

Il volontariato di promozione e tutela dei diritti

a cura di Giovanni Nervo*

In questo articolo prendiamo la nozione di volontariato come dichiarata dall'art. 2 della legge n. 266/99: «Attività di volontariato quella prestata in modo personale, spontaneo, gratuito ... senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà sociale». Non includiamo perciò altre forme di solidarietà sociale, come le cooperative di solidarietà sociale, le cooperative sociali, l'associazionismo di promozione sociale, altre forme di impresa sociale *non profit*.

Di tutte le funzioni del volontariato ne prendiamo in considerazione soltanto una, quella che in inglese si definisce *advocacy*, traducibile in lingua italiana come «promozione e tutela dei diritti», naturalmente in favore dei soggetti deboli, perché quelli forti tutelano da sé i loro diritti senza bisogno del volontariato.

Per promozione dei diritti intendiamo la sollecitazione al sistema giuridico a evolversi per rispondere al-

* Documento elaborato sulla base delle indicazioni emerse durante il seminario di ricerca «Il volontariato di *advocacy*. Confronto di esperienze», tenuto a Malosco (Tn) nei giorni 27-31 luglio 2003. Al seminario, coordinato da Giovanni Nervo, hanno partecipato: Rocco Capuzzi, Maria Chieira, M. Geltrude D'Aloya, M. Teresa D'Aloya, Grazia Maria Dente, Franco Gheza, Marco Granelli, Giorgio Groppo, Carlo Hanau, Lucio Masini, Fabio Molino, Franco Moneta, Manuela Monticone, Enrico Morganti, Angelo Paganin, Chiara Rubbiani, Beatrice Subissati.

le necessità emergenti, e per tutela dei diritti intendiamo l'azione per l'applicazione effettiva del sistema di protezione esistente ai casi concreti.

Per quali motivi il volontariato è chiamato a svolgere anche un ruolo di promozione e tutela dei diritti

Il volontariato è chiamato a svolgere il ruolo di promozione e tutela dei diritti, accanto ad altri ruoli che possono essere definiti «tradizionali» (anticipazione delle risposte ai bisogni emergenti, integrazione ai servizi esistenti, promozione della cultura di solidarietà), perché la promozione e la tutela dei diritti è nella natura stessa del volontariato, che si pone come principio fondamentale la centralità della persona: perciò non può prescindere dalla promozione e tutela dei diritti della persona.

Nel campo della sanità e degli altri servizi del *welfare* è noto che esiste una forte differenza di potere fra consumatore e produttore, il quale normalmente prevale in quanto informato e posto in posizione di netta superiorità oggettiva. Il malato, soprattutto se cronico, il disabile, il povero, il carcerato, il nomade, il tossicodipendente (che rappresentano categorie deboli almeno sotto determinati profili) sono spesso costretti a subire le scelte che per loro vengono fatte da chi teoricamente sarebbe addetto al loro servizio. Coloro che sono costretti a risiedere in un'istituzione sono ulteriormente svantaggiati, e la loro condizione d'inferiorità è ancora più pesante.

Le associazioni di volontariato possono e devono farsi portavoce degli interessi di queste minoranze, che contano poco in termini di voti.

Molte persone appartenenti alle categorie deboli non sono in grado di conoscere né di accedere agli uffici pubblici e privati costituiti in difesa dei cittadini. È un dovere di giustizia informare e accompagnare queste persone all'ufficio appositamente costituito per rispondere alle loro necessità, affinché possano usufrui-

**La posizione
di debolezza
del consumatore
dei servizi rispetto
al produttore**

re di tutte le previdenze di legge. Nonostante il panorama degli enti e delle organizzazioni sia abbastanza vasto e i loro uffici siano numerosi, resta pur sempre scoperto dalla loro tutela un vasto numero di persone appartenenti alle categorie deboli, con le quali il volontariato ha rapporti più frequenti.

Disponibilità del volontariato ad assumere il ruolo di promozione e di tutela dei diritti

Sulla disponibilità del volontariato ad assumere il ruolo di promozione e di tutela dei diritti ci sono delle difficoltà.

Oltre all'insufficiente consapevolezza del ruolo e all'insufficiente maturazione sociale e politica, sembra prevalere la difficoltà di diventare controparte delle istituzioni e contrapporsi ad esse per tutelare i diritti dei soggetti deboli, e poi trovarsi a dover collaborare con esse nel servizio.

Finché il volontario assolve la funzione di «tappabuchi», viene generalmente ben accettato da tutti, ma all'assunzione del ruolo di tutela dei diritti può corrispondere un aspetto negativo nei rapporti con la direzione del servizio o con gli operatori; quando si denuncia una violazione di diritti dovuta a scelte organizzative, ad esempio a restrizioni di bilancio, la direzione politica e tecnica del servizio stesso non potrà vedere di buon occhio questi interventi del volontariato, e saranno possibili ritorsioni sull'operatività del volontariato all'interno del servizi. In tal caso gli operatori, anch'essi colpiti dalle restrizioni di risorse, potranno essere solidali con la denuncia del volontario. Viceversa, quando la segnalazione di disservizio ha come causa un errore o un'omissione di un operatore, si rischia di deteriorare il rapporto fra operatore e volontario, entrambi impegnati fianco a fianco sullo stesso problema. In un caso o nell'altro occorre valutare con attenzione le conseguenze di una segnalazione di disservizio, che per la sua importanza può mettere in forse

**Il ruolo
di «tappabuchi»
è più facilmente
accettato, quello
di denuncia meno**

la continuità dell'azione resa dal volontariato a favore delle persone che ne hanno bisogno.

**È dovere
del volontariato
denunciare i fatti,
anche a costo
di rompere
con l'istituzione**

Non può essere però tacita una violazione di legge che coinvolge il benessere degli assistiti, in questo caso per lo più incapaci di difendersi da soli: è dovere del volontariato denunciare i fatti, anche a costo di rompere con l'istituzione e di andare a svolgere altrove il proprio servizio.

È necessario però non mitizzare il volontariato di tutela e riconoscerne i limiti.

È una scelta di civiltà necessaria, ma non sostituisce la funzione e la responsabilità delle istituzioni pubbliche di garantire a tutti i cittadini i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione.

Il volontariato, pertanto, deve promuovere la fiducia nelle istituzioni, anche quando le stimola a funzionare meglio, e non deve caricarsi di eccessivi compiti che non è in grado di assolvere.

In concreto, la funzione di promozione e di tutela dei diritti non può limitarsi a denunce, ma deve considerare anche nella proposta di buone prassi.

Il volontariato può creare uno stimolo al riconoscimento concreto della dignità e dei diritti degli utenti dei servizi attraverso la sua testimonianza improntata a questi valori. Concorre in questo modo a una maggiore umanizzazione dei servizi, che però non è delegabile al volontariato perché è elemento costitutivo della stessa professionalità degli operatori.

Il volontariato promuove la tutela dei diritti anche promuovendo la cultura della solidarietà e lo sviluppo delle reti informali di solidarietà di base.

Altra difficoltà può essere la mancanza di libertà sia di fronte al potere economico sia di fronte al potere politico.

Maggiore garanzia di libertà c'è quando l'associazione riceve i fondi di cui ha bisogno prevalentemente dalla comunità in cui opera, piuttosto che dall'istituzione pubblica. Ciò richiede informazione precisa e costante sui bisogni che l'associazione affronta e sulla sua azione, e trasparenza amministrativa, con informa-

**Non mitizzare
il ruolo di denuncia,
ma promuovere
la fiducia
nelle istituzioni**

**Essere concreti
nelle denunce
e non ideologici**

zioni precise e periodiche sulle risorse ricevute e sull'uso che se ne è fatto.

Questo coinvolgimento della comunità è importante anche per ogni azione di tutela dei diritti che il volontariato intenda intraprendere, perché può contare sul suo peso politico: anche i volontari, i loro familiari, i loro amici sono votanti alle elezioni.

Se si ritiene utile e opportuno denunciare disfunzioni nei servizi alla persona e violazioni di diritti, è necessario farlo responsabilmente, evitando dichiarazioni astratte e forme ideologiche, ma basando la propria azione su una seria e coscienziosa documentazione e valutando le conseguenze della propria azione.

È necessario conoscere bene le leggi sul tema che si affronta e gli spazi di azione che esse consentono.

Molte associazioni che hanno una storia di avanguardia possono perdere lo spirito iniziale e non essere disponibili ad azioni di promozione e tutela dei diritti perché non riescono a trasmettere ai nuovi volontari lo spirito originario e perdono il contatto con le radici. È importante perciò trasmettere e mantenere viva la conoscenza delle radici.

Una sede e un momento in cui il volontariato può esprimere la promozione e la tutela dei diritti sono i vari collegamenti, le consulte, i tavoli di consultazione (piani di zona, della salute ecc.). Le associazioni, però, hanno difficoltà ad essere presenti per scarsità di persone qualificate disponibili.

A questa esigenza dovrebbe rispondere la promozione e il coinvolgimento di un volontariato non di routine, ma di alto livello culturale e professionale.

Competenza, complementarietà, ambiti di intervento

Nella promozione e tutela dei diritti ci sono tre espressioni organizzative diverse: associazioni di autotutela per i propri membri (familiari di disabili, di malati mentali, di tossicodipendenti ecc.); associazioni specialistiche che si dedicano esclusivamente alla tutela

**Una dimensione
che coinvolge
tutto il volontariato**

dei diritti (Movimento dei cittadini, Comitato di difesa dei diritti degli assistiti ecc.); promozione e tutela dei diritti come dimensione di tutto il volontariato.

Si ritiene che la promozione e tutela dei diritti non debba essere esclusiva delle prime due forme, ma debba essere trasversale, cioè una dimensione di tutto il volontariato.

Non tutte le associazioni devono fare la stessa cosa; ne derivano una certa specializzazione di ruoli e una certa complementarietà reciproca fra associazioni nelle quali la tutela dei diritti è la missione principale e le altre associazioni che sono chiamate (anche) a sostenere l'azione delle precedenti.

Tuttavia, in una dimensione matura civica e politica tutto il volontariato si assume, oltre al compito di aiuto alla persona, anche quello della promozione e tutela dei diritti, senza delegarla totalmente alle associazioni di volontariato specializzate, alle altre associazioni o ai partiti: questa azione viene prevalentemente svolta all'interno della comunità locale. Anche se si deve riconoscere che alcune associazioni specifiche di volontariato, che svolgono un ruolo di nicchia, conseguono risultati rilevanti per le categorie di persone (ad esempio particolari categorie di malati e disabili) di cui si occupano, deve esserci un interessamento di tutto il volontariato per far progredire il quadro politico generale all'interno del quale possono fiorire i risultati particolari: ad esempio, una cattiva legge finanziaria nazionale può pregiudicare la tutela di molti dei diritti esistenti e impedire la promozione di quelli auspicabili. In molte associazioni si rileva che fin dall'inizio è evidente la funzione di promozione dei diritti. In altre questa funzione appare dopo che matura il dibattito interno sulle cause delle disfunzioni alle quali l'associazione cerca di porre rimedio. Il confronto con altre situazioni positive, nelle quali i problemi vengono risolti, o meglio prevenuti sistematicamente, aiuta a comprendere l'utilità di talune soluzioni economiche, giuridiche e sociali a livello generale.

Ruolo delle organizzazioni che hanno come missione specifica la tutela dei diritti

Le associazioni che si pongono come compito specifico ed esclusivo la tutela dei diritti possono dare un contributo a tutto il volontariato perché sviluppi questa dimensione con l'informazione, la collaborazione fra associazioni nelle azioni di tutela, lo stimolo ai collegamenti esistenti rispettandone l'autonomia, con momenti di riflessione comune.

Gli ambiti di intervento riguardano soprattutto i servizi alle persone. Meno diffuso è il volontariato di tutela dei diritti nella tutela dell'ambiente e nella protezione civile, che possono avere riflessi anche pesanti sui diritti delle persone. La tutela dei diritti richiede al volontariato anche un'attenzione maggiore alla prevenzione. Un ambito di particolare attualità è la tutela dei diritti degli immigrati e delle popolazioni dei paesi poveri. Nella promozione dei diritti deve essere compiuta anche un'azione educativa sui doveri e deve essere promossa la valorizzazione delle risorse delle persone.

È importante la rappresentanza delle organizzazioni di volontariato per la tutela dei diritti negli spazi istituzionali previsti dalla legge, quali per esempio i piani di zona, i piani per la salute, i comitati consultivi misti, i vari tavoli per l'inserimento lavorativo, per l'integrazione scolastica, per l'immigrazione, per le dipendenze ecc.

La rappresentanza deve avere alcuni requisiti indispensabili: una credibilità riconosciuta, la capacità di spogliarsi dello specifico e di vedere il problema in generale; competenza; capacità di comprendere se la partecipazione è effettiva o strumentale; un collegamento con la base di riferimento.

Il volontariato è impegnato anche nella promozione dei diritti che la legge ancora non ha codificato.

Alla tutela dei diritti esistenti si può aggiungere come scopo del volontariato quello di aprire nuove strade e nuove frontiere: ogni miglioramento della norma implica l'intervento del legislatore, che si muove sulla base di maggioranze parlamentari e di partiti. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo le associazioni di volontariato possono esercitare una funzione di pro-

mozione rivolta agli organi di Governo, o alle assemblee elettive nel loro insieme (da quelle nazionali a quelle regionali e locali), oppure alle parti che li compongono. È opportuno che le associazioni non diventino collaterali a questa o a quella parte: il fenomeno del volontariato è diffuso fra gli appartenenti a tutti i partiti.

Quando poniamo alla base il principio della centralità della persona, questo vale non solo per gli utenti dei servizi, ma anche per gli operatori.

In questo momento c'è una situazione in cui la promozione e tutela dei diritti degli utenti è strettamente legata a quella degli operatori: è quella del terzo settore quando questi è produttore di servizi sulla base di convenzioni con l'ente pubblico.

I meccanismi convenzionali del mercato che coinvolgono spesso sia le cooperative sociali, sia gli enti pubblici con gli appalti dei servizi al minor costo - trascurando di fatto gli elementi che dovrebbero garantire sia i diritti dei cittadini a ricevere servizi validi, sia i diritti degli operatori ad avere remunerazioni eque - possono portare conseguenze devastanti: il personale precario e sottopagato che si ritrova frequentemente nel privato è sottoposto a una selezione negativa e a un forte ricambio sul posto di lavoro, scaricando queste contraddizioni sull'utente. A poco vale la valutazione di qualità dei servizi eseguita da enti esterni di certificazione, che raramente possono essere realmente indipendenti da chi commissiona e paga la certificazione stessa. Il volontariato, seppure non competente dal punto vista strettamente tecnico, può comunque dare indicazioni sui risultati conseguiti, soprattutto dal punto di vista della persona utente dei servizi, di cui è portavoce, ma anche degli operatori, essi pure persone, che vanno a integrare (talvolta a contraddirlo fondatamente) il giudizio dei tecnici, troppo spesso basato su conformità a procedure piuttosto che su risultati concreti e percepibili dagli interessati.

La gran parte delle prestazioni necessarie per le categorie deboli trova oggi una limitazione nei bilanci e nelle priorità dei bilanci stessi, che vengono decise ai

I rischi della concorrenza basata sul minor costo

vari livelli territoriali di governo. La legge n. 328/00 condiziona infatti l'operatività dei diritti alle disponibilità di bilancio.

Una parte delle prestazioni necessarie per le categorie deboli dovrà essere garantita dai livelli essenziali di assistenza (Lea), validi per tutti, indipendentemente dalla residenza. Per queste prestazioni si potrà parlare a pieno titolo di diritti soggettivi perfetti.

A tutt'oggi il discorso delle risorse entra pesantemente nella programmazione, dove si confrontano esigenze diverse per graduare le priorità.

Attraverso le priorità è possibile far avanzare i diritti dei più deboli: ad esempio, finanziare l'asilo dei bambini è già una scelta che favorisce gli immigrati, che hanno più figli. D'altra parte, la solidarietà e anche una visione lungimirante della nostra società consigliano di effettuare queste scelte.

Le associazioni di volontariato sono chiamate a presenziare e a esprimersi su queste priorità, in occasione delle diverse assemblee di programmazione - piano di zona, piano della salute - e infine di tutte le assemblee delle discussioni sui bilanci degli enti pubblici.

Strumenti e alleanze

Sono stati indicati particolarmente questi strumenti: l'informazione, sia quella più moderna tramite strumenti telematici, sia attraverso i mass media, che sono accessibili anche alle persone sprovviste di strumenti telematici; i coordinamenti e i vari tavoli, e qui è riaffiorato il problema della rappresentanza; le manifestazioni esterne, che richiedono il coinvolgimento di molte associazioni, anche quelle di promozione sociale; le forme istituzionali, come l'Ufficio di pubblica tutela, i difensori civici ecc.; le associazioni di difesa del consumatore, le associazioni ambientaliste; particolarmente importanti sono le carte dei servizi, quando raggiungono capillarmente gli utenti di un servizio,

fornendo loro l'informazione sugli impegni che devono essere rispettati.

La condizione indispensabile è la conoscenza delle leggi e degli strumenti di tutela.

Per la tutela dei diritti delle categorie deboli possono essere utili alcune forme di difesa dei cittadini che lo stato ha predisposto, come il difensore civico e, in Lombardia, l'Ufficio di pubblica tutela, mentre troppo spesso i meccanismi di recepimento dei reclami degli utenti da parte degli appositi uffici di staff delle direzioni degli enti produttori di servizi non sortiscono buoni risultati per la difesa dei diritti dell'utente, in quanto si crea spesso una solidarietà interna all'ente stesso a danno dell'utente. Situazione analoga si verifica quando l'operatore sociale è dipendente dall'ente contro il quale si reclama la lesione di un diritto: se la lesione è provocata non da volontà individuali né da errori di singoli operatori, ma da indirizzi politici dell'ente, come quando si attuano restrizioni di bilancio che si traducono in riduzione di prestazioni, allora c'è il pericolo che l'operatore sociale cerchi di privilegiare l'interesse dell'ente, anche a costo di trascurare i diritti del cittadino.

**Non per tutti
i soggetti deboli
lo stato prevede
forme di tutela
istituzionalizzate**

I patronati svolgono una funzione ufficiale e retribuita dallo stato in favore della difesa di alcuni diritti, in particolare per quanto concerne l'ottenimento delle erogazioni monetarie dell'assistenza e della previdenza. Col compito di tutelare il disabile, alcune associazioni di persone con disabilità fisica (Fand, Federazione tra le associazioni nazionali dei disabili) e di parenti di persone con disabilità mentale (Anffas, Associazione nazionale famiglie di disabili intellettivi e relazionali) siedono nelle commissioni cui compete il riconoscimento dell'invalidità, in attesa che venga riformato e unificato il sistema degli accertamenti dell'invalidità, della disabilità (*ex lege* n. 104/92) e delle altre condizioni che danno diritto alle facilitazioni previste dalle leggi vigenti per i disabili. Queste forme che lo stato stesso procura al cittadino debole, perché possa tutelarsi contro le decisioni degli organi della pub-

blica amministrazione, non sono tuttavia generalizzate a tutte le categorie deboli.

Non si può infine dimenticare il recente grande fenomeno di aggregazione sociale del nostro paese, costituito dai sindacati dei pensionati delle confederazioni sindacali e da quelli degli ex lavoratori autonomi, riuniti nei Cupla (Comitati di coordinamento delle associazioni pensionati lavoratori), a fianco dei quali sono state costituite associazioni di volontariato come ad esempio Auser (Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà), Antea (Associazione nazionale terza età attiva), Fenacom 50 e più (Federazione anziani del commercio).

Nel campo dei diritti soggettivi degli interventi sanitari e sociosanitari a elevata integrazione sanitaria (oggetto dei Lea del Dpcm 29 novembre 2001), degli aiuti monetari (pensioni e indennità) e dei diritti affidevoluti alle prestazioni dell'assistenza sociale di cui alla legge n. 328/00, è necessaria molta competenza per esercitare un'efficace difesa dei diritti, sia per un caso particolare che per una certa categoria di soggetti che hanno un problema in comune. Per intervenire con efficacia a difesa dei diritti occorre identificare la situazione, il bisogno e le modalità di soluzione possibili, in un ginepraio di leggi e di trabocchetti congegnati dalla stessa pubblica amministrazione, che spesso difende le casse erariali con differenti trincee, utili a scoraggiare la domanda di aiuti e a rinviarne nel tempo la soddisfazione. La tutela e la difesa dei diritti dell'utente costituiscono un'impresa difficile, per cui sono necessarie preparazione tecnica e tenacia in quantità maggiore di quanto esigerebbe l'analogia azione in favore del consumatore nei confronti del produttore privato operante sul mercato.

I centri di servizio potrebbero produrre sussidi informativi per la promozione e la tutela dei diritti e metterli a disposizione delle associazioni.

Quanto alle alleanze, all'esterno del volontariato, è da escludere il collateralismo con i partiti, e occorre essere cauti nei rapporti con i sindacati dei lavoratori, perché rappresentano gli operatori. Diversa è la situa-

**Escludere
il collateralismo
con i partiti**

zione dei sindacati pensionati e delle associazioni da questi promosse.

Non si può però ignorare che in un sistema democratico, cioè in una democrazia rappresentativa, le leggi che tutelano o trascurano i diritti dei più deboli le fanno il Parlamento e le assemblee regionali, e i servizi della popolazione li organizzano gli enti locali.

Come non si può ignorare che il maggior peso per la promozione e la tutela dei diritti dei lavoratori lo portano i sindacati, cioè i lavoratori stessi attraverso le loro rappresentanze democratiche.

È indispensabile pertanto evitare ogni forma di qualunquismo e tener conto della realtà, con le sue risorse, le sue complessità, i suoi limiti. Il volontariato, perciò, se vuole realmente tutelare i diritti dei più deboli, non può ignorare la politica, i partiti, i sindacati. L'essenziale è definire con chiarezza il proprio ruolo e mantenere rigorosamente la propria autonomia. Alleanze più facili, ma importanti, sono possibili con i centri culturali per la formazione, con l'associazionismo sociale, con gli istituti di patronato per gli strumenti tecnici di tutela.

Centri di servizio

La condizione ottimale perché i centri di servizio possano dare un supporto efficace alle associazioni di volontariato è che chi li governa e li gestisce abbia esperienza di volontariato.

Il supporto può consistere soprattutto nell'informazione e nella formazione alla promozione e tutela dei diritti; nella diffusione della documentazione sulla tutela; in una ricerca sulla disponibilità delle associazioni di promuovere la tutela dei diritti; nel fornire banche dati di competenze specifiche in questo campo; nel sostenere a livello tecnico chi partecipa ai tavoli e alle sedi istituzionali che le leggi aprono alla partecipazione del volontariato; nel favorire la costituzione di coordinamenti sul territorio; nel raccordarsi con le riviste scientifiche e i centri di ricerca specializzati che

Evitare il qualunquismo

Supporti al volontariato di tutela

curano il tema della promozione e della tutela dei diritti.

Per garantire ai centri di servizio l'autonomia necessaria di fronte al potere economico e politico e per sostenere nel volontariato il servizio di promozione e di tutela dei diritti, è necessario che i centri di servizio accentuino la propria professionalità e serietà nel lavoro e sappiano coagulare intorno al centro di servizio il consenso delle associazioni; di conseguenza, le associazioni stesse sosterranno e difenderanno i centri se li sentono propri.