

Riforma dello Statuto Confederale

1. Obiettivo generale del contratto statutario

Si immagina che l'obiettivo generale del contratto statutario sia quello di regolare in modo ordinato e stabile nel tempo la vita di relazione fra le Confraternite di Misericordia associate e fra queste e la loro Confederazione Nazionale in un quadro di partecipazione diffusa e di decentramento delle decisioni che mantenga al contempo l'Unitarietà del Movimento ed il rispetto delle tradizioni secolari.

a) Analisi della natura del corpo sociale che verrebbe regolato dallo Statuto

La natura delle Confraternite di Misericordia associate è essa stessa regolata da appositi Statuti, in qualche caso vecchi di molti decenni ed ispirati concettualmente al corpus della dottrina democratica di ispirazione cattolica che ha trovato pressoché definitiva sistemazione nell'opera di Giuseppe Toniolo (*il quale non è stato immune da "contaminazioni" da parte delle stesse Confraternite: il c.d. "Manifesto di Milano" – 1894 - che da avvio alla costituzione di associazioni democratiche cattoliche reca, fra le altre quattro firme, quella di due illustri dirigenti delle Misericordie dell'epoca uno dei quali è il Marchese Cesare Sardi, primo presidente Federale delle Misericordie*).

Le Misericordie di più recente costituzione hanno adottato lo Statuto tipo predisposto dalla Confederazione.

Le forme statutarie, siano esse storiche o più recenti, rispondono (o dovrebbero rispondere) ai criteri di democraticità imposti dalla Legge Nazionale 266/91.

In origine e fino a pochi anni orsono, anche al di là degli obblighi di legge, la fonte della legittimazione degli Organi della Confraternita faceva leva sul "rapporto partecipativo" dei Confratelli dai quali dipendeva, di fatto e totalmente, la possibilità di svolgere qualsivoglia attività sociale (si pensi, ad esempio, agli effetti di una "disaffezione" dei Confratelli ed alla loro disponibilità a fare servizi da loro non condivisi) .

Questa caratteristica, se da un lato esalta il senso di appartenenza alla Confraternita da parte dei Confratelli dall'altro li ha dotati di una "capacità di pressione" verso gli Organi democratici da loro stessi eletti che rende la vita sociale, nei fatti, assai simile a quella delle Confraternite di Misericordia trecentesche dove la "democrazia popolare partecipativa" era il vero asse portante della vita e dei successi dell'associazione.

Di fatto, in una Confraternita della Misericordia che faccia leva sul volontariato, gli Organi sociali sono costretti alla costante ricerca del consenso fra i Confratelli perché la possibilità di svolgere i servizi dipende esclusivamente dalla loro soddisfazione nello svolgerli.

Poiché questi servizi non sempre sono "facili" ed "appetibili" diventa essenziale, per la vita della Confraternita, la "motivazione" dei Confratelli e quindi l'attività "formativa" a loro rivolta per incoraggiarne la spinta etica cristiana del sacrificio verso il prossimo.

Di questa caratteristica storica e tradizionale delle Confraternite di Misericordia rimane traccia in quel "Le Misericordie si Governano a Popolo" che talvolta riecheggia nei documenti ufficiali del movimento.

Da qualche anno, soprattutto per effetto degli obblighi imposti dalle convenzioni con l'Ente Pubblico, è iniziato a diffondersi, anche fra le Confraternite di più modeste dimensioni, il ricorso a personale dipendente, anche in forma massiccia, in sostituzione della prestazione volontaria dei Confratelli..

La comparsa, in forma massiccia e sostitutiva dei Confratelli, del personale dipendente ha prodotto effetti dirimpenti nel tessuto sociale delle Confraternite andando a modificare, anche profondamente, il metabolismo associativo a causa della decrescente necessità degli Organi sociali di doversi relazionare "partecipativamente" con i Confratelli, volontari, potendo contare sul supporto rappresentato dal personale dipendente verso il quale era possibile esercitare il rapporto "imperativo" tipico del datore di lavoro.

Da tutto ciò ne discende una diversa sensibilità ed una diversa interpretazione del "concetto partecipativo" e del "principio del decentramento" (tanto nelle Confraternite, quanto nei loro dirigenti chiamati a rappresentarle) che le orienta, in modo divergente, da un lato verso le esigenze proprie della "gratuità del servizio" e dall'altro verso le esigenze proprie della "impresa".

b) L'equivoco partecipativo

Le Confraternite associate si presentano, dunque, oggi, con tutte le sfumature del caso, racchiuse fra i limiti rappresentati, da un lato, dalla forma del più puro volontariato e, dall'altro, dalla forma organizzativa assai simile a quella dell'impresa privata.

A prima vista la richiesta di "partecipazione" e l'interesse al "decentramento" sembra accomunare entrambe le forme organizzative, ma la diversità degli "obbiettivi" e del "background operativo", da un lato orientati alla "gratuità", dall'altro alla "impresa", ne fanno divergere i possibili sbocchi statutari del livello confederale.

Nel primo caso dove, è la spinta alla "gratuità" a prevalere, le Confraternite hanno la necessità di "strumenti statutari" che ripropongano, nella Confederazione, lo spirito e le modalità del "vincolo partecipativo" proprio delle Confraternite nelle quali è il "volontariato puro a prevalere.

Nel secondo caso, dove è la spinta alla "impresa" ad essere predominante, le Confraternite hanno necessità di "strumenti statutari" che individuino le fonti del "vincolo imperativo" (alla stessa stregua di quanto avviene per un Consiglio di Amministrazione) proprio della associazione di imprese, avvicinando così la Confederazione ai criteri gestionali di una "holding".

Ancora più chiaramente:

1. uno Statuto Confederale orientato verso la tradizionale gratuità del servizio dovrà necessariamente prevedere organi "flessibili", di diffusa responsabilità, larghi consessi rappresentativi e, di conseguenza, l'indispensabile esercizio della costante mediazione per raggiungere le decisioni.
2. Viceversa uno Statuto Confederale orientato verso le esigenze di impresa dovrà prevedere organi "rigidi ed agili", relativamente poco numerosi, in grado di rispondere rapidamente alle istanze economiche e commerciali delle "imprese" associate.

Come si vede la possibile architettura dello Statuto Confederale non è affatto autonoma rispetto ai diversi orientamenti operativi delle Confraternite associate.

Così come una architettura dello Statuto orientata in un senso o nell'altro finisce per condizionare inevitabilmente l'evoluzione delle stesse Confraternite, in un caso verso la "tradizionale gratuità dei servizi" e nell'altro verso "l'impresa", proponendo modelli funzionali, temi di discussione e servizi al Movimento di segno opposto.

c) La mistica del decentramento

Tutti i deliberati ed i documenti che hanno anticipato lo studio per la revisione dello Statuto confederale citano diffusamente il termine "decentramento" attribuendo al termine un valore taumaturgico rispetto alle lamentate inefficienze della sua attuale articolazione.

L'aver accentuato, nelle discussioni, l'attenzione sul termine "decentramento" (ovvero sull'effetto) anziché su quello "partecipazione" (ovvero sulla causa) ha suscitato una eccessiva esemplificazione che può dimostrarsi pericolosa in sede di modifica dello Statuto confederale.

Fatte salve le comprensibili esigenze della esemplificazione discorsiva nel dibattito fra i Confratelli, è bene ricordare che i concetti di "decentramento" e di "partecipazione" non sono intercambiabili: il primo riguarda la struttura e gli organigrammi mentre il secondo riguarda il processo decisionale.

In realtà, a rigore, con la parola "decentramento" si può intendere entrambi i significati di "decentramento della partecipazione alle decisioni" e di "decentramento della struttura organizzativa dei servizi".

La pericolosità della eccessiva esemplificazione risiede nel fatto che questo tema è stato, in passato, agitato soprattutto dai livelli intermedi dell'attuale struttura organizzativa con l'effetto di porre l'accento sul "decentramento dei servizi" (ruolo passivo delle Confraternite) piuttosto che su quello del "decentramento della partecipazione" (ruolo attivo delle Confraternite).

In altre parole, volendo estremizzare per chiarezza, può esistere una struttura di forma decentrata nella quale la gestione democratica è ridotta al minimo (come nel caso delle holding) e può esistere una forma di struttura fortemente accentrata nella quale operano in modo potente i criteri della gestione partecipativa (come nel caso dei "Movimenti").

2. Architettura generale dell'organizzazione prefigurata dal contratto statutario

Prima di procedere ad un esame delle diverse architetture statutarie che è possibile raggiungere attraverso la modifica dello Statuto (contratto statuario) in essere, è opportuno esprimere qualche valutazione sulla "funzionalità" di quella esistente.

a) L'architettura dello Statuto approvato a Fiuggi nel 2002

1. L'architettura generale prefigurata sin qui dal contratto statutario prevede una siffatta articolazione degli organi:
 1. Assemblea delle Confraternite Associate
 2. Consiglio Nazionale (organo di governo)
 3. Consiglio di Presidenza (organo esecutivo)
 4. Presidente Nazionale (Organo di rappresentanza)alla quale si affianca una articolazione territoriale composta da:
 5. Coordinamenti Zonali
 6. Conferenze Regionali

2. E' opportuno ricordare la natura e la fonte di legittimazione politica di questi organi
 1. L'Assemblea delle Confraternite associate è l'organo fonte della legittimazione generale degli altri Organi confederali.
Poiché vi sono chiamate a partecipare tutte le associate rappresenta, quando validamente costituita, la volontà generale del corpo sociale ed incarna la manifestazione della unità fisica dell'organizzazione.
Elegge, attraverso appositi regolamenti elettorali, sia il Consiglio Nazionale sia il Presidente Nazionale (oltre agli organi di controllo e di tutela)
 2. Il Consiglio Nazionale, eletto dalla Assemblea delle Confraternite, rappresenta l'organo di governo della Confederazione della quale stabilisce la politica generale. Elegge il Consiglio di Presidenza.
 3. Il Consiglio di Presidenza, eletto dal Consiglio Nazionale, rappresenta l'organo esecutivo che ha il compito di dare attuazione alla linea politica espressa dal Consiglio Nazionale.
 4. Il Presidente Nazionale, eletto dalla Assemblea Nazionale, ha il compito della rappresentanza esterna della Confederazione unitamente a quello di guidare i lavori dell'organo esecutivo (Consiglio di Presidenza) espresso dall'organo di governo (Consiglio Nazionale)
 5. I Coordinatori Zonali assumono al ruolo funzionale di garantire localmente il coordinamento delle iniziative delle Confraternite ed il loro legame con la Confederazione.
 6. Le Conferenze Regionali assumono il ruolo funzionale di rappresentare, attraverso i Coordinatori zonali, la volontà delle Confraternite verso gli Organi della Regione competente per territorio.

b) Motivi di conflittualità nell'articolato dello Statuto approvato a Fiuggi nel 2002

E' facile osservare come negli ultimi anni si sia accresciuta la conflittualità interna al Movimento, tanto fra le Confraternite quanto fra queste e la Confederazione.

Una delle ragioni è già stata messa in luce a proposito della divergente prospettiva delle Misericordie orientate tradizionalmente al più puro volontariato e quelle che ormai devono confrontarsi con le esigenze proprie dell'azienda.

Ancora un'altra ragione si è intravista (e verrà affrontata nel dettaglio più avanti) a proposito delle diverse (a volte divergenti) aspirazioni ad una maggiore partecipazione, da un lato, od ad un maggiore decentramento organizzativo dall'altro.

Durante il percorso di riflessione svolto dal Consiglio Nazionale nel corso degli ultimi mesi a proposito delle modifiche statutarie è emerso a più riprese che esiste una ulteriore ragione, più grave, alla base dei continui conflitti e delle inefficienze dei dirigenti politici, prima che della struttura organizzativa, che affliggono il Movimento.

Questa ragione risiede nell'articolato stesso dell'attuale Statuto che è arrivato alla attuale stesura attraverso continui, ripetuti, rimaneggiamenti che, con il tempo, ne hanno fatto perdere l'ordine di una architettura unitaria.

Si pensi, ad esempio, alla figura del Presidente Nazionale (dotato dei soli poteri di rappresentanza, ma eletto direttamente dal corpo sociale) ed ai poteri del Consiglio Nazionale (Organo di Governo eletto direttamente dal corpo sociale ma senza i poteri di rappresentanza): il risultato, di inevitabile conflitto ed inefficienza, è che le decisioni vengono rappresentate da un soggetto statutario diverso (che può avere sensibilità ed orientamento diverso) da quello che le ha assunte.

Si pensi, ancora, ai poteri di governo del Consiglio Nazionale (eletto direttamente dal corpo sociale) e quelli attribuiti al Consiglio di Presidenza (semplice organo esecutivo a cui si accede per nomina su proposta del Presidente Nazionale destinato a coordinarsi nelle varie attività che ha finito per essere sede di dibattito sulle politiche ed assumere decisioni di natura politica al posto del Consiglio Nazionale): il risultato, di inevitabile conflitto ed inefficienza, è che le decisioni del Consiglio Nazionale vengono attuate da un organo diverso, di fatto autonomo per indirizzo.

Si pensi infine al Collegio dei Probiviri a cui lo Statuto attuale attribuisce il ruolo di una magistratura interna garante dei principi che governano la vita del Movimento senza attribuirgli i poteri ed i mezzi di iniziativa di indagine e senza garantirne la caratteristica di indipendenza dagli indirizzi politici tanto della Confederazione che delle Confraternite.

Tutte queste ragioni, da sole con il loro carico di potenziale conflitto, giustificerebbero la revisione dell'attuale Statuto.

c) L'esperienza maturata in occasione delle modifiche precedenti

Sia in occasione della modifica statutaria del 1998 (che introdusse il principio di elezione diretta del Presidente Nazionale) sia in occasione di quella del 2002 (che definì i livelli organizzativi decentrati) la redazione dell'articolato venne delegata ad una Commissione ad acta priva dei poteri di indirizzo politico (propri della competenza del Consiglio Nazionale) con il risultato di produrre un testo dal quale risultava poi difficile (per i Governatori e per gli stessi Consiglieri Nazionali) estrapolarne la prospettiva nella quale lo Statuto si sarebbe mosso e quali effetti avrebbe provocato.

Per evitare lo stesso (drammatico) errore con l'avvio di questa legislatura è stato deciso di far precedere la stesura dell'articolato (a cui lavoreranno dei professionisti esterni) dalla definizione chiara degli indirizzi che il Consiglio Nazionale intende proporre alla Assemblea dei Governatori affinché possano decidere a ragion veduta consapevoli degli effetti delle loro decisioni.

d) Le scelte di stile della forma statutaria

La Legge Quadro sul volontariato ed il Codice Civile disciplinano le Associazioni e le Organizzazioni di Volontariato stabilendo i principi imprescindibili che devono rispettare nei loro statuti.

Ciò ha consentito, tanto ai professionisti che ai Centri di Servizio, di avere a disposizione una serie di articolati standard molto elementari su cui trarre spunto per la redazione degli Statuti di queste associazioni od organizzazioni.

Non esistono quindi ragioni tecniche che rendano difficile la redazione dello Statuto confederale, mentre esistono importanti ragioni etiche nella scelta dello "stile" statutario da adottarsi.

Si illustrano le possibili due forme di stile principali, entrambe rispettose della Legge, ma con diversa finalità pratica e diversi effetti gestionali:

1. Statuto orientato ai fini civilistici – E' lo stile tipico degli statuti standard reperibili nei numerosi formulari messi a disposizione dei professionisti dalla editoria specializzata.

In genere l'articolato standard viene modificato ai fini funzionali in pochi particolari (composizione degli organi, ecc.) e talvolta viene fatto precedere da una dichiarazione generale di intenti (spesso all'articolo 1 o comunque nei primi articoli laddove si stabiliscono il nome e gli scopi sociali).

Uno Statuto siffatto (pochi articoli redatti in modo essenziale) è di facile gestione in caso di contenzioso legale.

E' lo stile statutario tipico delle società di capitali e delle loro aziende, ad esempio, per le quali è essenziale definire con chiarezza la catena delle responsabilità piuttosto che la "qualità" delle decisioni poiché è fondamentale per l'impresa identificare (e far identificare all'esterno) le sedi decisionali da cui nascono le azioni aziendali.

L'azienda non sente l'interesse a definire in sede statutaria la "qualità" e lo "spirito" a cui devono essere improntate le decisioni perché questo è già ben definito nella sua natura di impresa che la orienta alla efficienza in vista del profitto economico.

In uno Statuto redatto secondo questo stile, al socio che intenda aderirvi è richiesto sostanzialmente il solo impegno a rispettare le regole attraverso cui si formano le decisioni sociali.

2. **Statuto orientato ai fini ideologici** – E' lo stile tipico degli Statuti delle associazioni ed organizzazioni che intendono vantare all'esterno e difendere all'interno gli orientamenti ideologici su cui fondano la propria esistenza.

L'articolato standard assolve al solo compito del rispetto degli obblighi di legge (obblighi esterni) ed è posto in secondo piano rispetto alla enunciazione dei principi costitutivi.

In genere l'enunciazione generale dei principi vien posta sotto un unico titolo e diversi articoli in apertura del testo Statutario per poi essere richiamata (come chiave di lettura a cui uniformarsi) negli articolati dei titoli successivi.

Questo stile della stesura del testo statutario è tesa a garantire, nel tempo, alla Associazione od Organizzazione il mantenimento dell'orientamento ideologico (etico, politico, religioso, culturale, ecc.) stabilito dai suoi fondatori.

In uno Statuto redatto secondo questo stile al socio che intenda aderirvi è richiesta una adesione convinta ai principi (ideologia) su cui si formano le decisioni sociali (sia pure sulla base degli imprescindibili obblighi di legge).

Lo Statuto confederale oggi in vigore non si adatta né al primo orientamento di stile – quello c.d. civilistico - presentando nell'articolato numerose occasioni di conflitto fra i diversi poteri, né al secondo – quello c.d. ideologico - enunciando all'inizio del testo solo un timido riferimento alle origini storiche.

Tutti i relatori che hanno accompagnato la riflessione del Consiglio Nazionale nel percorso condiviso di revisione statutaria hanno posto l'accento sulla "natura ideologica dell'impegno nel Movimento delle Misericordie" mettendone in evidenza le peculiarità storiche, etiche e religiose che non ne fanno una "associazione di volontariato qualsiasi".

Alcuni di questi hanno notato come nelle Confraternite più antiche si ponesse estrema attenzione, insistendovi ripetutamente, su tutto quanto potesse interessare il mantenimento della identità dell'Associazione arrivando a definire ed a normare, in sede statutaria, non solo i principi etici ai quali ci si riferiva per la individuazione delle diverse responsabilità ma perfino l'immagine stessa (il simbolo, la veste, ecc.) e le sue manifestazioni.

e) **La scelta della forma statutaria ai fini della partecipazione alle decisioni**

La Legge Quadro sul volontariato ed il Codice Civile disciplinano le Associazioni e le Organizzazioni di Volontariato imponendo l'adozione di statuti ispirati ai principi della democrazia interna.

La norma di legge, tuttavia, lascia ampia libertà di scelta sulle forme e sui metodi attraverso cui l'esercizio della democrazia interna può trovare concreta applicazione.

A questo proposito è possibile esemplificare due orientamenti generali:

1. **Organi di rappresentanza eletti dalla Confraternite associate relativamente numerosi** in grado di assicurare la più' ampia rappresentanza del territorio in seno all'organizzazione confederale – questo orientamento è destinato a produrre costi di gestione tanto maggiori quanto più numeroso è il numero dei rappresentanti eletti.
A fronte di ciò le Confraternite hanno la possibilità di interagire con maggiore frequenza e più direttamente con le sedi decisionali influenzandone gli orientamenti
2. **Organi di rappresentanza eletti dalla Confraternite associate relativamente poco numerosi** in grado di sintetizzare le istanze del territorio in seno all'organizzazione confederale – in base a questo orientamento le istanze originali delle Confraternite devono essere forzatamente e personalmente sintetizzate dal rappresentante eletto perdendo così in incisività.

A fronte di ciò questo orientamento produce una contrazione dei costi economici della democrazia interna.

Una analoga distinzione ai fini della partecipazione democratica alle decisioni è possibile farla a proposito del processo di formazione delle decisioni.

Per giungere ad una decisione gli Organi esaminano e ponderano le informazioni ed i documenti necessari; la ricerca, la predisposizione, la completezza di tale documentazione è essenziale perché da essa, di fatto, dipende l'orientamento finale delle scelte.

Questa "attività istruttoria" nel processo decisionale, lo si capisce intuitivamente, è tale da poter condizionare pesantemente nei fatti il processo partecipativo.

Anche in questo caso è possibile distinguere due indirizzi principali:

3. **Istruttoria affidata alla struttura funzionale** – secondo questo indirizzo la predisposizione della documentazione necessaria alla formazione delle decisioni viene affidata alla struttura funzionale (struttura composta dal personale dipendente) che svolge una attività "teoricamente" burocratica.

Non deve sfuggire, però, che trattandosi di personale dipendente. Nella attività istruttoria, (fatta salva la fedeltà alla organizzazione) sarà portato ad assecondare, pregiudizialmente, quelli che gli appaiono come indirizzi di coloro che sono percepiti come datori di lavoro: i dirigenti politici); il risultato di questo processo istruttorio è destinato a produrre una documentazione di supporto alle decisioni parziale e (in caso di argomenti controversi che oppongono opinioni contrastanti fra i dirigenti politici) dilatata nel tempo.

In altre parole un processo istruttorio affidato alla struttura funzionale è destinato a rappresentare un elemento "rassicurante" per i responsabili politici ed un ostacolo per la diffusione delle istanze "innovative" provenienti dal territorio.

La pericolosità di questo processo (che espone i dirigenti politici, seppure "rassicurati", al rischio di non cogliere per tempo gli elementi critici della propria azione) è tale che nei sistemi democratici apicali (cioè scarsamente partecipati) tutta l'attività istruttoria è sottoposta al principio dello "spoils system" da un lato e della "lobbying" dall'altro, ovvero al ricambio della struttura funzionale, che segue le sorti della dirigenza politica ad ogni elezione, e della opportunità di aggregarsi in "classe", da parte della base, per promuovere le adeguate pressioni sui dirigenti politici.

4. **Istruttoria affidata ad Organismi partecipati** – secondo questo indirizzo la predisposizione della documentazione necessaria alla formazione delle decisioni viene affidata ad appositi Organismi, partecipati, con ampia apertura, dalla base sociale costituiti sulla base delle necessità istruttorie.

Questi Organismi, a cui è possibile accedere con relativa facilità su semplice richiesta da parte degli associati, avendo esclusivamente poteri istruttori, non necessitano, per il proprio funzionamento, di particolari garanzie normative (maggioranze, ecc.) e sono destinati ad assumere, per quantità di componenti, dimensioni anche notevoli con una componente attiva (interessata a produrre l'istruttoria) limitata. Ciò dipende dal fatto che la partecipazione attiva alle attività istruttorie di questi Organismi dipende dall'interesse concreto percepito dai singoli rappresentanti della base che vi partecipano: in altre parole si chiede di partecipare alla vita dell'Organismo per non precludersi l'opportunità di intervenire sugli argomenti di interesse, ma vi si partecipa attivamente soltanto quando ciò è ritenuto necessario.

L'effetto di tale processo istruttorio partecipativo è tale da produrre, quando e se correttamente alimentato, una quantità notevole di documentazione e di elaborati che pongono i dirigenti eletti nella condizione (assai impegnativa sul piano personale) di poter essere ampiamente e completamente edotti sui temi e sui risvolti oggetto delle proprie decisioni.

L'efficacia dei risultati ha fatto sì che questo processo "istruttorio", nato storicamente all'interno delle organizzazioni sociali poco strutturate, abbia trovato concreta e stabile applicazione (sotto il nome di "organizzazione per staff") anche nella organizzazione delle imprese private fortemente orientate alla innovazione (ad esempio nell'industria del software) dando vita a quelle che vengono comunemente definite "unità produttive ad alta prestazione".

Vi è poi una ulteriore distinzione, ai fini partecipativi alle decisioni, che riguarda il processo di attuazione delle decisioni assunte in sede politica ovvero la scelta del responsabile della loro concreta attuazione.

Anche in questo caso è possibile definire due divergenti orientamenti:

5. **Individuazione preventiva dell'incaricato esecutivo** – secondo questo orientamento statutario viene preventivamente individuato l'Organo o l'Organismo che assume il compito di dare concreta attuazione alle decisioni assunte in sede politica.

Questo orientamento statutario ha il pregio di definire ed individuare stabilmente il soggetto a cui é demandata l'attività concreta della gestione delle decisioni assunte in sede politica. A fronte di ciò, essendo formato e composto in via preventiva rispetto alle decisioni future, tale orientamento non garantisce affatto che in seno al soggetto esecutivo vi siano competenze adeguate a gestire l'oggetto delle future decisioni, né la identità di vedute necessaria a non stravolgerle o rallentarle.

Tale orientamento statutario, capace di produrre benefici effetti nelle organizzazioni con giurisdizione di piccole dimensioni (ad esempio nelle Confraternite) finisce per perdere capacità operativa in quelle di dimensione maggiore (ad esempio nella Confederazione) dove sono richieste specializzazioni e conoscenze più profonde: mancando queste in seno al soggetto esecutivo preventivato, si ricorre solitamente all'affidamento dell'incarico attuativo ad un nuovo soggetto esterno, dotato delle competenze necessarie, dando vita al raddoppio degli incarichi ed alla nascita di conflitti fra il soggetto formalmente e preventivamente incaricato e quello incaricato "ad acta".

Con una ulteriore conseguenza: la maggiore "dinamicità" dell'incaricato "ad acta" (dovuta alla sua competenza) fa sì che dopo gli iniziali conflitti l'incaricato "formale" perda contatto con le attività. Ripetendosi questo fenomeno più volte per attività diverse, l'Organo od Organismo esecutivo collegiale preventivamente incaricato viene progressivamente escluso da ogni attività esecutiva finendo per occuparsi, impropriamente, di questioni di carattere politico statutariamente delegate ad altri soggetti. E', ad esempio, la situazione nella quale si trova l'attuale Consiglio di Presidenza confederale, la cui formazione e composizione precede, anche di molto, il momento della formazione delle decisioni dell'organo politico (Consiglio Nazionale).

6. **Individuazione "ad acta" dell'incaricato** – secondo questo orientamento statutario ogni decisione in sede politica deve prevedere l'individuazione nominale del responsabile della sua attuazione ovvero dell'incaricato "ad acta".

Questo orientamento garantisce che ogni decisione sia supportata dalle adeguate competenze e la identità di vedute necessaria a non stravolgerla. Tuttavia, avendosi per ciascuna decisione, assunta in sede politica, un particolare incaricato "ad acta" si pone il problema del coordinamento delle diverse attività: ciò viene risolto dando vita ad un Organo od un Organismo (che assume una geometria variabile nel tempo al variare degli incarichi esecutivi) a cui viene demandata questa funzione.

In teoria, guardando l'attuale formulazione dello Statuto confederale questo risultato potrebbe essere raggiunto definendo meglio la parte relativa al Consiglio di Presidenza, distinguendone la componente di nomina politica (restringendone il numero) destinata alle funzioni di "Consiglio di Gabinetto" da quella nominata, in occasione dei deliberati del Consiglio Nazionale, come più propriamente esecutiva.

f) Le scelte della forma statutaria ai fini del decentramento amministrativo

Lo sviluppo numerico delle Confraternite associate e la loro diffusione su nuovi territori, l'avvio di nuovi servizi svolti in convenzione e l'articolazione decentrata della amministrazione dello Stato hanno imposto al Movimento la necessità di adeguare la propria organizzazione alle nuove esigenze.

Con le modifiche statutarie introdotte nel 1998 e nel 2002 era stata pensata una organizzazione centrale che, attraverso le ramificazioni degli organismi regionali (Conferenze) e zionali (Coordinamenti), fosse capace di portare la propria voce fino alle periferie del Movimento.

In altre parole, si dette vita, allora, ad un "decentramento delle comunicazioni" dall'alto verso il basso assolutamente inadatto a dare le risposte alla necessità di un "decentramento amministrativo" richiesto dal Movimento; nella prassi, più che nella norma di stampo solamente regolamentare (quindi debole), negli anni successivi ai Coordinamenti Zionali sono state attribuite, in modo poco organico, funzioni che in alcuni casi hanno prodotto ulteriori ragioni di inefficienza operativa e di inefficacia politica.

Tutto questo, con l'attuale legislatura, ha consigliato di abbandonare la strada dei rimaneggiamenti alle norme introdotte nel 1998/2002, risultata inefficace, preferendo disegnare ex-novo l'articolazione dell'organizzazione.

A questo scopo è possibile individuare alcuni modelli di riferimento che più di altri aiutano a definire le caratteristiche che, con la loro applicazione, assumerebbe la Confederazione Nazionale.

1. **Decentramento amministrativo funzionale** – sulla base di questo modello tutte le responsabilità politiche rimangono accentrate in sede nazionale (può rimanere in piedi, con i necessari aggiustamenti, l'attuale sistema Conferenze/Coordinamenti) ma viene decentrata sul territorio la sola erogazione dei servizi accogliendo ed estendendo a tutto il territorio nazionale l'esperienza maturata dai centri come il Siena ed il Pistoia soccorso e riprodotta, con diversi esiti sia in Sicilia che, più recentemente, nel Lazio.

L'adozione di questo modello pone tre ordini di problemi:

- a. La praticabilità nelle aree extra-toscane con minore concentrazione di associazioni;
- b. L'assenza delle funzioni di gestione delle politiche locali del movimento necessarie a competere dialetticamente con gli Enti Locali;
- c. La difficoltà a rappresentarsi come soggetto amministrativo autonomo nei confronti degli Enti Locali. Per risolvere in via temporanea il problema il Consiglio Nazionale ha adottato uno Statuto Tipo per associazioni di secondo (parallele ai coordinamenti) e di terzo livello (parallele alle Conferenze) in modo da consentire la partecipazione delle Misericordie, in forma associata, alle provvidenze locali. In caso di adozione di questo modello, la soluzione temporanea dovrebbe essere "stabilizzata" nel corpo statutario.

2. **Decentramento in senso federale assoluto** – questo modello presuppone la modifica radicale dei rapporti associativi in essere sin dalla costituzione della Federazione Nazionale avvenuta nel 1889.

Il corpo sociale della Confederazione, secondo questo modello, sarebbe costituito soltanto dalle Federazioni appositamente costituite localmente fra le Misericordie (oggi il corpo sociale della Confederazione è costituito da ogni singola Confraternita) e cioè le Confraternite dovrebbero associarsi alla sola Federazione.

Un modello siffatto avrebbe il vantaggio di limitare i costi della struttura nazionale al solo funzionamento delle segreterie degli Organi Nazionali lasciando alle Federazioni locali la responsabilità e gli oneri della gestione e della erogazione dei servizi alle associate.

L'adozione di questo modello pone tre ordini di problemi:

- a. La praticabilità nelle aree con minore concentrazione di associazioni che potrebbero trovare difficoltà ad organizzarsi per l'erogazione dei servizi e la copertura dei costi di gestione.
- b. La tendenza a favorire spinte centrifughe letali per l'unità del Movimento e la sua credibilità nei rapporti del Governo Centrale.
- c. La diversità di criteri per l'accettazione

3. **Decentramento in senso federale parziale** – questo modello prevede che il corpo sociale confederale rimanga lo stesso di quello in essere dal 1899 e cioè che le Confraternite continuino ad essere associate direttamente alla Confederazione stabilendone, senza mediazioni, gli indirizzi politici nazionali. Al contempo le Conferenze Nazionali promuove, ove richiesto, la costituzione fra le Confraternite di apposite Federazioni locali amministrativamente autonome e rette secondo propri statuti armonici, per articolato, competenze ed indirizzi con quello nazionale.

Questo modello, già in essere con la trasformazione da Federazione Nazionale in Confederazione Nazionale e poi non attuato a causa degli eventi post-bellici, ha il pregio di riconoscere alla Confederazione il ruolo centrale di rappresentare l'unità e l'identità del movimento pur in presenza di organizzazioni locali, di limitata giurisdizione, capaci di rappresentarsi sia politicamente che amministrativamente con l'Amministrazione Pubblica di pari livello.

L'adozione di questo modello pone tre ordini di problemi:

- a. La compatibilità fra lo Statuto confederale e quelli in essere presso le Federazioni. La questione potrebbe essere risolta ponendo l'obbligo della adozione, da parte delle future Federazioni, di un testo di "statuto tipo" da

approvarsi a latere e contemporaneamente alla adozione del nuovo Statuto confederale. L'adozione di tale testo (dello statuto tipo) da parte di ciascuna Federazione, garantendo l'armonico concorso con quello confederale alla vita del movimento deve avere carattere dirimente tanto nei confronti del riconoscimento confederale della Federazione quanto della permanenza delle associate a quest'ultima in seno al corpo sociale confederale. Questa soluzione viene oggi applicata, sembrerebbe con successo, in seno ad altre organizzazioni nazionali.

- b. La rappresentanza delle Federazioni in seno alla Confederazione – poiché la fonte della legittimazione confederale risiede nel rapporto diretto esistente fra la Confraternita e la Confederazione si pone il problema di come possano rappresentarsi le Federazioni nel consesso nazionale. La soluzione, mutuata negli orientamenti dalle leggi costitutive nazionali in vigore, può essere rappresentata dalla creazione di un apposito "Consiglio Federale", partecipato dai Presidenti di Federazione, con funzioni consultive obbligatorie (alla stessa stregua della Conferenza Stato-Regioni).
- c. Il controllo di compatibilità dei deliberati federali – poiché una Federazione potrebbe deliberare, anche involontariamente, in contrasto con i deliberati sullo stesso tema adottati da altre Federazioni o con gli indirizzi generali della stessa Confederazione si pone il problema della loro "omologazione". Trattandosi di delibere adottate da Enti autonomi rispetto alla Confederazione, al di là dei limiti e dei vincoli che potranno esistere nei loro statuti, "l'omologazione" confederale non potrà rivestire che un carattere politico (cioè privo di efficacia legale) rimanendo l'unico potere sanzionatorio quello dell'esercizio della esclusione degli inadempienti.

g) La scelta della forma statutaria ai fini della unità del Movimento

L'introduzione, in senso compiuto, nello Statuto confederale del principio della partecipazione alle decisioni (punto e) e del decentramento politico-amministrativo (punto f) pone seri problemi a proposito del mantenimento della sua unità organizzativa ed ideologica del movimento.

E' indubbio che con il trasferimento di competenze politico-amministrative dalla Confederazione centrale alla periferia (ad esempio le Federazioni) si vengono a moltiplicare i rischi di frammentazione tanto dell'organizzazione che delle politiche.

La questione, grave, ai fini del peso complessivo del movimento nella promozione e nella gestione delle attività (punto 2.d.1) diventa capitale qualora si voglia attribuire alla Confederazione la funzione di garanzia del mantenimento dell'unità, dei principi, delle tradizioni, del movimento (punto 2.d.2).

Nello Statuto attualmente in vigore, le funzioni di garanzia ideologica (unità, principi, tradizioni) sono sottoposte, in caso di contenzioso, al controllo del Collegio dei Probiviri che agisce come arbitrato interno intervenendo, cioè, soltanto dopo il manifestarsi di eventi che oppongano due soggetti statutari diversi.

La funzione del Collegio dei Probiviri, rispetto alle diverse opzioni sulla forma statutaria, può assumere diversi orientamenti:

1. **Collegio dei Probiviri orientato alla funzione arbitrale** – E' l'orientamento attuale che ha mostrato, costantemente, la sua inefficacia tanto sul piano legale (assenza di veri poteri sanzionatori) sia sul piano operativo (assenza di poteri di iniziativa). Tale debolezza è destinata ad accrescersi con l'adozione di criteri partecipativi (punto e) e di decentramento politico-amministrativo (punto f).
2. **Collegio dei Probiviri orientato alla funzione sanzionatoria** – Questo orientamento sommerebbe ai poteri attualmente attribuiti al Collegio dei Probiviri quelli derivanti dal poter emettere sanzioni all'interno del movimento anche a seguito di propria autonoma iniziativa. Per potere essere esercitati è richiesto che le associate prevedano nei loro statuti una norma che ne accetti la funzione e le decisioni la qual cosa, se può essere tecnicamente semplice nel caso di nuovi Enti stampo federativo, diventa tecnicamente poco attuabile nel caso delle Confraternite di più antica data.
3. **Collegio dei Probiviri orientato alla funzione conservativa** – Con questo orientamento, agli attuali poteri arbitrali, si attribuiscono al Collegio dei Probiviri i poteri di vigilanza sugli atti degli Organi politici al fine di garantire l'unità del movimento.

Tale orientamento diventa pressoché automatico nel caso di una forma statutaria orientata ideologicamente (punto 2.d.2) così come suggerito da tutti gli intervenuti durante il percorso di riflessione del Consiglio Nazionale e vale, dunque, la pena soffermarvisi più a lungo.

Secondo l'orientamento ideologico dello stile statutario tutta la vita del Movimento, tanto in sede centrale, che in sede locale e nelle Confraternite, deve essere orientata al mantenimento dei principi costitutivi.

Se oggi questa dichiarazione assume una efficacia limitata (è una semplice enunciazione marginale nell'attuale Statuto) con l'orientamento ideologico dello Statuto è necessario che vi sia un Organo preposto alla vigilanza del rispetto dei valori fondanti autonomo, per iniziativa e funzioni, rispetto agli Organi nei quali si formano e si attuano le decisioni politiche: in altre parole si introduce la netta separazione dei poteri "conservativi" da quelli "della gestione politico-amministrativa" al fine di garantire al Movimento la compattezza ideale del proprio corpo sociale indipendentemente dalle decisioni politico amministrative che assumerà nel tempo.

Per assolvere a questa funzione tale Organo deve poter intervenire, con iniziativa autonoma, in tutta la vita del movimento richiamando (anche senza potere sanzionatorio) costantemente ai principi fondanti i diversi soggetti.

Gli ambiti naturali in cui opera concretamente tale Organo sono:

- a. Costituzione di nuove Confraternite – predisponendo e curando i percorsi formativi e culturali necessari a fare di una qualsiasi associazione di volontariato una Confraternita di Misericordia, assistendola nel suo evolversi (dalla sua costituzione) in attesa della sua affiliazione alla Confederazione ed, infine, disponendone l'affiliazione (oggi questo processo è sottoposto al controllo degli Organi politici che in qualche caso, per esigenze di rappresentanza numerica, non hanno curato a sufficienza la formazione nelle aspiranti affiliate).
- b. Assistenza alle Confraternite in carenza di identità – assistendo ed accompagnando le Confraternite che abbiano smarrito i principi fondanti del loro essere a riscoprirne il senso ed il valore, anche attraverso l'attività di tutoraggio rivolta agli Organi ed ai Confratelli
- c. Vigilanza sugli atti formali della Confederazione, delle associate e delle federate affinché espongano nei loro deliberati i riferimenti fondanti delle loro decisioni.
- d. Arbitrato nei casi di contenzioso fra le associate, fra queste e le federate, fra queste e la Confederazione, fra le stesse federate e fra le federate e la Confederazione, deliberando in forma pubblica.
- e. Sanzionare, nei limiti concessi dalla legge, le inadempienze dei soggetti alla sua sua giurisdizione.

h) La forma statutaria ai fini delle attività economiche

La Legge Quadro sul Volontariato non consente lo svolgimento di attività di impresa da parte delle associazioni che abbiano chiesto il riconoscimento dello status di onlus.

Ciò pone problemi per lo svolgimento delle attività economiche prossime all'impresa da parte delle Confraternite associate ma, soprattutto non consente a questo fenomeno reale di emergere, di rappresentarsi in sede politica e, quindi, di ottenere i benefici che l'attività di promozione dei servizi di interesse sociale meriterebbe e che non è affatto tutelata dalla attuale normativa sulla Impresa Sociale.

Già il Consiglio Nazionale nello scorso mese di aprile ha licenziato un programma di azioni, affidandone l'esecuzione al Consiglio di Presidenza, tese a costituire a livello nazionale una Federazione delle Imprese Sociali delle Misericordie da associarsi alla Confederazione Nazionale quale espressione federativa (onlus) delle iniziative d'impresa.

La necessità di un simile strumento, che venne rilevata dal Consiglio Nazionale, risiede sia nella opportunità di rappresentare il fenomeno in sede legislativa nazionale, sia nel mantenere distinte, nel movimento, le componenti volontaristiche tradizionali da quelle economico-aziendali emergenti.