



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE DEL SERVIZIO SOCIALE

TESI DI LAUREA

IN

ISTITUZIONI DI SOCIOLOGIA

PRINCIPI E METODI DEL SERVIZIO SOCIALE

TERZO SETTORE E SISTEMA INTEGRATO DEI  
SERVIZI SOCIALI IN ITALIA:

TRA CRITICITÀ E NUOVE PROSPETTIVE

***Relatore:***

Prof. Antonio NAPPI

***Laureanda:***

Paola LOIODICE

---

Anno Accademico 2014 - 2015

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| Introduzione   | 3  |
| Capitolo 1:  |    |
| <b>L'attuale situazione italiana del Terzo Settore nel sistema integrato dei Servizi Sociali</b> |    |
| 1.1 Introduzione storica al Terzo Settore  | 5  |
| 1.2 Caratteristiche e funzioni del settore non profit  | 7  |
| 1.3 La legislazione del Terzo Settore  | 9  |
| 1.4 Analisi e punti critici  | 15 |
| Capitolo 2:  |    |
| <b>Il volontariato come attore del Terzo Settore</b>   |    |
| 2.1 La realtà del volontariato in Italia e il suo effetto sulle persone                          | 19 |
| 2.2 I motivi che hanno portato alla nascita del volontariato                                     | 20 |
| 2.3 I valori e le funzioni fondamentali del volontariato   | 22 |
| 2.4 Definizione di volontario secondo la normativa italiana                                      | 23 |
| Capitolo 3:  |    |
| <b>Servizio Sociale professionale e Terzo Settore</b>  |    |
| 3.1 Caratteristiche del Servizio Sociale professionale   | 26 |
| 3.2 Legame tra Servizio Sociale e Terzo Settore  | 27 |
| 3.3 Rischi e problematiche attuali   | 29 |
| 3.4 Nuove prospettive del settore non profit   | 31 |
| Conclusioni  | 34 |
| Bibliografia   | 36 |
| Sitografia   | 37 |



## INTRODUZIONE

“Se hai bisogno di una mano, la troverai alla fine del tuo braccio e ricorda che hai un'altra mano: la prima serve ad aiutare te stesso, la seconda serve ad aiutare gli altri.”

Audrey Hepburn

La presente tesi di laurea intende esaminare e valutare le problematiche di sviluppo economico e sociale e le possibilità occupazionali del Terzo Settore in Italia, che è stato identificato molto di recente con il termine non profit.

Inoltre si vuole analizzare anche l'importanza che riveste il ruolo del volontariato nell'attuale situazione italiana.

Motivo della scelta di questo argomento è il sempre maggiore avvicinamento dei giovani alla professione di assistente sociale e la loro possibile collocazione nel mondo del lavoro; inoltre si auspica che il mondo del volontariato diventi, sempre più, forza regolatrice delle relazioni sociali, ma soprattutto tenda la mano a chi, in un momento difficoltoso per l'intero pianeta, si trova in una situazione più complicata e faticosa degli altri, poiché “l'opera umana più bella è di essere utile al prossimo”. (Sofocle)

La prima parte mette in luce i tratti storici del Terzo Settore, per meglio comprendere l'importanza storico-sociale e la fondata rilevanza costituzionale che il Terzo Settore assume. Dopodiché viene presentato l'attuale contesto in cui versa il Terzo Settore, le problematiche da cui deriva la crisi in corso e alcune soluzioni innovative da poter adottare per un riscatto ed un impulso del settore non profit.

La seconda parte si incentra sul valore del volontariato, collocandolo dapprima del quadro normativo, sottolineando le diverse attività svolte da questo settore sociale ed infine evidenziando il vigoroso supporto e l'importanza vitale

che il volontariato riveste all'interno del Terzo Settore, ma anche agli Enti locali e al lavoro sociale in genere.

Infine si intende analizzare il rapporto che intercorre tra il Servizio Sociale professionale ed il Terzo Settore, mettendo in risalto i principi e le caratteristiche del Servizio Sociale, il ruolo e i contesti di azione dell'assistente sociale all'interno del Terzo Settore e le nuove prospettive che attendono questa figura professionale.

## CAPITOLO I

### **L'attuale situazione italiana del Terzo Settore nel sistema integrato dei Servizi Sociali**

1.1 Introduzione storica al Terzo Settore – 1.2 Caratteristiche e funzioni del settore non profit – 1.3 La legislazione del Terzo Settore – 1.4 Analisi e punti critici

#### **1.1 Introduzione storica al Terzo Settore**

Il settore non profit è nato tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta. In Italia si sente spesso affermare che il non profit è di casa da 700 anni, cioè da quando le confraternite medievali si occupavano di malati, indigenti e persone abbandonate. L'invenzione di un insieme di organizzazioni e istituzioni classificate sotto la etichetta di non profit o Terzo Settore ha un'origine molto più recente, connessa al passaggio alla seconda modernità, avvenuto negli anni Sessanta, infatti il 94,1 % delle organizzazioni non profit italiane è nato dopo il 1971.<sup>1</sup>

A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, infatti, sono iniziate le riforme. Nel 1977, con il DPR 616, si completa il trasferimento alle Regioni, istituite nel 1970, delle funzioni amministrative statali, con l'individuazione dei "settori organici", ossia ambiti di politiche pubbliche di competenza delle Regioni: ordinamento amministrativo dei Comuni, servizi sociali, sviluppo economico e assetto e utilizzazione del territorio. A livello sanitario, con la Legge 883/78 è stato istituito il Servizio Sanitario Nazionale, il quale si occupa di soddisfare tutte le richieste sanitarie provenienti dai cittadini.

Negli anni Novanta con la Legge 142 si trasforma l'ampiezza della competenza dei Comuni ed il loro ruolo, infatti acquistano una maggiore autonomia e viene potenziata la partecipazione popolare dei cittadini; vengono predisposti nuovi strumenti per la gestione amministrativa e l'organizzazione dei

---

<sup>1</sup> Istat "Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 2009", Istat, Roma 2001, p. 54

rapporti istituzionali, che hanno l'obiettivo principale di facilitare l'individuazione di un livello territoriale appropriato di organizzazione dei servizi.

Negli anni 2000 questo sistema entra in crisi, "il punto di partenza era quello della crescente insoddisfazione per la inefficienza e la inefficacia dello Stato nel gestire le questioni legate al benessere e allo sviluppo sociale,"<sup>2</sup> è nato così un terzo insieme di organizzazioni che sono private nella forma, ma pubbliche nello scopo, in altre parole sono non governative.

L'invenzione del non profit ha avuto uno straordinario successo, l'insieme delle organizzazioni collocate sotto l'etichetta del non profit è uno strumento concettuale per raccogliere in un insieme, realtà esistenti e note, ciascuna nel suo genere, ai fini di una conoscenza più efficiente ed efficace.<sup>3</sup> La novità sta nel fatto che queste organizzazioni sono state considerate per la prima volta come un insieme omogeneo sotto la stessa etichetta, e questa è un'invenzione e in quanto tale funziona solo se costituisce un supporto in chiave di conoscenza e operatività.

La crisi attuale, purtroppo, sta colpendo anche la cooperazione sociale e il Terzo Settore in genere. I rapporti con gli enti locali, che hanno crescenti difficoltà nel pagare i servizi che affidano, sono una delle cause di questa crisi. Analoghi segnali di affaticamento vengono dal mondo del volontariato, altra importante impalcatura del welfare italiano, che, anche sotto la spinta dei cambiamenti sociali ed economici, sta cambiando la propria struttura ed il rapporto con la gratuità. Questo valore fondativo del volontariato è oggi soggetto a particolari sollecitazioni, forse anche sotto la spinta di una domanda crescente di interventi e una richiesta di professionalizzazione.<sup>4</sup>

I mutamenti del sistema di welfare sociale si inseriscono quindi in un contesto di crescente affaticamento del Terzo Settore alle prese con la sua prima fase di vera crisi. Dal dopoguerra ad oggi in Italia il welfare pubblico è stato in

---

<sup>2</sup> Moro "Contro il non profit", Editori Laterza, Roma, 2014, p. 18

<sup>3</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 28-29

<sup>4</sup> Di Nicola "Welfare societario e diritti di cittadinanza" nella rivista "Autonomie locali e servizi sociali" n. 2/2011 p. 199

grado di assistere le fasce deboli, utilizzando le risorse della fiscalità generale. “Ora i mezzi di informazione lasciano il messaggio che sarà smantellato, perché non ce lo possiamo permettere e ambienti politici e culturali diversi sostengono che l’Italia si salverà solo se saprà risparmiare sui troppi diritti che concede e che ormai sono diventati privilegi per chi ne potrebbe fare benissimo a meno. Il welfare sociale oggi in Italia è in effetti il settore più trascurato dallo Stato, quello in cui i diritti sono più fragili e su cui i tagli alla spesa pubblica hanno gli effetti più drammatici.”<sup>5</sup>

## **1.2 Caratteristiche e funzioni del settore non profit**

Negli ultimi decenni del nostro secolo, come già detto, si sta evidenziando un particolare settore dell’economia, comprendente un vasto insieme di attività economiche anche assai diverse tra loro, ma accomunate da una caratteristica saliente: quella di non avere il lucro come proprio scopo principale. Questo carattere è reso evidente dal termine usato per designarle, ovvero non profit o anche Terzo Settore. Quest’ultimo è un termine con una certa efficacia, poiché si colloca a fianco di altri due settori produttori di ricchezza: l’economia di mercato nell’ambito della quale chi opera lo fa in vista del guadagno e il settore pubblico. Con quest’ultimo il Terzo Settore condivide lo scopo di perseguire fini di utilità sociale, mentre con la prima condivide il carattere privato e non pubblico.

Per Terzo Settore, nell’ambito delle organizzazioni non profit, si intende: l’associazionismo, il volontariato, la cooperazione sociale, le fondazioni e le organizzazioni non governative (ONG) caratterizzate da attività nel campo sociale.

Tuttavia, per dirla con le parole di Moro “il concetto di non profit è residuale perché definisce un fenomeno soprattutto per quello che non è, anziché per quello che è.”<sup>6</sup> Moro fa riferimento alla ricerca condotta dalla Johns Hopkins University individua sette criteri per definire le organizzazioni non profit:

1. formalità;

---

<sup>5</sup> Paini e Sensi, “Tra il dire e il welfare”, Altreconomia Edizioni, 2012, p. 9-10

<sup>6</sup> Moro “*Contro il non profit*”, cit. p. 34



2. carattere privato (separazione dal governo);
3. non distribuzione di utili ai soci e ai manager;
4. autogoverno;
5. volontariato (presenza di partecipazione volontaria);
6. non religiosa (in quanto coinvolgimento nelle funzioni religiose);
7. non politica (in quanto partecipazione alle elezioni).

Tuttavia queste organizzazioni producono beni e servizi, favoriscono la occupazione e contribuiscono, con le risorse che generano, alla formazione del Prodotto Interno Lordo, facendole entrare così nell'economia del paese. Inoltre la stessa definizione data dall'Istat delle organizzazioni non profit è "tutte quelle realtà istituzionali, produttive di beni e servizi, anche prive di personalità giuridica, che non distribuiscono profitti ai soggetti costituenti" fa sparire la presenza dei volontari.<sup>7</sup>

La crescita attuale del Terzo Settore è connessa da un lato alla nascita di bisogni sociali nuovi derivanti da mutamenti sociali profondi (l'invecchiamento della popolazione e relativo accrescimento della necessità di cure e assistenza per anziani, l'aumento della presenza femminile nelle fila della forza lavoro e la conseguente necessità di affidare a terzi molti servizi prima forniti in ambito domestico); dall'altro con le crescenti difficoltà finanziarie che in anni recenti lo Stato moderno ha incontrato nell'assolvere quel compito di garante del benessere sociale che esso si era assunto a partire dai primi decenni del dopoguerra. Per parte sua il non profit ha dimostrato una notevole capacità operativa, a costi sensibilmente contenuti, in campi in cui né lo Stato ha comunque la flessibilità e la tempestività richieste per operare, né l'iniziativa privata trova sufficienti margini di profitto, e nei quali si richiedano servizi ad alto contenuto relazionale che le attività di tipo amministrativo e mercantile per loro natura non sono in grado di fornire.<sup>8</sup>

Le organizzazioni di Terzo Settore sono considerate tradizionalmente istituzioni orientate verso i bisogni e portate ad individuare soluzioni innovative

---

<sup>7</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 35-37

<sup>8</sup> Di Nicola "Welfare societario e diritti di cittadinanza" nella rivista "Autonomie locali e servizi sociali" n. 2/2011 p. 201

alle problematiche sociali. In forza di tale capacità, il Terzo Settore è reputato ancora oggi da parte dei suoi estimatori un motore di sviluppo del welfare e un protagonista dei processi di cambiamento e riorganizzazione della spesa sociale che stanno caratterizzando i sistemi di protezione sociale dei paesi europei.<sup>9</sup>

“Il Terzo Settore, infatti, rappresenta il tentativo della società civile di riappropriarsi della funzione di produrre beni e servizi di interesse sociale, da sempre di competenza dello Stato. Rappresenta oggi essenzialmente la capacità di risposta a bisogni diffusi che i servizi pubblici non sono in grado di soddisfare. E' dunque il sociale l'ambito di intervento del Terzo Settore: per questo si parla anche di economia sociale e di economia associativa, definizioni che sono strettamente legate al contesto in cui si sono sviluppate.”<sup>10</sup>

### **1.3 La legislazione del Terzo Settore**

In Italia la legislazione sul settore non profit è alquanto complessa e caotica, non solo per il numero di leggi che lo disciplinano, ma anche per la loro diversa origine. Si possono distinguere al riguardo tre diverse fonti. La prima è il codice civile. La seconda è un insieme di norme specifiche, che sono man mano state promulgate in leggi, decreti o regolamenti per rispondere a esigenze non previste, a situazioni emerse nel corso del tempo. La terza fonte, invece, è di tipo tributario. Questa pluralità di fonti dà luogo a confusioni, sovrapposizioni e definizioni concorrenti. La legislazione fiscale distingue due posizioni all'interno del non profit: quella degli enti di tipo associativo e quella delle Onlus (Organizzazioni non lucrative e di utilità sociale). La prima categoria è più generale, mentre la seconda definisce un insieme più ristretto di organizzazioni. Gli enti di tipo associativo, definiti nel DPR 917/86, sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- divieto di distribuzione degli utili;
- in caso di scioglimento, obbligo di devoluzione del patrimonio ad enti con finalità analoghe;

---

<sup>9</sup> Fazzi *“L’impresa sociale in Italia”*, Iris Network, Diabasi Editore, 2011, p. 153

<sup>10</sup> [www.merliniemerlini.com](http://www.merliniemerlini.com)

- uniformità ed effettività del rapporto associativo;
- obbligo di rendiconto economico e finanziario annuale;
- democraticità della struttura e delle procedure di decisione;
- divieto di trasmettere la quota o il contributo associativo.

Secondo il decreto legislativo 460 del 1997, invece, le Onlus devono presentare le seguenti caratteristiche per rientrare nelle previsioni di legge:

- prevedere espressamente lo svolgimento di almeno una delle seguenti attività: assistenza sociale e sociosanitaria, assistenza sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, promozione e valorizzazione dei beni culturali, tutela e valorizzazione dell'ambiente, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;
- divieto di svolgere attività diverse da quelle sopra menzionate, ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;
- divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale;
- obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento, ad altre Onlus o ad enti con fini di pubblica utilità;
- obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale in modo trasparente;
- disciplina uniforme del rapporto associativo, escludendo la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti il diritto di voto su statuto e regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione.<sup>11</sup>

Secondo la legge, l'utilità sociale è connessa al fatto che la cessione di beni e l'erogazione di servizi non siano rese ai propri soci o partecipanti, ma siano dirette ad arrecare benefici a:

---

<sup>11</sup> Moro *"Contro il non profit"*, cit. p. 74-75

1. persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari;
2. componenti collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari.

Se gli associati appartengono a loro volta a qualcuna di queste categorie di soggetti svantaggiati, l'organizzazione può essere una Onlus. I soggetti che possono assumere la qualifica di Onlus sono le associazioni riconosciute e non riconosciute, i comitati, le fondazioni, le società cooperative, gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica. Non possono essere in ogni caso Onlus gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, le fondazioni bancarie, i partiti e movimenti politici, i sindacati, le associazioni di datori di lavoro e di categoria.<sup>12</sup>

“Alcune categorie di enti assumono automaticamente la qualifica di Onlus (Onlus di diritto): le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni di cooperazione internazionale, le cooperative sociali e i loro consorzi. Tutte erano già state riconosciute prima del decreto legislativo del 1997. Alcune categorie di enti hanno la possibilità di derogare al divieto di svolgere attività diverse da quelle sopra elencate (Onlus parziarie): gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, e le associazioni di promozione sociale le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal ministero dell'Interno.

Gli enti non profit godono di un regime tributario di favore sia per quanto riguarda le imposte sui redditi, sia per quanto riguarda l'Iva, sia in relazione ad altre imposte indirette, inoltre con il meccanismo del 5 per 1000, che permette ai contribuenti di destinare questa quota del proprio reddito a organizzazioni e iniziative con finalità sociali, si è ampliata la possibilità di raccogliere donazioni e contributi da individui e imprese.

Nella nostra Repubblica è lo Stato che ha la responsabilità di garantire sicurezza, assistenza e supporto alle persone, o per dirla con le parole della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana. Tuttavia il sistema di welfare italiano è stato oggetto, a partire

---

<sup>12</sup> Moro *“Contro il non profit”*, cit. p. 76

dallo scorso decennio, di un'importante riforma che ne ha profondamente modificato l'assetto, l'organizzazione e il funzionamento, sia per quanto attiene agli aspetti operativi, sia per ciò che riguarda le modalità di programmazione degli interventi. La Legge 328/00 <Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali> ha proposto una ridefinizione sistematica ed unitaria del settore, profilando nuovi ruoli e funzioni agli attori del sistema, regolandone altresì i meccanismi d'interazione tra essi.”<sup>13</sup>

La normativa della 328/00 evidenzia, tra i numerosi principi presenti, anche quello di sussidiarietà sia verticale che orizzontale; funzioni ed interventi devono essere attribuite al livello “più basso”, cioè al corpo sociale più vicino al cittadino. A livello verticale, ciò si è tradotto nel pieno intervento degli Enti locali, in particolare dei Comuni, cui spetta il compito di “coordinare programmi e attività degli enti che operano nell’ambito di competenza” attraverso lo strumento dei piani di zona, perno della programmazione degli interventi sociali. Lo Stato continua a svolgere una funzione amministrativa attraverso la ripartizione delle risorse finanziarie da dedicare agli interventi di politica sociale (Fondo Nazionale delle Politiche Sociali), mentre la legislazione in materia di regolazione del sistema di affidamento dei servizi alla persona è data alle Regioni. Ad esse, inoltre, è affidato il compito di programmare e coordinare il complesso degli interventi in una logica di integrazione tra sociale e sanitario (Piani socio-sanitari regionali). Tuttavia, l’impianto normativo, disegnato dalla legge e la sua stessa natura di Legge quadro, erano destinati a venire meno con l’approvazione della norma costituzionale n. 3/2001 con oggetto il sistema delle Autonomie locali e dei rapporti con lo Stato. Tale riforma, affida competenza esclusiva alle Regioni di alcune materie tra cui quella sociale.

La modifica del titolo V rischia di invalidare l’intero impianto normativo della 328/00, creando di fatto una sovrapposizione tra i soggetti istituzionali competenti in materia sociale, determinando, soprattutto, l’impossibilità di stabilire i livelli essenziali di prestazione sociale inattuati fino ad oggi.

---

<sup>13</sup> U. Ascoli *“La legge 328: potenzialità ed opportunità da valorizzare”* in *Impresa Sociale* n. 1, 2004 p. 35

Infatti, la legge opera una diversa distribuzione di funzioni così ripartita: alle regioni competenza esclusiva in materia di politiche sociali; allo Stato competenza relativamente alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Questa funzione diveniva sostanzialmente l'unica garanzia di omogeneità del servizio sul territorio nazionale, già caratterizzato da interventi e politiche tra loro molto diverse. Sulla spinta di questi due importanti eventi normativi, tutte le regioni si sono attivate intervenendo nel settore delle politiche socio-assistenziali anche se con tempi, modalità e contenuti non sempre omogenei, in considerazione anche dei nuovi poteri loro riconosciuti.

Dagli anni 2000 ad oggi non ci sono state grandi riforme sul tema del non profit, tanto che “il 12 aprile del 2014 il Presidente del Consiglio Matteo Renzi interviene al Festival del Volontariato. Matteo Renzi si impegna a dare la svolta al Terzo Settore, iniziando dalla presentazione di un disegno di legge delega per il riordino civilistico. Promette, entro il mese successivo, di presentare una bozza di riforma su cui avviare una consultazione nel mondo del Terzo Settore.

Una delle sfide della riforma riguarda la capacità di mantenere le linee di confine interne a ciascuna specificità del Terzo Settore, per salvaguardarne le identità pur dentro ad un impianto generale ben definito. Dopo un mese, Renzi traccia le linee guida per la riforma del Terzo Settore. Un documento, elaborato con il contributo di un gruppo di Parlamentari esperti delle tematiche del Terzo Settore, che affronta in modo chiaro le principali questioni che da anni giacciono irrisolti sui tavoli governativi. Dalla stabilizzazione del 5 per 1000 alla riforma del Codice Civile, passando per il servizio civile e la riforma delle leggi di settore come quella sulle associazioni di promozione sociale, il volontariato e l'impresa sociale. Chiede di partecipare ad una vasta consultazione a tutti coloro che operano nel Terzo Settore, ma anche alla cittadinanza nel suo complesso. “Esiste un'Italia generosa e laboriosa - si legge nel documento - che tutti i giorni opera silenziosamente per migliorare la qualità della vita delle persone. È l'Italia del volontariato, della cooperazione sociale, dell'associazionismo non profit, delle fondazioni e delle imprese sociali. Lo chiamano Terzo Settore, ma in realtà è il primo. Un settore che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica,

tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà. E che alimenta quei beni relazionali che, soprattutto nei momenti di crisi, sostengono la coesione sociale e contrastano le tendenze verso la frammentazione e disgregazione del senso di appartenenza alla comunità nazionale". Lo spirito delle linee guida per la riforma del Terzo Settore raccoglie l'approvazione quasi unanime di una vasta parte del non profit."<sup>14</sup>

Le linee guida di riforma del Terzo Settore delineano anche alcune novità sostanziali sui modelli di welfare: l'ammodernamento delle modalità di erogazione o organizzazione dei servizi di welfare è uno degli obiettivi concreti della riforma.

Il modello di welfare italiano, come è noto, non regge i cambiamenti sociali, istituzionali e demografici in atto e il settore non profit è parte di questo modello in sofferenza. Le linee guida del governo introducono, da una prospettiva di Terzo Settore, alcuni strumenti operativi per facilitare l'ammodernamento del welfare, in particolare si introducono alcuni elementi che potrebbero segnare un cambiamento di paradigma del welfare. Come la disciplina sperimentare del "voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia" che faciliti l'infrastrutturazione del secondo welfare e l'aggiornamento della Legge 328 sui servizi sociali "con riferimento alla programmazione e gestione dei servizi sociali ai fini della definizione di nuovi criteri e moduli operativi per assicurare la collaborazione degli enti non profit alla programmazione e non solo all'esecuzione delle politiche pubbliche a livello territoriale". Le proposte di aggiornamento della Legge 266/1991 contenute nelle Linee guida per la riforma del Terzo Settore possono essere classificate in parte come proposte di innovazione, in parte come proposte di revisione.<sup>15</sup>

Le linee guida di riforma del Terzo Settore propongono revisioni della Legge 266/1991 con riferimento a:

- 1) Registri del volontariato: viene proposta una centralizzazione nazionale

---

<sup>14</sup> [www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf](http://www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf), p. 3

<sup>15</sup> [www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf](http://www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf), p. 13-14

del registro, attualmente avente base regionale.

- 2) Convenzioni: si cita la necessità di definire criteri più trasparenti nell'affidamento di servizi in Convenzione alle organizzazioni di volontariato.
- 3) Centri di Servizio al Volontariato: viene menzionata l'opportunità di una riorganizzazione del sistema dei Centri di Servizio al Volontariato.
- 4) Osservatorio nazionale per il volontariato: viene proposto di rivedere i compiti e le modalità di funzionamento.<sup>16</sup>

## **1.4 Analisi e punti critici**

I sistemi di welfare in Europa e oltre, pur con tutte le loro differenze, i loro problemi e i loro processi di trasformazione in corso, sono strutturati in modo tale che è lo Stato il garante del benessere dei cittadini e l'accesso ai servizi è, almeno in linea di principio, una garanzia universale e soprattutto è una faccenda di diritti.

Tuttavia, da alcuni decenni, lo Stato delega sempre di più al Terzo Settore, demandandogli risposte ai bisogni e alle esigenze dei cittadini e l'atteggiamento della pubblica amministrazione italiana nei confronti del settore non profit è contraddittorio: da un lato si dà fiducia e dall'altro la si toglie, da un lato si valorizza il contributo alla vita sociale e dall'altro si pongono ostacoli.<sup>17</sup>

Ma, del resto, anche il Terzo Settore può essere oggetto di critiche, e per dirla con le parole di Moro, ci si può anche muovere “contro il non profit se con questa espressione si intende una categoria del pensiero economico diventata prima teoria sociale, poi provvedimento legislativo di carattere tributario e quindi spazio protetto di azione in cui un po' tutto è possibile - dai ristoranti alle palestre, dalle cliniche alle polisportive - con tutto ciò che ne consegue in termini di dubbia utilità sociale, possibili arricchimenti personali, conflitti di interesse, elusione fiscale, rapporti di lavoro insani, concorrenza sleale con imprese private, ricchi che diventano più ricchi e poveri che diventano sempre più poveri. Vestire

---

<sup>16</sup> [www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf](http://www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf), p. 15

<sup>17</sup> Moro “*Contro il non profit*”, cit. p. 93



un ristorante da associazione culturale, pretendere che la organizzazione di gite turistiche abbia un particolare valore sociale perché realizzata da volontari, dichiarare non profit una struttura sanitaria o educativa i cui costi la rendono inaccessibile per la maggioranza della popolazione, sono patologie intrinseche alla concettualizzazione del non profit, tenuto insieme solo da una ragione fiscale ma che con l'interesse generale c'entrano poco.”<sup>18</sup>

Esaminando punto per punto, si può affermare che ci sono dieci critiche che si possono muovere al Terzo Settore, e queste sono:

1. in Italia non c'è alcun vincolo per le Organizzazioni non profit il quale stabilisce che la maggior parte dei soldi debba andare a chi è nel bisogno;<sup>19</sup>
2. “si può creare concorrenza sleale tra istituzioni non profit e imprese private, o addirittura all'interno del settore non profit. Nel primo caso, questo avviene perché a parità di attività con una società privata, l'associazione ha costi minori. Nel secondo caso, è evidente che se una cooperativa sociale è avvantaggiata rispetto a un'impresa privata, un'associazione di volontariato è ancora più avvantaggiata. Si rischia così di innescare una catena della concorrenza sleale, che usualmente serve a far risparmiare il settore pubblico ma non necessariamente a offrire servizi migliori agli utenti;
3. frodi ai danni dello Stato, possono consistere, ad esempio, nel gonfiare il numero degli assistiti o delle prestazioni, o delle spese sostenute per ottenere rimborsi non dovuti; nel simulare attività mai realizzate; nell'emettere fatture false sempre per ottenere rimborsi, anche volti a pagare falsi volontari; o nel far apparire come assistite persone che invece sono collocate in altre strutture;<sup>20</sup>
4. truffe ai danni dei donatori, si tratta di quei casi di raccolte fondi fatte con i salvadanai nei bar, per le strade, attraverso call center, con

---

<sup>18</sup> Moro “*Contro il non profit*”, cit. p. 3-4-5

<sup>19</sup> Stefano Filippi, “*Serve una Piazza Affari della beneficenza italiana*”, intervista a Stefano Zamagni, in “*Il Giornale*”, 2009, p. 2

<sup>20</sup> Moro “*Contro il non profit*”, cit. p. 124

campagne sostenute da storie drammatiche di bambini affetti da malattie terribili ma inventate di sana pianta, oppure di raccolta beni (tipicamente i vestiti) che vengono poi rivenduti; o ancora di fondi che vengono usati per arricchimento personale dei dirigenti o dei membri dell'organizzazione;

5. sottrazione dei fondi all'organizzazione, è collegata alle due precedenti, questi fondi vengono utilizzati per le ragioni più varie: finanziare il gioco d'azzardo, acquistare automobili di lusso, giocare in borsa, comperare immobili, alberghi e residence, rimborsare i debiti della carta di credito personale, ma anche acquistare appartamenti che poi vengono affittati all'organizzazione stessa;
6. ricatti, estorsioni e altre attività illecite, in questo caso vengono minacciate denunce e altre azioni legali, ma anche campagne mediatiche, a un soggetto di solito privato che svolge attività che sono o potrebbero essere considerate illegali per ottenere denaro in cambio di silenzio; ma ci sono anche casi di attività illecite come traffico di sostanze stupefacenti o come la vendita di falsi permessi di soggiorno ai migranti;
7. violenza, abusi e sfruttamento di soggetti in difficoltà, possono essere bambini, anziani, donne o immigranti irregolari o con un permesso di soggiorno a rischio, che risiedono in centri di accoglienza, comunità o residenze protette e che vengono abusati, indotti alla prostituzione, costretti a compiere reati;
8. violazione di standard di qualità e di sicurezza nella gestione dei servizi, ciò può dare luogo alla somministrazione di cibo andato a male, di farmaci scaduti, ma anche la riduzione dei tempi dei trattamenti assistenziali o riabilitativi, un rapporto tra il numero degli operatori e quello degli utenti fuori legge, l'assistenza prestata da personale non qualificato;
9. rapporti di lavoro, emergono dai documenti disponibili forme di sfruttamento del lavoro dal punto di vista delle garanzie contrattuali

o delle condizioni e dei tempi di lavoro; truffe ai danni dei lavoratori nel computo delle ore lavorate;

10. collusione con gruppi criminali, può accadere anche che i vestiti usati raccolti da cittadini generosi siano immersi nel mercato gestito dai gruppi criminali per riciclare danaro sporco; ma anche, addirittura, che sia la criminalità organizzata a costituire un'organizzazione.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Moro “*Contro il non profit*”, cit. p. 124-125-126

## CAPITOLO II

### **Il volontariato come attore del Terzo Settore**

2.1 La realtà del volontariato in Italia e il suo effetto sulle persone – 2.2 I motivi che hanno portato alla nascita del volontariato – 2.3 I valori e le funzioni fondamentali del volontariato – 2.4 Definizione di volontario secondo la normativa italiana

#### **2.1 La realtà del volontariato in Italia e il suo effetto sulle persone**

“In Italia il volontariato moderno può essere considerato l’esperienza fondativa del Terzo settore. Le associazioni di volontariato sono riuscite ad intercettare bisogni nuovi e a suggerire modalità di intervento originali.”<sup>22</sup>

Il volontariato è una componente strutturale del panorama sociale del Paese, sia in riferimento alle persone che operano con gratuità e a fini di solidarietà che per numero di organizzazioni attive. È altresì una realtà importante per quanto realizza in ogni campo della vita sociale, ai fini della qualità della vita dei cittadini e della promozione dei “beni comuni”, nonché per i valori che rappresenta in una società che è alle prese con problemi epocali. Le organizzazioni di volontariato si confrontano con una complessità di ruoli oggi necessari per soddisfare le loro funzioni e fanno parte di un sistema di attori (altre organizzazioni di Terzo settore, Centri di servizio per il volontariato, Coge, istituzioni) da cui non possono prescindere.<sup>23</sup> Se è forte la loro focalizzazione sull’obiettivo, ancora debole è la capacità di proposta culturale e politica, in coerenza con una avanzata visione del welfare e del sociale, con cui orientare le politiche pubbliche come attori consapevoli, e in rete, di cambiamento sociale. Il volontariato è chiamato, attraverso diffusi processi partecipativi ed adeguate rappresentanze, ad un più fecondo e incisivo rapporto con le istituzioni pubbliche e ad un incessante coinvolgimento dei cittadini in quanto scuola di partecipazione e modello di cittadinanza attiva e solidale.

---

<sup>22</sup> Licursi e Marcello *“Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole”* nella rivista *“Autonomia locali e servizi sociali”* n. 3/2010, p.442

<sup>23</sup> Frisanco *“Volontariato e nuovo welfare”*, Carocci Editore, Roma, 2013, introduzione

Inoltre il volontariato è considerato, sempre di più, come una strada per mantenere il proprio benessere bio-psico-socio-spirituale, contribuendo ad avallare l'ipotesi che fare il volontario sia una risorsa per lo stesso volontario. Il termine benessere è utilizzato per indicare una moltitudine di status, tuttavia l'orientamento che si adatta meglio all'attività del volontario è iscritto nell'assunzione di responsabilità personale e nel rispetto per l'altro e della comunità in cui si vive.

“L'attività di volontariato, quindi, riverbera i suoi effetti sulla persona e apporta cambiamenti a livello intrapersonale e interpersonale. L'esperienza di volontariato può dare il suo contributo con sfumature che arricchiscono e puntualizzano l'immagine che ciascuno ha di sé stesso, in quanto permette di esprimersi, scambiare idee ed esperienze, sperimentare la condivisione di valori, stabilire relazioni significative, assumere responsabilità e sviluppare il senso di appartenenza.”<sup>24</sup>

## **2.2 I motivi che hanno portato alla nascita del volontariato**

Il fenomeno del volontariato presenta un'origine alquanto simile nei paesi occidentali. I primi gruppi di grandi dimensioni e di rilevanza nazionale sono sorti a partire dalla fine dell'Ottocento e hanno svolto, fin dall'inizio, attività di assistenza sociale e sanitaria, rivolta agli emarginati, soprattutto poveri, con motivazione di natura caritatevole d'ispirazione confessionale o umanitaria. A partire dagli anni Sessanta si è verificata, anche in Italia, una svolta significativa del volontariato dal punto di vista sia quantitativo, con una crescita di coloro che vi si dedicano, sia qualitativo, per la maggior presenza di giovani e per un cambiamento motivazionale riconducibile a diversi fattori. Da un lato è emersa l'esigenza di superare l'atomismo della vita sociale assieme alla ricerca di forme di solidarietà fondate non solo sulla prestazione ma anche sulla dimensione gratuita dell'agire individuale e collettivo che può trovare nel volontariato una sua declinazione esistenziale soprattutto da parte delle nuove generazioni. In secondo luogo il volontariato può costituire anche una risposta al pervasivo

---

<sup>24</sup> [www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario\\_160511104306.htm](http://www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario_160511104306.htm)

processo di burocratizzazione proprio delle società contemporanee. L'azione volontaria si caratterizza per la gratuità della prestazione e per l'orientamento solidaristico, per questi requisiti il volontariato è ascrivibile al Terzo Settore.<sup>25</sup>

“Da alcuni anni si sta assistendo al progressivo consolidamento dell'idea che il volontariato sia un impegno fondato oltre che sul pilastro tradizionale dell'altruismo anche su quello personale dell'appagamento di bisogni e interessi. Questa visione non toglie nulla alla purezza e alla grandezza dell'impegno dei volontari, bensì lo connota di aspetti umani.”<sup>26</sup> In realtà, attualmente, il volontariato si è spostando da una forma di organizzazione di tipo individuale ad una di tipo collettivo.

Di recente l'Istat ha certificato che sono più di 4 milioni gli italiani che impegnano parte del loro tempo nelle organizzazioni di volontariato, il quale si occupa di aiuto disinteressato agli altri, di servizi per persone svantaggiate o del loro inserimento lavorativo. Per lungo tempo il volontariato ha rappresentato l'immagine stessa del settore non profit italiano. I volontari sono quei soggetti che prestano la propria opera gratuitamente e con spirito di altruismo. L'Istat definisce il volontario come colui che presta la propria opera, anche saltuaria, senza ricevere alcun corrispettivo, presso l'istituzione non profit. Ci può essere anche una logica di scambio tra beni materiali forniti (il proprio lavoro e il proprio tempo) e beni immateriali ricevuti (riconoscimento, relazioni sociali, senso di aver fatto qualcosa di utile) e una vasta gamma di motivazioni per fare i volontari.<sup>27</sup> È la società stessa che, attraverso i bisogni delle persone più povere ed emarginate, chiede che qualcuno si inserisca in quegli spazi di disagio sociale abbandonati dallo Stato e lontani dai meccanismi di creazione di benessere di una logica di mercato, che in questi settori non ha mai trovato risorse per produrre ricchezze: l'handicap, la tossicodipendenza, i minori in difficoltà, le famiglie povere, gli anziani ecc.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Licursi e Marcello "Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole" nella rivista "Autonomia locali e servizi sociali" n. 3/2010, p. 441

<sup>26</sup> [www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario\\_160511104306.htm](http://www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario_160511104306.htm)

<sup>27</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 54-55-58

<sup>28</sup> Gawronski "Guida al volontariato", Einaudi Tascabili, Torino, 1997, p. 8

## 2.3 I valori e le funzioni fondamentali del volontariato

Volontario è la persona che, adempiuti i doveri di ogni cittadino, mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per gli altri, per la comunità di appartenenza o per l'umanità intera. “Egli opera in modo libero e gratuito promuovendo risposte creative ed efficaci ai bisogni dei destinatari della propria azione o contribuendo alla realizzazione dei beni comuni.”<sup>29</sup> In questa definizione emergono alcuni aspetti salienti, ovvero il dono, con particolare riferimento all'oggetto e alla modalità: si offrono tempo e competenze in modo disinteressato e gratuito; i benefici che le persone, i gruppi, la società o l'umanità ricevono dall'attività svolta dal volontario.<sup>30</sup>

Oggi il volontariato è una colonna portante della nostra società. È indispensabile, non ne possiamo più fare a meno non solo per i servizi offerti a chi vive in stato di bisogno, ma soprattutto per la cultura e i valori che esprime, ovvero:

- la centralità della persona;
- l'attenzione verso i più deboli e i più sofferenti;
- il senso civile di responsabilità e di partecipazione alla vita sociale;
- il rispetto per gli altri;
- il senso del servizio;
- il disinteresse nell'azione di solidarietà;
- la condivisione della propria esistenza e di quella altrui.<sup>31</sup>

Sulla base di questi valori il volontariato svolge alcune funzioni fondamentali:

1. “stimola le istituzioni pubbliche e rivendica i diritti dei più deboli, nei confronti di uno Stato che si è impegnato a occuparsi di chi è svantaggiato sulla base del principio che tutte le persone hanno pari dignità.”<sup>32</sup> Le istituzioni pubbliche devono garantire servizi agli anziani, ai disabili, ai malati di AIDS, agli immigrati, e i volontari spesso si pongono come segugi nei confronti delle strutture pubbliche che non compiono il proprio

---

<sup>29</sup> Carta dei valori del volontariato, 2001, art.1, [www.celivo.it](http://www.celivo.it)

<sup>30</sup> [www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario\\_160511104306.htm](http://www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario_160511104306.htm)

<sup>31</sup> Gawronski “Guida al volontariato”, cit. p. 9

<sup>32</sup> Sancito dall'art. 3 della Costituzione italiana

- dovere e di uno Stato che tende a delegare al volontariato compiti che gli sono propri;
2. anticipa le risposte dello Stato ai bisogni sociali emergenti, tracciando una linea di intervento e modelli positivi per l'azione delle strutture pubbliche. Il volontariato arriva sul "luogo del disastro" prima delle istituzioni perché è sensibile a ciò che accade sul territorio e avverte le situazioni di disagio emergenti;
  3. crea una coscienza diversa nelle persone che generalmente vivono senza preoccuparsi di chi sta male, ricostruendo il tessuto civile e morale della nostra società;
  4. integra i servizi pubblici, in tutti quei settori in cui l'intervento statale è insufficiente, offrendo risposte immediate, personalizzate, flessibili e umane;
  5. riporta il senso di umanità nei servizi quando, in molte strutture pubbliche, gli interventi spesso seguono solo i freddi binari della gestione amministrativa e solo di rado rispondono ai bisogni di chi soffre.<sup>33</sup>

## **2.4 Definizione di volontario secondo la normativa italiana**

In Italia non è presente una normativa che definisce il volontario in modo chiaro e uniforme, inoltre le leggi al riguardo sono notevolmente ridotte e definiscono, più che altro, il volontario in alcuni specifici settori, senza dare una descrizione generale e onnicomprensiva.

Un primo provvedimento si ha con la Legge 26 febbraio 1987, n. 49, tale legge dispone che venga considerato volontario il cittadino italiano maggiorenne, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie per rispondere alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo. Il fine da conseguire viene individuato nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale. Le attività devono essere dirette alla realizzazione di programmi di cooperazione con organizzazioni non governative riconosciute

---

<sup>33</sup> Gawronski "Guida al volontariato", cit. p. 10



idonee, nell'ambito di programmi riscontrati conformi alle finalità disposte dalla legge.<sup>34</sup>

Una norma successiva è la Legge quadro sul volontariato n. 266 dell'11 agosto 1991, che rappresenta il principale riferimento, la quale comprende l'attività di volontariato definita come intervento “prestato in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”.

L'art. 12, della suddetta legge riguardante le “disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza” in particolare, stabilisce il radicale mutamento nei rapporti tra soggetto pubblico e privato, rafforzando il ruolo del volontariato nei processi di regolazione sociale.

“Nella medesima direzione, la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (n. 328 dell'8 novembre 2000) promuove il pieno riconoscimento del Terzo Settore nel suo complesso come soggetto politico chiamato ad una partecipazione attiva alla programmazione dei welfare locali e alla realizzazione di interventi e servizi in grado di rispondere più efficacemente alle necessità dei singoli territori.”<sup>35</sup>

Una terza disciplina è dettata dalla Legge 8 novembre 1991 n. 381. Tale legge, fra i soci delle cooperative sociali, include anche quelli volontari, i quali vanno iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci. Il fine previsto è che debba essere perseguito l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini e l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Le attività vengono individuate nella gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e nello svolgimento di altre attività quali quelle agricole, industriali, commerciali o di servizi. Il modo viene stabilito nella sola gratuità delle prestazioni.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> [www.volontariato.org/leggi.htm](http://www.volontariato.org/leggi.htm)

<sup>35</sup> Cfr. AA. VV. *“Volontariato e Pianificazione Sociale di Zona: la partecipazione. Indagine Pilota sul Volontariato”* – Collana ISFOL Temi e Strumenti – Roma 2006

<sup>36</sup> [www.volontariato.org/leggi.htm](http://www.volontariato.org/leggi.htm)

## CAPITOLO III

### **Servizio Sociale professionale e Terzo Settore**

3.1 Caratteristiche del Servizio Sociale professionale – 3.2 Legame tra Servizio Sociale e Terzo Settore – 3.3 Rischi e problematiche attuali – 3.4 Nuove prospettive del settore non profit

#### **3.1 Caratteristiche del Servizio Sociale professionale**

Il Servizio Sociale Professionale si realizza negli specifici contesti sociali e culturali, significativi per il possibile diverso ruolo della professione nell'attuale assetto istituzionale. I singoli professionisti confermano come le organizzazioni di lavoro incidano sugli spazi di competenza e di intervento e la formazione abbia un peso significativo nel determinare l'identità professionale.

Il Servizio Sociale propone, infatti, professionisti competenti ed esperti della globalità, che hanno, per natura specifica, le capacità di far collegamenti e connessioni tra i vari aspetti di un problema.<sup>37</sup>

Una maggiore chiarificazione si può ricavare dall'analisi della definizione di Servizio Sociale data nel "Nuovo dizionario di sociologia": il Servizio Sociale è una meta-istituzione del sistema organizzato delle risorse sociali e una disciplina di sintesi che, attraverso il lavoro professionale dell'assistente sociale rivolto a individui, famiglie e gruppi in situazioni problematiche di bisogno, concorre:

- alla rimozione delle cause del bisogno, infatti, ne ricerca la soluzione tramite un rapporto inter-relazionale e l'uso delle risorse personali e sociali indirizzati a promuovere la piena e autonoma realizzazione delle persone;
- a facilitare il rapporto cittadino - istituzioni;

---

<sup>37</sup> A. Campanini, F. Luppi, *"Servizio sociale e approccio sistemico"*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1998 p. 43

- a collegare il bisogno dei singoli al sistema dei servizi e viceversa e contribuisce ai processi di modifica delle istituzioni prevalentemente considerate nell'ambito dei servizi sociali.<sup>38</sup>

Il servizio sociale come professione si caratterizza, quindi, per:

1. il sapere, conoscenze tecniche organizzate;
2. il saper essere, maturità e capacità di relazione;
3. il saper fare, capacità di applicare le conoscenze teoriche;
4. il saper divenire, capacità di adeguarsi alla società che evolve;
5. la legittimazione formale, riconoscimento dell'esercizio della professione e mandato sociale;
6. il codice etico, insieme di principi e valori a cui l'assistente sociale si uniforma nell'esercizio della professione.

Inoltre il Servizio Sociale si contraddistingue per:

- territorialità: l'assistente sociale è un punto di riferimento per i bisogni di tutta la popolazione residente sul territorio, inoltre l'attenzione non è solo alla "patologia", ma alla ricerca sui bisogni, all'organizzazione di servizi e al coordinamento delle risorse per una migliore qualità della vita della comunità;
- generalità: ai servizi sociali territoriali può accedere qualunque tipo di utenza e di problema;
- unitarietà metodologica: a metà degli anni Settanta si è pensato ad un modello unico, diviso in più fasi, ovvero conoscitiva, valutativa, propositiva-decisionale, attuativa, e verifica;
- plurifunzionalità: si prevede uno svolgimento contemporaneo di più funzioni, cioè presa in carico dell'utenza, conoscenza dei bisogni e delle risorse della comunità, elaborazione di progetti, organizzazione e gestione di servizi, e animazione e coordinamento di risorse comunitarie.<sup>39</sup>

### **3.2 Legame tra Servizio Sociale e Terzo Settore**

---

<sup>38</sup> [www.assistentsociali.org/servizio\\_sociale](http://www.assistentsociali.org/servizio_sociale)

<sup>39</sup> [www.assistentsociali.org/servizio\\_sociale](http://www.assistentsociali.org/servizio_sociale)

Il rapporto fra servizi sociali e Terzo Settore, quel vasto mondo che va dalle cooperative sociali alle associazioni di volontariato, è andato sempre più consolidandosi sul piano formale dopo l'entrata in vigore della Legge 328/2000 denominata "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

La suddetta norma è espressione in un processo di integrazione, tra servizi sociali e Terzo Settore, in atto da tempo.

L'evoluzione della nostra società verso forme sempre più complesse ha obbligato le istituzioni ad un confronto critico con le difficoltà in cui versava il sistema di assistenza alle persone, basato su uno standard di redistribuzione di beni e servizi. Il continuo mutamento della mappa dei bisogni delle persone, oltre ad ampliare e diversificare l'orizzonte di intervento di assistenti ed operatori sociali, ci ha posto di fronte alla necessità di costituire un "dopo-welfare state", che sappia coniugare rigore ed attenzione verso i singoli percorsi esistenziali delle persone.

È in questo contesto che sembra collocarsi la Legge 328/2000: promuovere la condivisione dei percorsi tra servizi sociali e settore non profit. Questo orientamento mira ad offrire un panorama di risposte personalizzate e soluzioni diversificate alle sfaccettate forme del disagio, da parte di un maggior numero di soggetti, che mirino ad interventi sensati e orientati verso i bisogni manifestati dalle persone, nel tentativo di superare la razionalità naturalmente inserita nella burocrazia istituzionale.

L'altra faccia della medaglia, in riferimento al percorso intrapreso, è costituita dai rischi che esso provoca. Infatti, la moltiplicazione dei centri che erogano prestazioni, con le conseguenti dinamiche competitive che inevitabilmente sorgono, può creare una sorta di "supermarketizzazione" delle attività stesse, disorientando il cittadino-utente nella scelta del servizio adeguato e lasciando ai margini chi non ha modo di entrare in un rapporto dialettico con le prestazioni.

L'entrata in vigore della già citata Legge 328/2000, nel dare un nuovo impulso ai rapporti fra servizi sociali e Terzo Settore, ha conseguentemente

influito sulla pianificazione e sull'organizzazione delle politiche sociali e generato dense relazioni fra gli attori coinvolti, tra loro e nei riguardi delle strutture di riferimento. Oggigiorno assistiamo al fiorire della multiculturalità professionale, sperimentata sul campo: assistenti sociali, educatori, psicologi, sociologi, volontari, condividono le loro conoscenze e le loro esperienze lavorative.

Nuove attività sorgono proprio dal confronto e dalla cooperazione tra servizi sociali e Terzo Settore, dal fiorire di soggetti appartenenti alla rete di queste professioni.

Il privato sociale, soprattutto a livello operativo, può offrirsi di velocizzare la comunicazione fra comunità ed istituzioni, di diminuire le distanze tra bisogni delle persone e servizi corrispondenti. Caratterizzate da una fitta rete di contatti sul territorio, le realtà di Terzo Settore, coordinate in maniera funzionale ed efficace, possono davvero arricchire la rete dei servizi sociali, prevedendo per una professionalità importante quale quella dell'assistente sociale, ruoli di coordinamento.

### **3.3 Rischi e problematiche attuali**

Negli ultimi decenni i sistemi di welfare dei paesi occidentali sono stati sottoposti a forti tensioni per cui si è rivelata necessaria una loro ristrutturazione sulla base di quello che oggi viene definito welfare mix, ossia un sistema in cui i servizi sociali sono garantiti non solo da istituzioni pubbliche, ma anche da organizzazioni del privato sociale e del privato for profit. Tali dinamiche sono la conseguenza di fenomeni importanti che caratterizzano la nostra epoca. In tale contesto assume un ruolo rilevante, nel garantire ai cittadini un sistema integrato di interventi e di servizi sociali, il Terzo Settore.

La caduta di attenzione nei confronti della programmazione integrata che si coglie da più parti, a livello regionale e nazionale, non può non suscitare timore e preoccupazione per il rischio che le problematiche sociali tornino ad essere affrontate con logiche assistenzialistiche e burocratiche, attivando interventi che rispondono – in modo peraltro inevitabilmente insufficiente e con criteri selettivi

che finiscono per acuire anziché ridurre le disuguaglianze sociali – ad esigenze immediate ma ne trascurano le cause che, nel medio-lungo periodo, tenderanno a ripresentarsi con conseguenze ancor più difficili da gestire. Al fine di evitare questo rischio pare importante evidenziare il contributo che il metodo della programmazione integrata può dare anche al superamento delle situazioni di crisi, mettendo in luce alcuni dei più rilevanti risultati che esso ha dimostrato di conseguire già nei percorsi di programmazione integrata ai sensi della Legge 328/2000 realizzata da molte Regioni.

È importante che le problematiche portate all'attenzione dei servizi vengano riconosciute non solo come problemi individuali ma anche come problemi sociali. "In periodi di crisi come quelli attuali, infatti, pare quanto mai necessario che le problematiche riportate ai servizi dal singolo utente vengano collocate in quel contesto territoriale ed istituzionale che, unitamente alla centralità della persona, costituisce la trifocalità del lavoro sociale"<sup>40</sup>. L'attenzione dei servizi infatti si caratterizza proprio per rivolgersi costantemente verso tre dimensioni: la persona con le sue potenzialità e i suoi limiti, le sue aspirazioni e i suoi bisogni; l'intreccio relazionale e comunitario entro cui la persona costruisce il proprio percorso esistenziale e la propria identità, individuale e sociale; le istituzioni che con i loro assetti organizzativi offrono risorse e pongono limiti. Il riferimento costante a queste tre dimensioni consente, da un lato, ai servizi di non perdere la propria specificità e, dall'altro, di operare con maggiore efficacia, intervenendo secondo una logica che non è solo riparativa e assistenziale, ma anche preventiva rispetto al ripetersi o al cronicizzarsi di alcune problematiche in quanto rivolta a collocare le situazioni individuali nel più ampio contesto dei fenomeni macro-sociali che le sovrasta, a ricercare le cause dei fenomeni invece di fermarsi in modo meccanico a spiegazioni semplificate, ad andare oltre il contingente.

Adottando questa logica i servizi possono aiutare a ridurre il rischio che l'individualismo oggi diffuso porti a trovare soluzioni individuali per problematiche sociali che richiedono di essere affrontate in una dimensione

---

<sup>40</sup> Zenarolla "La programmazione integrata: uno strumento indispensabile per affrontare periodi di crisi" nella rivista "Autonomie locali e servizi sociali" n. 1/2010, p. 140

collettiva. La vulnerabilità, i sentimenti di insicurezza e i processi di impoverimento che pervadono la società attuale mettono in grave rischio la sua capacità di coesione, di inclusione e di solidarietà e rafforzano la tendenza a gestire i rischi della vita in una dimensione privata.

Per contrastare tutto questo diventa cruciale che i servizi e le politiche sociali richiamino l'attenzione sul fatto che la protezione è una costruzione collettiva.<sup>41</sup>

### **3.4 Nuove prospettive del settore non profit**

Al fine di contrastare i punti deboli del Terzo Settore emersi nel precedente paragrafo, e argomentati più ampiamente nel primo capitolo, vengono dunque proposte soluzioni innovative, che potranno essere oggetto di riflessione e discussione con l'obiettivo proprio di superare i problemi legati al Servizio Sociale professionale e in particolar modo, al privato sociale:

- Welfare aziendale, il sistema di prestazioni non monetarie finalizzate ad incrementare il benessere individuale e familiare dei lavoratori dipendenti sotto il profilo economico e sociale, infatti sotto la spinta di una crescente domanda di servizi da parte dei lavoratori e alla luce delle significative agevolazioni fiscali riconosciute dalla normativa vigente, un numero crescente di imprese sta arricchendo il sistema di welfare aziendale a disposizione dei propri dipendenti.<sup>42</sup> In tale politica rientrano, per fare alcuni esempi, il contributo ad un piano di assistenza sanitaria, il servizio baby-sitting, la messa a disposizione di auto aziendale, orari lavorativi e retribuzioni flessibili, mensa aziendale;
- banca del tempo, la regola base è una sola: condividere. Mettono in contatto tra loro persone che non si conoscono e le aiutano a scambiarsi piccoli favori e commissioni. Queste attività hanno un doppio valore: risolvono piccoli problemi e creano grandi legami. Essa quindi, consiste in mettere a disposizione qualche ora del proprio tempo per dare ad un'altra

---

<sup>41</sup> Zenarolla "La programmazione integrata: uno strumento indispensabile per affrontare periodi di crisi" nella rivista "Autonomie locali e servizi sociali" n. 1/2010, p. 141

<sup>42</sup> [www.benessereorg.it/index.php/il-welfare-aziendale-nel-sistema-del-total-reward](http://www.benessereorg.it/index.php/il-welfare-aziendale-nel-sistema-del-total-reward)

- persona una competenza o conoscenza posseduta e viceversa. Attualmente stanno conoscendo un notevole sviluppo ed incremento;
- valorizzazione dei donatori, l'Istituto italiano per la donazione, proprio allo scopo di favorire l'adozione di standard comuni di trasparenza, ha prodotto la Carta della donazione, istituendo un marchio chiamato "Donare con fiducia". Esso opera attraverso un database che si chiama "Io dono sicuro", dove vengono inserite informazioni sulle organizzazioni non profit che si iscrivono. Le informazioni riguardano la quota di finanziamenti destinati a progetti rispetto a quelli utilizzati per la struttura dell'organizzazione.<sup>43</sup> Infatti gli enti non profit dovrebbero rispondere del modo in cui operano ai beneficiari delle loro attività e ai loro donatori; in questo modo le istituzioni non profit rendono conto a qualcuno del proprio operato e della corretta amministrazione delle proprie risorse e quel qualcuno ha la possibilità di premiarle o punirle, affidandosi al giudizio del pubblico;
  - creazione di una società che effettui maggiori controlli in fase di costituzione e durante la vita di associazioni, cooperative, fondazioni e altro. Nel 2002 era stata costituita l'Agenzia per il Terzo Settore, ma nel 2012 è stata sciolta e le sue funzioni riassorbita dal ministero del Welfare. L'Agenzia aveva funzioni di vigilanza e controllo sull'applicazione delle normative, di promozione culturale e di indirizzo. All'atto della sua fondazione, l'Agenzia era stata definita per le Onlus. Nel 2011, invece, il suo nome fu modificato in Agenzia per il Terzo Settore, questo cambio fu un passo in avanti sulla strada di una politica organica di controllo e di sostegno del non profit nel suo complesso.<sup>44</sup> Occorrerebbe quindi l'istituzione di una nuova fonte di controllo, proprio come previsto dalla riforma ancora in atto;
  - flessibilità e incremento delle assicurazioni, ciascun lavoratore dovrebbe avere la possibilità, aiutato dallo Stato che verserebbe una piccola quota,

---

<sup>43</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 137-138

<sup>44</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 85



di costituire un'assicurazione non solo per un'eventuale disoccupazione o invalidità, ma anche per malattia propria o di uno stretto congiunto, per una probabile riduzione della retribuzione, per un'assenza prolungata dal lavoro, per acquisti utili al proprio nucleo familiare. Ed esse dovrebbero essere sottoscritte non solo dai lavoratori, ma anche da donne non lavoratrici, da anziani e altri soggetti a rischio;

- riqualificazione della solidarietà, la possibilità delle persone di essere protette dalla povertà o dall'esclusione non dipende solo dalla qualità dei servizi di welfare, ma anche dalle relazioni e dall'intraprendenza di ciascuno, da come si mette in gioco nella quotidianità.<sup>45</sup> Per solidarietà, non si dovrebbe intendere solo l'atteggiamento di benevolenza e comprensione, ma anche la conoscenza dell'altro, non solo per i suoi bisogni ed esigenze, ma soprattutto per il suo mondo interiore, al fine di non ridurre la persona come portatore di richieste, ma accompagnandolo nel percorso verso l'autonomia, instaurando un rapporto di stima e rispetto reciproco;
- l'attivazione dei buoni lavoro, non dovrebbe riguardare solo i privati, ma anche il Servizio Sociale, come enunciato dal Titolo IV del Codice Deontologico: "l'assistente sociale contribuire a promuovere una cultura della solidarietà e della sussidiarietà, favorendo o promuovendo iniziative di partecipazione volte a costruire un tessuto sociale accogliente e rispettoso dei diritti di tutti". Essi sono definiti dall'Inps come "un sistema di pagamento che può essere utilizzato in tutte quelle forme di lavoro, occasionale e discontinuo, non regolamentate da un contratto di lavoro", potrebbero essere, quindi, sfruttati per tutti i disoccupati o inoccupati che si rivolgono al Servizio Sociale, facendo fare loro lavori saltuari come la pulizia delle strade e dei giardini pubblici, la manutenzione degli edifici pubblici, l'aiuto alle associazioni di volontariato o alle imprese in deficit di personale ma che non hanno la possibilità di assumere. In questo modo non solo l'intera comunità ne gioverebbe, ma anche le persone

---

<sup>45</sup> Paini e Sensi, "Tra il dire e il welfare", cit. p. 119

- disoccupate riuscirebbero, anche solo per un breve periodo, a tamponare i loro bisogni e, cosa più importante, si sentirebbero utili, evitando così spiacevoli conseguenze, quali aggressività o depressione;
- rafforzamento delle organizzazioni tra privati cittadini o tra associazioni e aziende. Esempio di questo genere proviene dall'esperienza del Banco Alimentare, un'associazione che si occupa di stringere accordi con aziende dell'industria alimentare, della ristorazione e della grande distribuzione, le quali donano le proprie eccedenze all'associazione che successivamente le distribuisce ai poveri. Altri esempi sono i Gruppi di Acquisto Solidale, essi sono “un gruppo di acquisto formato da un insieme di persone che decidono di incontrarsi per acquistare all'ingrosso prodotti alimentari o di uso comune, da ridistribuire tra loro. Un gruppo di acquisto diventa solidale nel momento in cui decide di utilizzare il concetto di solidarietà come criterio guida nella scelta dei prodotti.”<sup>46</sup> Ancora “il microcredito garantisce un'opportunità di accesso al credito anche alle persone considerate non bancabili, è un efficace strumento di sviluppo sociale e di lotta alla povertà”.<sup>47</sup> Un modello simile è quello del crowdfunding, ovvero quando un gruppo di persone collaborano tra loro accomunando il proprio denaro e le proprie risorse;
  - incremento dell'utilizzo di beni abbandonati o confiscati alla mafia, immobili che restano vuoti o ancora occupati dai familiari dei boss in carcere, terreni abbandonati dove invece potrebbero nascere cooperative, aziende di giovani, case famiglie, rifugi per i senza fissa dimora, per gli immigrati o le prostitute, centri riabilitativi per disabili e tanto altro ancora.

---

<sup>46</sup> [www.retegas.org](http://www.retegas.org)

<sup>47</sup> [www.bancaetica.it/progetti-speciali/microcredito](http://www.bancaetica.it/progetti-speciali/microcredito)

## CONCLUSIONI

Il mondo in cui viviamo ha molteplici legami con l'invenzione del non profit.<sup>48</sup>

La crescita del Terzo Settore non significa tanto una diminuzione del ruolo dello Stato quanto piuttosto di una sua ridefinizione: lo Stato più che elargire direttamente servizi sociali, secondo la vecchia logica del welfare state, si preoccuperebbe di fornire mezzi e di coordinare una crescente presenza del settore non profit, mettendolo in grado di svolgere funzioni che esso non riesce a coprire, la contemporanea logica dell'enabling state (lo Stato che mette in grado di).<sup>49</sup>

Le tendenze in atto e le cause che le sottendono mostrano che l'espansione del non profit si configura come un fenomeno non congiunturale e reversibile, bensì destinato a sostenersi e ad accrescersi.

Il punto è di usare meglio le nostre risorse pubbliche e private, nell'interesse del domani e soprattutto del dopodomani del Paese, per fare le cose che sono davvero essenziali, molte delle quali non hanno un carattere primariamente economico o non ce l'hanno affatto, lasciando che chi è interessato a promuovere attività genericamente positive ma non di interesse generale possa continuare a farlo senza pagare prezzi impossibili, ma anche senza pretendere un particolare riconoscimento sociale; e che chi vuole svolgere legittime attività economiche lo faccia in condizioni di concorrenza paritaria.<sup>50</sup>

Zamagni sottolinea "per troppi anni si è pensato che l'ambito del non profit fosse residuale. Invece negli ultimi 15-20 anni è diventato un gigante: ecco perché bisogna intervenire." È possibile farlo attraverso un aumento e un miglioramento dei controlli e le sanzioni, costringendo le organizzazioni non

---

<sup>48</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 156

<sup>49</sup> Zenarolla "La programmazione integrata: uno strumento indispensabile per affrontare periodi di crisi" nella rivista "Autonomie locali e servizi sociali" n. 1/2010, p. 145

<sup>50</sup> Moro "Contro il non profit", cit. p. 13

profit a comportarsi meglio: questa potrebbe essere la soluzione del problema di riformare il non profit, rendendolo più corretto e trasparente, eliminando le mele marce e ritornando alle ragioni per cui esso è nato.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Moro *“Contro il non profit”*, cit. p. 131

## BIBLIOGRAFIA

Ascoli *“La legge 328: potenzialità ed opportunità da valorizzare”* in *Impresa Sociale* n. 1, 2004

Campanini e Luppi, *“Servizio sociale e approccio sistemico”*, La Nuova Italia Scientifica, 1998

Di Nicola *“Welfare societario e diritti di cittadinanza”* nella rivista *“Autonomie locali e servizi sociali”* n. 2/2011

Donaggio, Graziano, Polidori, *“Volontariato e Pianificazione Sociale di Zona: la partecipazione. Indagine Pilota sul Volontariato”* – Collana ISFOL Temi e Strumenti – Roma 2006

Fazzi, *“L’impresa sociale in Italia”*, Iris Network, Diabasi Editore, 2011

Stefano Filippi, *“Serve una Piazza Affari della beneficenza italiana”*, intervista a Stefano Zamagni, in *“Il Giornale”*, 2009

Frisanco *“Volontariato e nuovo welfare”*, Carocci Editore, Roma, 2013

Gawronski, *“Guida al volontariato”*, Einaudi Tascabili, Torino, 1997

Istat *“Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 2009”*, Istat, Roma 2001

Licursi e Marcello *“Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole”* nella rivista *“Autonomia locali e servizi sociali”* n. 3/2010

Moro, *“Contro il non profit”*, Editori Laterza, Roma, 2014

Paini e Sensi, *“Tra il dire e il welfare”*, Altreconomia Edizioni, 2012

Zenarolla *“La programmazione integrata: uno strumento indispensabile per affrontare periodi di crisi”* nella rivista *“Autonomie locali e servizi sociali”* n. 1/2010

## SITOGRAFIA

[www.assistentisociali.org/servizio\\_sociale](http://www.assistentisociali.org/servizio_sociale)

[www.bancaetica.it/progetti-speciali/microcredito](http://www.bancaetica.it/progetti-speciali/microcredito)

[www.benessereorg.it/index.php/il-welfare-aziendale-nel-sistema-del-total-reward](http://www.benessereorg.it/index.php/il-welfare-aziendale-nel-sistema-del-total-reward)

[www.celivo.it](http://www.celivo.it)

[www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario\\_160511104306.htm](http://www.famigliacristiana.it/articolo/un-possibile-identikit-del-volontario_160511104306.htm)

[www.merliniernerlini.com](http://www.merliniernerlini.com)

[www.retegas.org](http://www.retegas.org)

[www.volontariato.org/leggi.htm](http://www.volontariato.org/leggi.htm)

[www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf](http://www.volontariatoepartecipazione.eu/wp.../FVPWP33Lineeguida1.pdf)