

IL VOLONTARIATO MALTRATTATO DA “ANIMAZIONE SOCIALE”

Sul n. 5/2015 di “Animazione sociale” è stato pubblicato un articolo di Franca Olivetti Manoukian “Impegnarsi oggi in campo sociale. Per un volontariato capace di accostare le questioni del tempo” e un inserto di ben 40 pagine sul tema “Il volontariato come luogo rigeneratore del noi” (1). Com’è precisato da “Animazione sociale” l’inserto «*esplora che cosa significhi sostenere e qualificare il volontariato dentro territori resi fragili dalla crisi*» e «*offre utili indicazioni a quanti hanno a cuore la cultura del “noi” dentro i territori: dirigenti di associazioni, cittadini volontari, operatori sociali, amministratori locali, consulenti e formatori*».

Varie forme di volontariato

Prima di prendere in esame gli articoli di “Animazione sociale” riteniamo necessario precisare che non esiste il “volontariato” in generale, senza peculiarità qualificanti, ma che ve ne sono varie forme:

a) **il volontariato intrafamiliare**, a nostro avviso il più importante e anche il più impegnativo, riguardante le prestazioni domiciliari fornite a congiunti con limitata o nulla autonomia (soggetti con disabilità intellettiva o con autismo e limitata o nulla autonomia; minori, adulti e anziani malati cronici; infermi col morbo di Alzheimer o altre forme di demenza senile; pazienti con gravi disturbi psichiatrici, ecc.) oltre un milione di nostri concittadini. Le prestazioni fornite dai familiari conviventi o non conviventi sono di natura volontaria. Infatti l’articolo 23 della Costituzione recita: «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*» e – giustamente – non vi sono disposizioni che obbligano i congiunti a svolgere compiti assegnati al Servizio sanitario

(1) L’inserto comprende i seguenti articoli: “Sostenere la solidarietà sociale dei territori. Un mandato continuamente da interpretare” di Antonio Porretta; “Collegare i tanti «noi» sparsi a un progetto di territorio. L’attivazione della partecipazione sociale in Val Brembana” di Sara Leidi e Claudia Ponti; “Rivitalizzare la partecipazione nelle associazioni. L’importanza di aver cura del «noi» interno”, di Alessandro Seminati e Lorena Moretti e “Nel tempo dell’ego nascono nuove forme del «noi». Sostenere il diffuso desiderio di socialità” di Claudia Ponti e Valter Tarchini. Antonio Porretta è il Direttore del Centro di servizio al volontariato di Bergamo; tutti gli altri Autori lavorano presso detto Centro.

nazionale. È molto importante tener presente che la legge della Regione Piemonte n. 10/2010 “Servizi domiciliari per persone non autosufficienti” stabilisce all’articolo 5 che le prestazioni domiciliari «*sono assicurate attraverso (...) contributi economici ai familiari, finalizzati a rendere economicamente sostenibile l’impegno di cura del proprio congiunto*». Pertanto in base al punto 7 dell’Allegato 1.C dei Lea, Livelli essenziali delle attività socio-sanitarie (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, le cui norme sono cogenti ai sensi dell’articolo 54 della legge 289/2002) il Servizio sanitario nazionale è obbligato a versare a favore della persona non autosufficiente curata a domicilio il 50% del costo delle «*prestazioni di aiuto infermieristico e assistenza tutelare alla persona*», mentre il Comune deve eventualmente corrispondere una quota del rimanente 50% tenendo conto delle risorse economiche della persona non autosufficiente valutate secondo le norme dell’Isee, Indicatore della situazione economica equivalente;

b) **il volontariato di vicinato**, consistente nel reciproco aiuto fra le persone abitanti nelle immediate vicinanze, soprattutto nei casi di difficoltà transitorie, ad esempio: accompagnamento di bambini all’asilo nido o alla scuola materna, custodia dei bimbi o delle persone non autosufficienti nei casi di brevi necessità, acquisto di derrate alimentari nelle situazioni di emergenza;

c) **il volontariato civico**. A questo riguardo il Consiglio comunale di Torino in data 11 marzo 1997 aveva definito “volontariato civico” «*l’azione prestata in modo spontaneo e gratuito, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà ed impegno civico, da cittadini che, in modo transitorio o definitivo, non sono legati ad associazioni*», con la precisazione che «*quanti praticano il volontariato civico non potranno essere utilizzati in sostituzione di personale dipendente o autonomo dell’ente o di altri enti competenti in materia, bensì si potrà collaborare con loro unicamente per arricchire la qualità dei servizi esistenti o per sperimentare con l’originalità del loro apporto*

forme di intervento innovative». A nostro avviso fanno parte del volontariato civico anche i donatori del sangue e degli organi (2);

d) **il volontariato dei diritti**, che ha lo scopo di ottenere dalle istituzioni l'effettivo riconoscimento dei fondamentali diritti sociali dei cittadini non autosufficienti e quindi nell'assoluta impossibilità di autotutelarsi a causa dell'età (minori privi dell'indispensabile sostegno dei loro nuclei familiari) o delle gravi condizioni di salute (persone colpite da patologie e/o da disabilità invalidanti con limitata o nulla autonomia). Il volontariato dei diritti opera non solo per l'attuazione di idonei provvedimenti (leggi, delibere, regolamenti, ecc.), ma agisce anche a difesa delle esigenze e dei diritti delle singole persone. Nei casi di necessità ricorre alle Autorità giudiziarie e amministrative contro i provvedimenti lesivi dei diritti delle persone non autosufficienti;

e) **il volontariato consolatorio** che aiuta le persone in difficoltà senza però mai intervenire sulle cause che emarginano le persone ed i nuclei familiari più deboli (3). Le relative organizzazioni sono sempre molto ben considerate e valorizzate dalle istituzioni che spesso erogano finanziamenti anche rilevanti e/o mettono a loro gratuita disposizione locali, attrezzature e servizi, coprendo anche a volte i costi gestionali (telefono, ecc.). Non agendo mai sulle cause che provocano le situazioni di disagio personale e sociale, ne favoriscono la perpetrazione. Mentre molto spesso coloro che operano concretamente non si rendono conto del vero scopo del volontariato consolatorio (tamponare in qualche modo gli effetti dell'emarginazione sociale e supplire con logiche di beneficenza alle illegittime carenze delle istituzioni nella garanzia dei diritti esigibili da parte dei cittadini),

(2) Riteniamo che le attività svolte per i trasporti in ambulanza rientrino nel volontariato civico a condizione che non si tratti di funzioni che sottraggano posti di lavoro retribuiti.

(3) Sono ancora attuali le parole di Don Tonino Bello, Vescovo di Molfetta e Presidente di Pax Christi, prematuramente deceduto il 20 aprile 1993: «Il volontariato deve stare dalla parte dei più deboli. Deve schierarsi. Non può rimanere neutrale. Non può continuare ad essere pacificato. Pacifico sì. Non violento. Ma non pacificato. Deve saper cogliere il significato conflittuale della povertà. Non gli è consentito di starsene buono in un angolo, mentre sa che in Italia ci sono otto milioni e mezzo di poveri, e che nel meridione un terzo della popolazione non si trova garantita a nessun livello, né sociale, né economico, né culturale, accettando il livello della pura sussistenza» aggiungendo che «il volontariato deve sentirsi padre di cultura, non produttore di servizi, generatore di coscienza critica, non gestore degli scarti residuali dell'emarginazione».

i dirigenti delle relative organizzazioni sono certamente consapevoli della loro attività volta al controllo sociale. Al riguardo è abbastanza facile individuare le reali finalità delle organizzazioni del volontariato consolatorio: non utilizzano mai la parola "diritti", non assumono mai iniziative concrete contro le cause del disagio e contro la violazione delle leggi vigenti in base alle quali dovrebbero obbligatoriamente essere garantiti interventi alle persone più deboli, ad esempio le prestazioni domiciliari, semiresidenziali e residenziali dirette alle persone affette da patologie e/o da disabilità invalidanti e da non autosufficienza. A conferma di questi giudizi è sufficiente consultare i loro siti web: non ci sono informazioni sui vigenti diritti esigibili da parte delle persone che ricevono aiuti del volontariato consolatorio a seguito delle inadempienze degli enti pubblici;

f) **il volontariato gestionale**. È la forma più deleteria in quanto utilizza persone alle quali non è corrisposto lo stipendio o che sono pagate in nero, assai sovente mediante versamenti erogati come rimborsi di spese inesistenti (4). Al riguardo si ricorda che la prima Sezione del Tar della Campania con la sentenza n. 3109/2006 ha stabilito che le organizzazioni di volontariato non possono essere ammesse alle gare di appalto poiché possono «presentare offerte che prescindono completamente dalla necessaria remuneratività del servizio» e quindi violano «il principio della par condicio tra i partecipanti alla pubblica selezione».

Considerazioni sull'articolo di Franca Olivetti Manoukian

L'articolo si apre richiamando «l'attenzione su tre parole: volontariato, esperienza, solidarietà». Al riguardo è significativo che nell'articolo l'Autrice mai utilizzi la parola "diritti". Per quanto riguarda la solidarietà, l'Autrice fa riferimento al «sentimento di fratellanza esistente fra i membri di una collettività», e agli «ideali di convivenza e aiuto reciproco, che si vanno affer-

(4) Anche se in base all'articolo 3 della legge quadro sul volontariato n. 266/1991 «negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto (...) devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro (...) la gratuità delle cariche associative, nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti», occorre tener presente che i controlli sono praticamente inesistenti anche nei casi in cui le istituzioni erogano finanziamenti a dette organizzazioni.

mando col diffondersi – anche al di là della fede religiosa – di una rappresentazione della società in cui tutti abbiano opportunità e condizioni di vita “uguali”».

La Manoukian mette in relazione la gratuità delle prestazioni dei volontari – vincolo giustamente imposto dalla legge quadro sul volontariato n. 266/1991 – con il “dono”, sostenendo addirittura che *«l’offrire qualche cosa da parte di qualcuno a qualcun altro istituisce una situazione relazionale asimmetrica in cui uno occupa una posizione di superiorità (e quindi può dare) e l’altro di inferiorità (e quindi non può che ricevere)»*, situazione che finora non si è mai verificata nelle oltre 10mila consulenze fornite dalla Fondazione promozione sociale onlus (5).

Sconcertante è l’affermazione dell’Autrice – paralizzante di qualsiasi azione – secondo cui *«effettivamente non siamo in grado di sapere una volta per tutte che cosa sia “bene” decidere e realizzare»* per cui *«non siamo in grado di definire a priori e con certezza che cosa sia un bene comune-benessere»*: considerazioni che giustificano il disinteresse sociale e il disimpegno civico.

Fra le altre discutibili e spesso sconcertanti affermazioni dell’Autrice segnaliamo che *«per intervenire in modo più pertinente»* i volontari dovrebbero *«mettere a disposizione tempo ed energie (...) cercando anche un po’ di immedesimarsi e con-dividere, non prendendo posizione contro istituzioni pubbliche e private, ma inventando e innovando nel nostro modo di vivere insieme in un mondo che diventa sempre più difficile e faticoso»*. Infatti l’Autrice propone comportamenti che sono l’opposto di quelli necessari per difendere i diritti fondamentali sanciti dalle leggi vigenti, ma violati dalle istituzioni, come la purtroppo frequentissima negazione delle cure sanitarie e socio-sanitarie alle persone affette da patologie inguaribili e da non autosufficienza.

(5) Cfr. l’articolo di Francesco Santanera, “Il valore dei diritti: esperienze di difesa dei casi personali”, “Prospettive assistenziali”, n. 185, 2014 in cui viene segnalato che, nonostante risparmi anche di 50-100mila euro realizzati grazie alla consulenza fornita, è assai raro che i beneficiari effettuino donazioni di importo superiori a 50 euro per cui non vengono nemmeno rimborsate le spese vive sostenute dal Comitato. Anzi la maggioranza degli utilizzatori della consulenza non versa nemmeno un euro, né si impegna ad aiutare altre persone distribuendo i volantini informativi sul diritto alle cure socio-sanitarie degli infermi non autosufficienti.

Osservazioni in merito all’inserito

Anche nei quattro articoli dell’inserito (in totale 48 pagine) esplicitamente dedicati al volontariato non c’è alcun riferimento ai diritti o alla loro promozione, né vi sono iniziative o proposte nonostante le frequenti e gravissime violazioni delle leggi che tutelano le esigenze dei diritti delle persone deboli. In effetti l’inserito è una sorta di insalata russa in cui i concetti e le esperienze del volontariato sono trattati in un modo assai stravagante.

Ad esempio a pagina 44 con il titolo “Quarta fase: la festa come dispositivo di animazione sociale” viene riferito che *«il 5 luglio 2009 si svolge la prima festa del volontariato»* che *«si rivela un potente dispositivo di animazione sociale»*, come se l’animazione sociale e il volontariato fossero la stessa cosa e quindi avessero uguali obiettivi.

A questa festa – precisano gli Autori - *«ventotto associazioni sono presenti (...). Realtà sociali e culturali senza particolare distinzione. Il criterio di selezione era stato infatti inclusivo: “gruppi che fanno qualcosa per il volontariato”. Ci sono associazioni del volontariato classico (Acli, Avis, Croce Rossa...), gruppi più o meno strutturati (le bande di paese, le case di riposo, le guardie ecologiche, i gruppi missionari, il gruppo sportivo...), qualche cooperativa (il Corallo) e ancora le Pro Loco, il Vicariato, istituzioni come la Comunità montana»*.

Premesso che le Acli, la Croce Rossa, le bande del paese, le case di riposo, il Vicariato, le Comunità montane non sono organizzazioni di volontariato, viene confermato che non è assolutamente possibile considerare la festa come una iniziativa di promozione del volontariato.

Al riguardo è significativo che gli Autori segnalino che dopo la festa *«si è iniziato a lavorare come gruppo di lavoro dicendo “non lavoriamo solo nell’orticello della nostra associazione, ma proviamo a fare qualcosa insieme per il nostro territorio, per la nostra comunità, per una cosa che non è solo mia o tua, ma è di tutti”»*.

Da questo “fare per fare” si è arrivati al seguente risultato: *«Cominciamo a far nascere co-progettazioni comuni fra associazioni e istituzioni. Cresce la consapevolezza di poter essere soggetto di riferimento per le questioni di carattere sociale della valle. Si attiva una partecipa-*

zione alla vita della comunità [per cui] l'ultimo passaggio è dunque la co-progettazione con le istituzioni del territorio».

La cattura del consenso

In sostanza le attività del Centro di servizio al volontariato di Bergamo non hanno promesso l'istituzione o lo sviluppo di una o più organizzazioni di volontariato (non solo non c'è alcuna notizia al riguardo, ma non vengono nemmeno mai citate le norme fondamentali della legge sul volontariato!), ma sono state orientate alla creazione di situazioni di cogestione, le cui finalità sono diametralmente opposte agli scopi del volontariato.

Infatti, ad esclusione del volontariato intrafamiliare, di vicinato o civico (6) è assolutamente indispensabile che l'operatività venga svolta in gruppo rispettando le norme della legge quadro sul volontariato n. 266/1991, il cui articolo 2 stabilisce che «per attività di volontariato deve intendersi quella prestata 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» (7).

Altra caratteristica basilare del volontariato autentico è la sua piena autonomia culturale ed operativa, condizione indispensabile per la scelta degli obiettivi non condizionata dagli interessi delle istituzioni (Ministeri, Regioni, Comuni, Asl, ecc.).

È ovvio che detti enti, nonché i partiti e le persone che ne fanno parte, hanno l'esigenza di perseguire il loro tornaconto economico e sociale; la cogestione, e cioè la cattura del consenso,

(6) La legge sul volontariato n. 266/1991 non prende in considerazione queste forme di volontariato, trattandosi di prestazioni assicurate a livello individuale.

(7) Premesso che «le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico», l'articolo 3, comma 3 della legge 266/1991 stabilisce quanto segue: «Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal Codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti».

è un formidabile sostegno delle loro attività, dei loro fini e delle loro convenienze elettorali. In sostanza il Centro di servizio al volontariato di Bergamo ha prodotto una riedizione delle nefaste iniziative di cogestione negli anni '70, che sono state una delle principali cause del crollo del volontariato solidale, rivolto alla difesa delle esigenze fondamentali di vita delle persone e dei nuclei familiari in gravi difficoltà (8).

Come emerge anche dalla nostra esperienza concreta del Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, che opera ininterrottamente dal 1970 a tutela delle esigenze e dei diritti delle persone non autosufficienti (anziani malati cronici, infermi colpiti dal morbo di Alzheimer o da altre forme di demenza senile, soggetti con disabilità intellettiva o con autismo e limitata o nulla autonomia, ecc.), oltre un milione di nostri concittadini, la cogestione è la negazione del volontariato e del suo apporto solidale (9).

Nei casi di cogestione, sono le istituzioni che scelgono le finalità da perseguire, i tempi e le modalità, e chiedono il consenso di coloro che sono stati invitati a collaborare. Se poi la cogestione viene attuata con la collaborazione di singoli cittadini – come sembra essere il caso delle esperienze descritte nell'insero – è ovvio che queste persone non possono far altro che porsi a rimorchio dei politici o dei tecnici dell'ente.

(8) Com'è noto la conquista più importante ottenuta dalla partecipazione delle forze sociali e sindacali è stata l'approvazione della legge 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

(9) Su "Prospettive assistenziali" sono stati pubblicati i seguenti articoli concernenti la cogestione: "Cogestione dell'emarginazione", n. 17, 1972; "No delle Acli alla cogestione", n. 19, 1972; "Cogestione e controllo democratico", n. 21, 1973; Claudio Ciancio, "Natura, funzioni e obiettivi del Comitato di quartiere Vanchiglia-Vanchiglietta di Torino", n. 22, 1973; "Presupposti politici dell'Unità locale dei servizi e breve nota sul servizio di segretariato sociale" e "Ridefinizione del concetto di Unità locale alla luce delle leggi e proposte di legge e delle esperienze in atto", n. 27, 1974; "Programmazione dell'Unità locale dei servizi e degli interventi alternativi", n. 29, 1975; "Partecipazione reale o semplice organizzazione del consenso?", n. 33, 1976; "Programmazione partecipata dei servizi sanitari e socio-assistenziali: un esempio concreto", n. 35, 1976; "Proposta di intervento nel campo dei servizi sanitari e socio-assistenziali" e "Obiettivi e metodo di lavoro della Commissione intercomunale per gli interventi sociali", n. 36, 1976; "Emarginazione assistenziale e linee di intervento dell'Anfaa e dell'Ulces", n. 37, 1977. Le questioni della partecipazione popolare e della cogestione erano state affrontate anche nel convegno "Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti", svoltosi a Torino il 3 luglio 1971, organizzato da Cgil, Cisl e Uil, Acli, Comitati spontanei di quartiere e dall'Unione italiana per la promozione dei diritti del minore, ora Ulces, Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale.

Al riguardo occorre rilevare che gli Autori dell'inserto non riportano nemmeno un solo documento dei gruppi che prendono parte alle attività di «*co-progettazione con le istituzioni del territorio*».

Problemi ignorati dal Centro di servizio al volontariato di Bergamo

Il territorio di Bergamo e provincia non è un'isola felice in cui sono stati risolti i problemi vitali della fascia più debole della popolazione. È invece una zona in cui si sono manifestati gravi abusi da parte delle istituzioni. Anche se la sede di "Prospettive assistenziali" è a Torino e dista chilometri da Bergamo, e quindi l'eco dei problemi è assai debole, a partire dal 1° gennaio 2001 sono stati pubblicati su questa rivista i seguenti articoli: "Asl della Provincia di Bergamo: contributi illegittimi e ricatti", n. 136, 2001; "Un'altra assurda iniziativa dell'Asl di Bergamo", n. 139, 2002; "Contribuzioni economiche abusivamente imposte da Comuni e Asl ai parenti degli assistiti", n. 153, 2006; "I Sindaci della Provincia di Bergamo impongono contributi illegittimi ai soggetti con handicap grave e ai loro congiunti: Cgil, Cisl e Uil approvano", e "Valida proposta di legge regionale promossa da 17 Comuni della Lombardia (fra i quali quello di Zenica, Bergamo, n.d.r.), n. 172, 2010. Gli abusi compiuti dalle istituzioni della zona sono confermati dalla sentenza n. 34/2009 della Sezione di Brescia del Tar della Lombardia.

Inoltre anche in Lombardia e quindi molto probabilmente anche nel territorio della Provincia di Bergamo hanno operato i Nas che ovunque hanno riscontrato abusi anche assai

gravi come è stato riferito sui numeri 136, 2001; 139, 2002; 143, 2003; 141, 2004 e 167, 2009 di questa rivista.

Fra le altre iniziative sociali di cui non c'è traccia nell'inserto pubblicato su "Animazione sociale", ricordiamo la raccolta di firme per la presentazione con iniziativa popolare della proposta di legge regionale "Riordino degli interventi sanitari a favore degli anziani malati cronici non autosufficienti e di tutte le persone affette da patologie ad alto rischio invalidante", presentata al Consiglio regionale della Lombardia il 26 luglio 2001 (10) con 15.300 firme raccolte anche da una delle organizzazioni promotrici, il Comitato ospiti e parenti della Rsa di via Gleno, Bergamo.

Completamente ignorati dagli Autori dell'inserto anche la Petizione popolare nazionale indirizzata ai Deputati per il finanziamento dei Lea, Livelli essenziali di assistenza per le persone non autosufficienti (firme raccolte 41.945 e 86 adesioni di enti pubblici e organizzazioni private) e quella predisposta per ottenere dal Parlamento il riconoscimento del prioritario diritto delle persone non autosufficienti alle prestazioni socio-sanitarie domiciliari, di cui è in corso la raccolta delle firme in tutte le zone del nostro Paese fino al 31 dicembre 2015, finora sottoscritta da oltre 18mila persone, comprese quelle di cittadini di Bergamo e Provincia (11).

(10) Il testo della proposta della legge regionale di iniziativa popolare è pubblicato sul n. 133, 2001 di questa rivista.

(11) I testi delle due petizioni nazionali popolari sono riportati sul sito web www.fondazionepromozionesociale.it in cui è integralmente pubblicata anche la risoluzione n. 8-00191 approvata all'unanimità della Commissione affari sociali della Camera dei Deputati l'11 luglio 2012 e trascritta sul n. 179, 2012 di questa rivista.

COMPITI DEI TUTORI E DEGLI AMMINISTRATORI DI SOSTEGNO

Consultare il sito www.tutori.it