle sensibilità personali.

Se l'esperienza di volontariato ha già in sé una valenza formativa e di crescita culturale, occorre ribadire che esiste uno specifico formativo, e ambiti specifici per la ricerca, che devono essere organizzati in relazione stretta con i gruppi di volontariato, ma avere anche un'autonomia di gestione e organizzativa. Altrimenti travolti dalla pressione delle esigenze immediate si finisce per invocare continuamente la necessità di formazione e ricerca senza praticarle.

Al volontariato non serve una ricerca e una formazione già predefinita da ricercatori e formatori: occorre ricerca e formazione partecipata, che segua un itinerario di azione-ricerca-formazione-azione.

La formazione non può seguire un'impostazione di carattere "militare", che cala metodi e contenuti decisi altrove e dall'alto; né può essere semplicemente concepita come una trasmissione di saperi nell'ambito delle discipline tradizionali. Occorre incentivare processi di autoformazione, di riflessione critica e creativa: a partire dalle esperienze svolte da ciascun gruppo e dai progetti di intervento. È questa un'esigenza imposta non solo da ragioni di democrazia, perché in una società complessa occorre una partecipazione intelligente dei singoli soggetti individuali e collettivi.

La formazione non è separabile dalla ricerca, deve essere preceduta dalla ricerca e deve essere ricerca e verifica essa stessa, attraverso un'immersione e un tirocinio nella realtà che si deve affrontare.

La formazione deve stimolare imprenditorialità sociale, che coopera, ma se occorre anche confligge, con istituzioni e soggetti che operano sul territorio.

Occorre una formazione di base, diffusa, e di "quadri"; che deve essere sia formazione tecnica, tesa a creare concrete capacità di intervento nel proprio settore, come formazione politica. Finalizzata cioè alla conoscenza: del contesto sociale e politico nazionale e internazionale, degli altri soggetti sociali e istituzionali, delle politiche sociali e del quadro legislativo.

La formazione è sì una risorsa per i gruppi e per le organizzazioni, ma occorre ribadire che è innanzitutto un diritto delle singole persone per una partecipazione critica e consapevole e per una crescita e adeguamento delle proprie capacità professionali, che quindi deve comunque prevedere accessi di carattere individuale.

Di volta in volta occorre stabilire un "contratto formativo" condiviso dai soggetti coinvolti.

## **7. Proposte di intervento**

In questa nuova fase costituente che il nostro paese sta attraversando occorre attirare l'attenzione sulla necessità di uno sviluppo della legislazione che permetta una effettiva crescita dei soggetti della democrazia, dei cittadini e della società civile. Fondamentali sono da questo punto di vista provvedimenti legislativi nel campo delle attività di studio e formazione connesse all'impegno sociale, che rispetto a vari Paesi europei è da noi quasi del tutto assente; con pesanti ripercussioni sulle attività di formazione e ricerca che l'associazionismo e il volontariato, nonostante questo vuoto legislativo, riescono a svolgere.

Al fine di realizzare gli obiettivi di lavoro che seguono, realisticamente non ottenibili immediatamente ma a medio e lungo termine, è necessario attivare su questi problemi un gruppo di lavoro permanente nazionale dei soggetti del Terzo settore per coordinare alcuni obiettivi di fondo comuni, puntando anche a sostenere e sviluppare momenti di documentazione ed elaborazione a livello nazionale e regionale. È auspicabile che il gruppo di lavoro trovi sede e sia sostenuto da un'istituzione pubblica riconosciuta.

### **7.1. Scuola pubblica e formazione alla cittadinanza attiva**

La possibilità di esercitare i propri diritti di cittadinanza è formalmente aperta a tutti, ma di fatto oltre agli impedimenti che possono nascere da una diversa collocazione sociale, l'accresciuta complessità della vita sociale e politica restringe questi diritti a chi è concretamente capace di orientarsi ed agire in piena autonomia di giudizio. La cittadinanza attiva non può essere solo un diritto e un potere di una minoranza già consapevole e impegnata socialmente. La cittadinanza attiva deve essere effettivamente un diritto di tutti, che si deve poter apprendere a partire dai banchi della scuola pubblica, che tutti i giovani e i giovanissimi frequentano. Come ci ricorda la Convenzione dei diritti del bambino dell'Onu (1989), i bambini sono soggetti di diritto e non oggetto di concessioni, e da questo punto di vista si impara la democrazia, intesa anche come condivisione e responsabilizzazione, a partire dalle pratiche educative. L'inconsistenza dell'educazione civica nella nostra scuola dipende dalla pretesa di segregare lo sviluppo della coscienza civile in una materia, mentre non può che essere interdisciplinare e legata ad una pratica concreta della democrazia partecipativa e del libero associazionismo, nelle forme consentite dalla diversa età di bambini e ragazzi. Se essenziali sono le forme di partecipazione e di associazione interne alla vita scolastica, si educa a praticare la democrazia anche al di fuori della scuola non arrendendosi alla lettura e al commento della Costituzione, che comunque è importante, ma facendo conoscere il ricco mondo dell'associazionismo e del volontariato che è attivo sul territorio.

Da questo punto di vista la situazione della nostra scuola è profondamente contraddittoria.

Da un lato il quadro non è certo tra i più incoraggianti: la legge di riforma della scuola secondaria superiore e di elevamento dell'obbligo scolastico a sedici anni ha subito l'ennesimo rinvio. Il problema, già più che maturo dagli anni sessanta, è da allora oggetto di costante discussione in parlamento senza che si sia approdato a nulla di significativo. Dalla costituzione della Repubblica ad oggi vi sono stati significativi momenti di riforma solo nel campo degli studi inferiori, mentre la struttura della scuola superiore e dell'università è rimasta sostanzialmente immutata, con evidenti e pesanti ripercussioni sulla vita civile del paese: schiacciata tra sviluppo tecnologico e incapacità di guidarlo e di dargli significati culturali non effimeri.

Ciò nonostante, in questi ultimi anni, sempre più frequenti sono stati i rapporti tra le associazioni e i gruppi di volontariato con le istituzioni scolastiche. Si è partiti da iniziative promosse da enti e strutture locali o da singoli istituti negli anni ottanta, che recepite a livello ministeriale hanno dato luogo a diversi progetti: ricordiamo il Progetto giovani '93, i Progetti genitori, il Progetto ragazzi 2000. A questi vanno aggiunte le molte iniziative locali o avviate nei singoli istituti contro la dispersione scolastica; per il sostegno di ragazzi portatori di handicap; per la promozione di un'adeguata educazione ambientale, sulle pari opportunità tra uomo e donna, sulle tematiche relative allo sviluppo e al rapporto Nord-Sud, all'accoglienza e al dialogo interculturale. Più precisamente i Progetti giovani, Progetto ragazzi 2000 e Progetto genitori, hanno assunto i caratteri di modalità opera-

tive per quanto riguarda l'attuazione dei compiti di informazione preventiva e di educazione alla salute che la legge 162 ha affidato al Ministero della pubblica istruzione. Le circolari ministeriali relative a questi progetti, in particolare la 246 del '89 e la 114 del '90, hanno previsto la costituzione di gruppi di lavoro misti (operatori scolastici, genitori, studenti, ed esperti di enti e associazioni) presso ciascun Provveditorato con compiti di raccolta e di sostegno dei progetti, di coordinamento tra le istituzioni e per il raggiungimento di una maggiore integrazione con risorse e iniziative promosse da enti locali e associazioni presenti su territorio. Nella circolare ministeriale 362 del '92 si ribadisce il medesimo orientamento, riproponendo il tema del diritto allo studio come "diritto alla buona qualità della vita scolastica" che esige, inevitabilmente, la "rifinalizzazione, e per certi aspetti l'arricchimento, delle risorse tradizionali di cui dispone la scuola, nonostante il potenziamento delle sue specifiche competenze mediante l'attivazione di nuove intese e nuove sinergie con istituzioni e con risorse esterne alla scuola stessa, in vista della promozione di esperienze formative efficaci..."

Gli incontri promossi dai gruppi di lavoro, coinvolgendo migliaia di studenti, hanno visto la presenza attiva e propositiva, oltre che di testimonianza, di tante associazioni impegnate sui temi sopra indicati. Un rapporto che si è rivelato assai arricchente per tutti i soggetti coinvolti. Da una parte le associazioni che, impegnate in una attenta progettazione degli interventi, hanno sperimentato la possibilità di essere risorsa formativa anche per la istituzione scuola. E dall'altra la scuola che ha visto l'introduzione di percorsi didattici innovativi o ritenuti sino ad allora poco proponibili. Sono esperienze che non intendono sovrapporsi alle normali attività curriculari, ma piuttosto valorizzano quanto già previsto nei programmi vigenti nelle scuole di ogni ordine e grado. Un'esperienza diffusa più di quanto si creda e che meriterebbe una più attenta valutazione da parte dello stesso Ministero della pubblica istruzione.

Si tratta dunque di consolidare e rafforzare le esperienze in atto, offrendo un quadro normativo più certo, che non si affidi troppo alla buona volontà dei singoli operatori e dei soggetti istituzionali di volta in volta coinvolti. Una collaborazione dunque non saltuaria e occasionale. A nostro pare l'obiettivo si potrà raggiungere solo prevedendo una presenza qualificata dell'associazionismo e del volontariato nelle istituzioni di partecipazione scolastica deputate alla progettazione educativa, con particolare attenzione ai percorsi formativi di educazione alla cittadinanza attiva.

In particolare si propone:

\*un rapporto stabile con il Centro studi del Ministero della pubblica istruzione;

\*una presenza nei comitati tecnico-scientifici nazionali e provinciali già previsti dall'attuale normativa;

\*la possibilità di stabilire convenzioni a livello nazionale e provinciale per la realizzazione di progetti educativi particolarmente innovativi.

## **7.2. La formazione professionale nel volontariato**

Non appaia strano che si parli di formazione professionale per l'associazionismo e il volontariato. Le attività da esso svolte non sono generalmente considerate e quantificate da un punto di vista economico, poiché nel calcolo della contabilità nazionale, del Pil e di ogni altro indice economico, rientrano le attività rivolte al mercato e i servizi prestati dall'amministrazione pubblica. Ciò nonostante l'impegno di milioni di volontari nei settori più diversi costituisce una quota certo rilevante del lavoro socialmente utile svolto nel nostro paese: se si tratta di lavoro svolto volontariamente sempre lavoro è, con tutto il corollario di capacità professionali specifiche che esso richiede. C'è poi la necessità di formare operatori dei pubblici servizi attenti ai diritti degli utenti, sviluppando cioè specifiche competenze a sapersi relazionare con i bisogni dei cittadini e con le loro associazioni presenti sul territorio. A questo fine è essenziale un lavoro congiunto tra struttura formativa, associazionismo e volontariato, per individuare iter formativi, conoscenze e attitudini necessarie.

Malgrado tutto ciò associazionismo e volontariato non sono ancora interlocutori riconosciuti delle istituzioni pubbliche preposte alla formazione professionale, a differenza delle associazioni rappresentative di interessi: le associazioni imprenditoriali e i sindacati dei lavoratori dipendenti. Regioni, ministero del lavoro ed enti locali non tengono generalmente conto dei bisogni di formazione pro-

fessionale che si generano nell'area dell'associazionismo e del volontariato. C'è stato in tutto questo un limite propositivo delle associazioni ma anche la mancanza di ambiti istituzionali. Le leggi regionali e delle province autonome sul volontariato, emanate in attuazione della Legge quadro 266, prevedono più o meno esplicitamente istanze nelle quali le associazioni di volontariato possono avanzare proposte rispetto alla formazione professionale regionale. È necessario prepararsi ad utilizzare appieno queste possibilità, costituendosi in ogni caso come interlocutori delle regioni.

L'avvio di un gruppo di lavoro permanente nazionale dei soggetti del Terzo settore sui temi della formazione e della ricerca, già altrove proposto in questo documento (punto 6, 2° §), può dare un contributo significativo affinché le associazioni del volontariato sappiano muoversi con capacità di proposta e di interlocuzione anche a livello regionale e locale.

Oggetto di intervento deve essere l'utilizzo degli spazi già esistenti nella legislazione e nelle strutture attuali, ma anche l'eventuale creazione di una legislazione ad hoc. Da questo punto di vista è matura la riforma della Legge 845 del 1978 che regola la formazione professionale.

Questi limiti hanno però in parte origine anche nella debole tradizione italiana nella formazione degli adulti e nella formazione permanente. La formazione professionale nel nostro paese è prevalentemente rivolta ai giovani, e inoltre spesso con un uso distorto dovuto alla funzione di supplenza al mancato elevamento dell'obbligo scolastico. In genere gli stessi processi di mobilità o di riconversione produttiva non si accompagnano da noi ad una riqualificazione professionale, nonostante gli ingenti stanziamenti in ammortizzatori sociali come la cassa integrazione, necessaria ma anche improduttiva. Se in altri paesi europei esiste un sistema di formazione per chi si impegna nelle attività sociali, ciò dipende dall'esistenza di strutture e da una sensibilità all'educazione permanente che ha una più lunga tradizione. Da qui anche un'azione di stimolo e sostegno, in atto da tempo, della Comunità europea per lo sviluppo della formazione continua, non solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come risorsa fondamentale del sistema sociale e produttivo.

Ciò non significa che da noi non vi sia nulla, c'è l'intervento del Fondo sociale europeo e una tradizione di scuole civiche serali, però solo in alcune zone del paese e comunque anche lì in genere in maniera insufficiente. Ciò va detto perché ci deve essere consapevolezza che il superamento di questi limiti, non può essere frutto di un intervento isolato dell'associazionismo e del volontariato verso le istituzioni. Interlocutori privilegiati sono certamente le istituzioni, ma interlocutori fondamentali, e "alleati" sono anche le associazioni dei lavoratori e imprenditoriali, oltre alle associazioni professionali degli insegnanti. Un confronto utile, ma anche operativo, deve esserci anche con gli enti di formazione professionale.

### **7.3. I centri di servizio regionali**

L'articolo 15 della legge quadro 266 e il decreto attuativo del 21 novembre 1991 hanno come è noto previsto l'istituzione di più centri di servizio a livello di ciascuna regione. In realtà diversi ricorsi contro legge e decreto ne hanno bloccato per ora l'attuazione. La Corte costituzionale è intervenuta recentemente per la seconda volta in materia, e si spera con questo che il contenzioso giudiziario sia terminato; rimangono comunque le difficoltà determinate dalla contraddittorietà del decreto attuativo che imporrà successivi interventi.

Ciò detto comunque il decreto attuativo fa esplicito riferimento per i centri di servizio, tra le altre competenze, a "iniziative per la crescita della cultura della solidarietà" e a "iniziative di formazione e qualificazione nei confronti degli aderenti delle organizzazioni di volontariato". Evidentemente essendo stato per ora tutto bloccato non si è neppure affrontato il problema di quali iniziative e con quali modalità: questione non semplice visti gli inevitabili diversi livelli dell'intervento formativo e le diverse strutture di intervento già esistenti.

Si propone quindi che, sentito l'Osservatorio nazionale per il volontariato, dal Forum escano delle prime proposte sul possibile ruolo dei centri di servizio nell'ambito delle attività formative.

### **7.4. Università, ricerca e associazioni**

Se la formazione di base alla cittadinanza attiva deve riguardare tutti i cittadini e nelle forme opportune deve essere già avviata all'interno dell'obbligo scolastico, indubbiamente si pongono anche problemi di formazione superiore e di ricerca; di formazione tecnica superiore sia per i quadri più impegnati del volontariato, come per le funzioni più qualificate tra gli operatori dei pubblici servizi. La formazione di adulti legati alla partecipazione, volontari o professionali, è caratterizzata da una elevata complessità, che rende improduttivo l'insegnamento cattedratico tradizionale: occorre cioè partire dalle specifiche realtà e problematiche nelle quali opera quest'alunno un po' atipico. L'insieme di questi fattori impone uno stile particolare di "formazione partecipata" in cui ricerca, formazione e operatività sul campo sono strettamente intrecciate in un processo di formazione-azione e ricerca-azione. Qui cioè si attua ai livelli più consapevoli il rapporto educativo, nel quale del resto ogni scolaro è sempre maestro e ogni maestro è sempre scolaro. Si tratta quindi anche di attività che hanno un'elevato valore innovativo, un laboratorio permanente per la struttura formativa e di verifica sul campo per la ricerca, nel quale un flusso continuo di conoscenze che emergono dal sociale si incontra con le discipline tradizionali. Un laboratorio nel quale si inventano anche nuovi approcci a figure professionali consolidate.

### **Proposte**

a) In altri paesi europei esistono sia modalità di accesso a corsi di laurea che tengono conto anche delle esperienze di lavoro volontario o professionale svolte (così è ad esempio in Francia, o all'Università di Liegi dove si può entrare alla *Fopes*, la *Faculté ouverte de politique économique et sociale*, senza titolo di studio di scuola media superiore ma con una consolidata esperienza, anche volontaria, di impegno sociale), o Facoltà aperte non finalizzate al conseguimento di una laurea, ma all'aggiornamento culturale, alla formazione permanente (tipo l'Open University inglese). Questi corsi, pur prevedendo comunque un'accesso individuale, sono spesso organizzati in collaborazione con strutture di formazione esterne, tra le quali anche quelle vicine al movimento sindacale o all'associazionismo e al volontariato.

Si propone quindi di avviare anche in Italia, presso alcune università, corsi sperimentali di questo tipo; del resto la legge 341/90 di "Riforma degli ordinamenti universitari", per la prima volta ha previsto nella legislazione italiana che "Le università possono inoltre attivare, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel proprio bilancio .... corsi di educazione alle attività culturali e formative esterne, ivi compresi quelli per l'aggiornamento culturale degli adulti, nonché quelli per la formazione permanente, ricorrente per i lavoratori, ferme restando le competenze delle regioni e delle provincie autonome". Benché quindi la legge preveda finalmente anche in Italia la possibilità per le università di svolgere educazione degli adulti, solo due università ci risulta che abbiano cominciato a muovere alcuni primi passi in questo senso, le Università di Siena e di Trento. Occorre quindi, conformemente con quanto del resto previsto dalla stessa legge 341/90, andare alla stesura di convenzioni con le università disponibili, con la partecipazione anche di altri soggetti, pubblici o privati.

b) Costituire un gruppo di lavoro tra associazioni, Cnr e Università, per studiare in quali forme le attività del volontariato possano fungere insieme da luogo di tirocinio, e da stazione di ricerca per studiare un modello formativo che consenta di riformare i corsi di formazione sociale già esistenti nell'Università. Al fine di attivare nei corsi universitari già esistenti, che riguardano professioni di preminente interesse sociale (psicologia, sociologia, pedagogia, ...), insegnamenti relativi allo studio, la valutazione e la gestione dell'impatto sociale, in interazione con la ricerca e il lavoro sul campo; oltre alla formazione di operatori che intendono impegnarsi come assistenti o consulenti alla partecipazione, capaci di fornire nell'ambito dei servizi pubblici il supporto tecnico necessario alle azioni positive della cittadinanza.

c) Stabilire una normativa che consenta agli operatori del volontariato di poter portare nei corsi universitari adatti il proprio sapere e la proposta di nuovi corsi (ad esempio un albo dei formatori sociali analogo all'albo dei formatori già esistente per gli aggiornatori della scuola).

d) Valutare l'opportunità e l'utilità di costituire un Istituto Superiore per gli Studi e la Formazione Sociale analogo ad altri istituti superiori: o comunque consolidare la sezione dedicata agli studi sociali all'interno del Cnr.

*Interlocutori* dell'associazionismo e del volontariato rispetto a queste proposte, sono ovviamente il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, le stesse Università e il Ministero degli affari sociali; oltre alle associazioni professionali di docenti.

### **7.5. Permessi per attività formative**

In Italia la legislazione relativa ai permessi per attività formative è praticamente inesistente. Esistono le "150 ore", estese in alcune categorie a 240 ore di permessi retribuiti ogni tre anni, usufruibili anche nel corso di un solo anno; ma si tratta di norme contrattuali che variano da categoria a categoria, spesso difficilmente utilizzabili e con caratteristiche che hanno finito per limitarne l'utilizzazione ai corsi di recupero dell'obbligo. Siamo ben lontani dalla normativa di numerosi paesi europei, sia per la possibilità di usufruire di permessi retribuiti per attività di formazione all'impegno sociale, come per l'ampiezza di questi permessi retribuiti.

In realtà dall'esperienza europea sono ricavabili alcuni utili insegnamenti.

Innanzitutto bisogna dire che la legislazione relativa a questo tipo di permessi, o a quelli per la formazione sindacale, è strettamente connessa a quelli per la formazione professionale.

Inoltre è da considerare il ruolo che deve essere svolto dal legislatore. Lasciare alle sole parti sociali l'onere di affrontare il problema può non essere produttivo. La formazione è un investimento per il futuro e di lungo periodo i cui effetti non si vedono assolutamente né subito, né tanto meno a breve termine; se la questione è lasciata alla contrattazione delle parti sociali può finire vittima degli interessi immediati dell'una e dell'altra parte a ridistribuirsi profitti e redditi. Anche se l'emanazione di leggi che prevedevano un'accantonamento obbligatorio di quote minime del reddito prodotto a fini formativi è in genere avvenuta in Europa non senza resistenze e contrasti, bisogna poi dire che le parti sociali hanno non solo imparato ad usare le risorse così accantonate, ma in genere hanno dedicato alla fine alla formazione risorse più grandi di quelle stesse stabilite obbligatoriamente: una volta spinti in quel senso e dopo averne constatato l'efficacia, si è finito per scoprire come la formazione sia una risorsa e un investimento fondamentale per lo stesso sistema produttivo. Del resto nonostante questo vuoto legislativo, già oggi in Italia si è andata enormemente ampliando l'attività formativa nelle imprese; e in genere più nelle imprese produttive che nei pubblici servizi, che sono in maggiore ritardo. Quindi un'intervento legislativo sulla formazione permanente non può riguardare il solo settore privato, ma a maggior ragione deve essere finalizzato alla riqualificazione del settore pubblico, nel quale le stesse 150 ore hanno spesso trovato una più difficile applicazione.

Certamente occorre discutere di quale legge occorra, di quali servizi il sistema di formazione professionale pubblico è in grado effettivamente di fornire oltre le risorse rese disponibili dalle imprese e dalle parti sociali, di come queste risorse devono essere gestite insieme alle parti sociali. Ma la questione di una regolazione legislativa dei permessi retribuiti pare oramai matura anche nel nostro paese; se si vuole sviluppare la formazione permanente in un mondo sempre più complesso, che richiede sempre più cultura e conoscenze scientifiche nell'agire quotidiano di persone, lavoratori e imprese, per seguire e umanizzare processi di mutamento sociale sempre più rapidi.

Ovviamente *interlocutori* privilegiati dell'associazionismo e del volontariato per sviluppare questo discorso sono le associazioni imprenditoriali e dei lavoratori.

### **7.6. Forme di sostegno alle attività di formazione e ricerca svolte dall'associazionismo e dal volontariato**

Le collaborazioni con scuola, università e sistema della formazione professionale possono in realtà coprire solo una parte delle esigenze formative e di ricerca dell'associazionismo e del volontariato. Attività di carattere sperimentale, o legate all'identità e ai fini di ciascuna associazione, o relative a specifici interventi, non possono che essere svolte o direttamente dalle associazioni, o attraverso centri o fondazioni ad esse legate. Nonostante l'impegno profuso e lo svolgimento di esperienze

molto interessanti, solo in alcuni casi si riesce ad andare oltre attività di carattere propedeutico e di alfabetizzazione. Innanzitutto per la mancanza degli strumenti e delle risorse necessarie ad uno sviluppo quantitativo e qualitativo delle attività svolte: una oramai lunga esperienza storica nazionale e internazionale prova che le sole risorse interne degli associati non sono sufficienti al raggiungimento di questi obiettivi.

*Una fase che si deve chiudere.* Ma in realtà la questione di quali debbano essere le forme di aiuto e sostegno esterne al fine di poter condurre proprie attività formative, in particolare nella prospettiva dell'educazione alla cittadinanza attiva, è centrale per riformulare anche le relazioni complessive tra pubblica amministrazione ed espressioni organizzate della società civile; poiché la principale fonte di sostegno esterna non può che essere quella pubblica, sia per il carattere di pubblica utilità delle attività svolte dall'associazionismo e dal volontariato, come per i criteri non discrezionali e uguali per tutti che solo l'intervento pubblico può garantire.

Le iniziative di proposta legislativa intraprese unitariamente dall'associazionismo e dal volontariato negli ultimi anni (dalla richiesta iniziale di un utilizzo mirato delle risorse provenienti dall'"8 per mille" di competenza statale, sino alla proposta di altre forme di sostegno attivabili con una scelta dei cittadini) sono non a caso naufragate: gli stessi che negavano un sostegno basato su regole certe, chiare, libere e autonome per diverse forme di cittadinanza attiva, dall'altra attingevano a forme di finanziamento non controllabile e illecito. Quest'uso privatistico e corrotto delle risorse pubbliche ha per altro reso oggi impopolare ogni sostegno pubblico alle associazioni democratiche, soprattutto quando non è controllabile l'utilizzo che se ne fa. La fase che abbiamo allo spalle è stata contrassegnata dall'assenza di un preciso indirizzo degli interventi pubblici, viziata profondamente da un uso clientelare delle risorse e da una deresponsabilizzazione degli enti richiedenti i sostegni. In un tale contesto la tendenza dei gruppi di volontariato e di gran parte delle associazioni a vivere in maniera autarchica la propria esperienza ed anche la formazione interna ed esterna, si è spesso rafforzata nel confronto con i responsabili politici delle risorse, interessati a personalizzare e parcellizzare l'erogazione delle stesse, al di fuori di qualsiasi progetto politico-culturale, se non quello di produrre meccanismi di istituzionalizzazione e subalternità.

Peraltro iniziative formative legate a strutture spesso schiacciate sulla contingenza e contemporaneamente con la necessità di costruire e riaffermare una propria identità, rischiano di appiattirsi sull'esistente, impedendo una crescita nel confronto con esperienze altre e cammini di ricerca che vadano oltre i modelli propri di ogni realtà; il rischio di un progressivo isterilimento o di una difficoltà crescente a gestire gli stessi iter formativi, sono pertanto grandi.

### ***I problemi aperti.***

Duplici è la sfida su questo terreno:

\*l'esigenza di evitare flussi monetari generici e non mirati, affermando chiari e trasparenti criteri di allocazione delle risorse e connessi standard qualitativi;

\*la necessità di un confronto onesto delle realtà dell'associazionismo e del volontariato, capace di chiarire il confine tra la legittima aspirazione a tutelare le proprie identità e i rischi di localismi e particolarismi culturali, che impediscono spesso una dialettica efficace e forme di collaborazione sul piano formativo tra esperienze spesso contigue.

Due sono i percorsi dei sostegni alle attività formative: quelli **diretti** alle singole realtà o quelli **indiretti** a strutture - quali università, scuole medie superiori, sistema della formazione professionale - che possono aprirsi a specifiche attività mirate.

Ma l'argomento più delicato resta quello delle forme di sostegno diretto e per questo ci sembra necessario andare verso una **legge che regoli complessivamente l'erogazione delle risorse per le attività formative alla cittadinanza attiva tra i soggetti tradizionali e nuovi** della partecipazione democratica: partiti, sindacati, associazioni e organismi di volontariato. Evidentemente si deve affermare un'esigenza di tutela dei singoli settori, per evitare predomini, garantendo un'equa distribuzione delle risorse per ogni area di interesse.

Rimane poi un'altro nodo da sciogliere relativo all'opportunità di erogare i sostegni direttamente alle associazioni, o ad **associazioni culturali, istituzioni o fondazioni, promosse dalle stesse associazioni, per lo svolgimento di attività di formazione alla cittadinanza e di ricerca**. E il problema che sta a monte è sia quello di ridare trasparenza e certezza all'allocazione delle risorse, ma anche quello di rispondere all'esigenza irrinunciabile di tutelare l'identità dei soggetti e contemporaneamente di incrementare la presenza di luoghi aperti di formazione, elaborazione, ricerca nella società civile.

C'è cioè un problema che non riguarda la sola gestione dell'esistente, ma di come le diverse forme organizzate della società civile possono mettersi in gioco nella ricostruzione della nostra democrazia. La crisi dei partiti e le difficoltà del sindacato hanno grandemente ridotto i luoghi ove, almeno fino alla seconda metà degli anni '70, si svolgeva la formazione politica vera e propria, anche a livello popolare e di massa. Una formazione però svolta con modalità chiuse nell'ambito di ciascuna organizzazione, lontana dalla ricerca e utile più a riconfermare identità politiche e organizzative tradizionali che a produrre innovazione, con i risultati che ora sono sotto i nostri occhi.

Occorre percorrere strade nuove e qui è utile il confronto con altre esperienze europee. Dal punto di vista delle garanzie relative all'utilizzo delle risorse, un esempio interessante è costituito dal modello belga che prevede un finanziamento relativo alle spese generali che si aggira intorno al 30%, mentre l'intervento più significativo è la garanzia del pagamento del personale docente dei corsi; una tale soluzione mette al riparo da iniziative di basso profilo culturale o, peggio, da un uso distorto delle risorse, introitate per la formazione e utilizzate ad altri fini. Dal punto di vista dei diversi modelli formativi si va dall'esperienza tedesca dove predominante è il finanziamento a fondazioni emanazione dei partiti, a quella svedese o belga, di sostegno ad associazioni culturali, a centri capaci di esser contenitori formativi in grado di differenziare diversi iter per il personale politico-amministrativo, i membri di associazioni, ecc. Bisogna cioè porsi la domanda se lo **splendido isolamento** di molte iniziative formative che l'associazionismo ed i gruppi di volontariato mettono in campo non possa essere superato da sinergie operative, da confronti di esperienze, da modalità che sappiano tutelare l'identità dei soggetti proponenti congiuntamente alla qualità dell'offerta. Anche le realtà più significative dei mondi associativi e del volontariato faticano a costruire percorsi educativi che non siano solo di animazione o di alfabetizzazione. Si può cioè anche pensare a strutture associative, a centri o fondazioni che consorzino soggetti dei mondi sopraindicati, che sorgano a partire dalla condivisione di orientamenti culturali ed operativi, centri autonomi ma gestiti in maniera partecipata, che possano lavorare alla formazione congiuntamente ad un lavoro di ricerca e di elaborazione, che vadano al di là del contingente.

Roma, 3 giugno 1994.

Alla presente Carta è stata sottoscritta dalle seguenti associazioni o federazioni di associazioni:

**Acli, Agesci, Aicm, Anpas, Arci, Auser, Azione Cattolica Italiana, Caritas, Centro nazionale per il volontariato, Centro sociale ambrosiano, Cipsi, Cnca, Cocis, Comunità di Capodarco, Compagnia delle opere, Cnos, Crs, Focsiv, Fondazione italiana per il volontariato, Fondazione Zancan, Movì, Labos, Legambiente, Misericordie d'Italia, Presidio permanente minori Napoli, Servizio civile internazionale, Società Civile.**