

Il ruolo dei Centri di Servizio per il Volontariato nei contesti montani: dinamiche di prossimità, reti civiche e governance adattiva

Maria Cristina Antonucci

Abstract

Il contributo analizza il ruolo svolto dai Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) nei contesti montani italiani, proponendone una lettura come infrastrutture sociali intermedie capaci di sostenere forme situate di sussidiarietà orizzontale. Basata su un'indagine qualitativa condotta mediante interviste in profondità a figure apicali dei CSV attivi in regioni montane, la ricerca mette in evidenza come prossimità, reti associative, accessibilità, anche digitale, e innovazione sociale intersettoriale costituiscano i principali dispositivi attraverso cui i CSV operano in territori segnati da marginalità geografica e demografica e da processi di rarefazione della capacità istituzionale. Le pratiche di sussidiarietà emerse dalle interviste restituiscono modelli di governance civica adattivi, multimodali e policentrici, fondati su capitale sociale endogeno e capacità comunitarie di auto-organizzazione. Il contributo considera criticamente tali pratiche, mettendole in relazione con gli strumenti formali del Codice del Terzo settore (coprogrammazione, coprogettazione, convenzioni, affidamenti), e propone di leggerle alla luce di una più generale interpretazione territoriale e contestuale della sussidiarietà (Volterrani, 2025), intesa come processo generativo di infrastrutturazione civica.

Parole chiave: volontariato; CSV; aree montane; governance civica; sussidiarietà orizzontale.

1. Introduzione e contesto

Il processo di riforma del Terzo settore (d.lgs. 117/2017) ha ampliato le cornici istituzionali entro cui operano gli enti di Terzo settore, aprendo spazi inediti di sussidiarietà orizzontale e governance partecipativa (Gori, 2020; Arena, 2020; Vimercati, 2023). In tale scenario, i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) – nati come strutture di supporto tecnico-amministrativo alle organizzazioni di volontariato (L. 266/1991) e progressivamente evoluti in infrastrutture civiche intermedie (Licursi, Marcello, 2022; Antonucci, 2022) – hanno assunto un ruolo di attivatori di reti orizzontali tra ETS e di mediatori tra esigenze comunitarie e cornici istituzionali. Tale evoluzione appare particolarmente significativa nei contesti in cui “il welfare si fa debole” (Licursi, Marcello, 2010), e assume una fisionomia specifica nelle aree montane, dove la fragilità strutturale dei territori chiama i CSV a funzioni che eccedono il ruolo di supporto formale alle associazioni.

Questa traiettoria evolutiva del ruolo dei CSV – a fronte di una cornice giuridica modificata solo in misura limitata dalla riforma del Terzo settore – acquisisce una rilevanza specifica nelle aree interne e, ancor più, nelle aree montane italiane, dove la rarefazione dei servizi, la frammentazione amministrativa, l'isolamento fisico e il progressivo indebolimento demografico rendono cruciale la presenza di soggetti capaci di sostenere legami fiduciari e capacità organizzative diffuse (Fonović, Memo, 2022). In questi contesti, la marginalità territoriale non costituisce una semplice variabile di sfondo, bensì una condizione strutturale che ridefinisce le stesse possibilità dell'azione collettiva e della produzione del welfare. La sussidiarietà, in tali configurazioni, non si traduce semplicemente in una redistribuzione formale di

competenze tra istituzioni e attori del profit e del non profit, ma assume la forma di un processo generativo, radicato nella prossimità e sostenuto dalla costruzione paziente di reti comunitarie (Donati, 2013). È in questa trasformazione di senso – dalla procedura alla pratica, dal mandato formale alla funzione abilitante – che si coglie la specificità del contributo dei CSV ai sistemi locali di welfare nelle aree di montagna.

Gli strumenti collaborativi introdotti dagli articoli 55-57 del Codice del Terzo settore – coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento e convenzioni – hanno ampliato, almeno in linea di principio, il perimetro della governance partecipativa. Tuttavia, come emerge dalle interviste condotte nell'ambito di questa ricerca, tra coprogettazione e coprogrammazione permane uno squilibrio significativo: se la prima può dirsi diffusamente praticata, la seconda stenta a radicarsi nei territori montani, traducendosi in un paradosso operativo in cui gli ETS sono chiamati a intervenire su processi che non hanno contribuito a definire. Nei territori a bassa densità di risorse, l'efficacia dell'azione civica si fonda, dunque, meno sulle procedure formali e in più su pratiche di adattamento situato, negoziazione informale e prossimità territoriale; i CSV si configurano così come dispositivi di mediazione tra associazioni e contesto istituzionale, capaci di facilitare processi cooperativi che i linguaggi amministrativi faticano a codificare (Fazzi, 2023).

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo analizza empiricamente il ruolo dei CSV in alcuni contesti montani italiani, interrogandosi sul modo in cui tali reti contribuiscano alla costruzione di assetti di governance civica policentrica e adattiva. L'obiettivo del lavoro non è soltanto riconoscitivo, ma anche teoricamente generativo: si intende comprendere

non solo quali servizi o attività i CSV eroghino a favore degli ETS con volontari attivi in montagna, ma, soprattutto, come essi operino, quali dispositivi di mediazione, infrastrutturazione e stabilizzazione relazionale attuino in contesti nei quali le istituzioni formali non riescono più a garantire una presenza sufficiente. Nella prospettiva dei responsabili dei CSV intervistati nell'estate del 2025, questa funzione di sussidiarietà prende forma come sostegno sociale alle comunità montane, costruito attraverso risposte collettive che coinvolgono istituzioni locali spesso prive di risorse adeguate, un tessuto associativo e di impresa sociale rarefatto e cittadini mobilitati entro pratiche cooperative di messa in rete. Il lavoro si fonda su interviste condotte con presidenti e dirigenti dei CSV operanti in regioni caratterizzate da una significativa dimensione montana, interpretate secondo un approccio qualitativo-interpretativo che privilegia la comprensione dei significati situati rispetto all'elaborazione statistica.

2. Metodologia dell'indagine

L'indagine assume che la prassi del volontariato nei territori montani richieda un approccio comprendente, capace di restituire narrazioni, rappresentazioni e significati attribuiti dagli attori. Lo strumento dell'intervista semi-strutturata a testimoni privilegiati risponde all'esigenza di coniugare comparabilità e profondità, lasciando al contempo spazio a dimensioni conoscitive non previste a priori.

Gli interlocutori sono stati selezionati secondo la logica del campionamento ragionato (*purposive sampling*), privilegiando presidenti, delegati istituzionali e responsabili di area dei CSV operanti in regioni caratterizzate da una significativa presenza montana. Tali soggetti sono stati considerati testimoni privilegiati in quanto depositari di una conoscenza esperta e situata, maturata nella gestione quotidiana delle relazioni con amministrazioni locali, enti del Terzo settore e comunità territoriali. La loro posizione li colloca in un punto di osservazione strategico per comprendere sia l'evoluzione organizzativa dei CSV, sia le traiettorie della governance civica nei territori montani.

Le interviste sono state condotte tra maggio e giugno 2025, mediante incontri individuali realizzati per via telefonica o attraverso piattaforme digitali. La durata dei colloqui è variata tra circa 20 e 55 minuti, consentendo di approfondire i temi proposti nella traccia e di esplorare eventuali snodi emersi nel corso della conversazione. Lo schema relativo alle interviste e ai soggetti intervistati è riportato nella tabella 1.

Organizzazione	Data dell'intervista	Durata dell'intervista
CSV Valle d'Aosta	25.05.2025	19:58
CSV Trentino	16.06.2025	35:47
CSV Friuli Venezia-Giulia	06.06.2025	32:58
CSV Abruzzo	03.06.2025	20:11
CSV Piemonte – Vol.To	16.06.2025	55:30
CSV Piemonte – Vercelli Biella	10.06.2025	26:23

Tabella 1 – Piano di realizzazione delle interviste ai responsabili dei CSV di aree montane

La fase di analisi è stata condotta attraverso un processo iterativo articolato su più livelli e ispirato ai principi della *Grounded Theory* (GT) nelle sue applicazioni qualitative. In una prima fase, le trascrizioni sono state importate in un software CAQDAS e sottoposte a una codifica tematica iniziale e aperta (*open coding*), al fine di individuare ricorrenze semantiche, nodi problematici e prime convergenze terminologiche emergenti dal corpus. Successivamente, mediante una procedura di *axial coding*, intesa come "una dimensione della ricerca qualitativa che implica la correlazione dei dati tra loro per rivelare codici, categorie e sottocategorie fondate sulle voci dei partecipanti all'interno dei dati raccolti" (Simmons, 2017), le categorie emerse sono state organizzate in una prima griglia di macroaree interpretative: 1. prossimità e accesso ai servizi; 2. rapporto tra volontariato e Terzo settore nei contesti territoriali montani; 3. bisogni sociali e fragilità; 4. relazioni istituzionali e governance; 5. digitale. Tale articolazione preliminare è stata poi ulteriormente ricomposta, nella fase di analisi semantica dei bigrammi, nei cluster discussi nella parte analitica del contributo. L'intero percorso analitico ha privilegiato la riflessività come criterio metodologico: la consapevolezza del posizionamento del ricercatore rispetto ai contesti e agli attori indagati è stata considerata una risorsa epistemica, non un fattore di disturbo da neutralizzare.

Un ulteriore nucleo tematico riguarda la capacità di rappresentanza dei CSV in questi contesti. Pur trattandosi di una dimensione non sempre esplicitata né interpretata in modo univoco dalle reti del Terzo settore, nei territori montani essa assume un rilievo specifico, in ragione della scarsità di attori organizzati e dell'urgenza del confronto con i sistemi locali di welfare. In tali condizioni, i CSV si trovano a svolgere anche una funzione di accompagnamento e di supporto sul piano dell'interlocuzione istituzionale.

La ricomposizione concettuale finale è avvenuta attraverso una mappatura interpretativa volta a cogliere le relazioni tra le categorie identificate e a ricostruire le logiche d'azione che caratterizzano l'operato dei CSV nei territori montani. Questo approccio ha consentito di leggere le pratiche di governance civica come esiti dinamici delle interazioni tra attori, contesti territoriali e vincoli istituzionali.

La figura 1 presenta una *word cloud*, ossia una rappresentazione grafica delle frequenze testuali presenti all'interno delle interviste.



Figura 1 - Word cloud dei testi delle interviste

Sulla base del tema dell'intervista e della posizione degli intervistati, il *word cloud* restituisce il volontariato come la dimensione più rilevante per le aree montane; è inoltre significativo osservare come esso si collochi in frequente e stretta relazione con termini quali servizi, territorio, comunità e associazioni. Questa connessione semantica riconsegna la postura operativa dei CSV e il loro radicamento territoriale come fattori intrinsecamente connessi alla capacità di rispondere a bisogni concreti e di mantenere un presidio sociale in contesti segnati da difficoltà strutturali.

La figura 2 presenta una mappatura dei principali campi semantici emersi dall'analisi dei bigrammi ricorrenti nel *corpus* delle interviste.

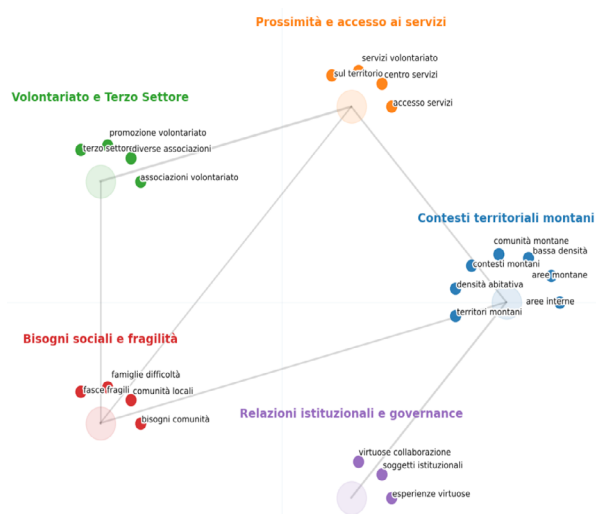


Figura 2 – Cluster semantici emersi dall'analisi testuale delle interviste

I bigrammi, intesi come associazioni lessicali ricorrenti tra unità contigue del discorso, sono stati assunti come proxy di prossimità semantica e come indicatori utili a ricostruire la struttura latente del campo discorsivo delle interviste. In questa prospettiva, i nodi del grafo rappresentano le occorrenze bi-grammatiche selezionate, mentre le connessioni segnalano co-presenze rilevate all'interno delle medesime unità sintattico-testuali, qui considerate a livello di frase. La configurazione spaziale della mappa risponde a finalità di leggibilità analitica e non va interpretata come misura di distanza metrica, intensità relazionale o prossimità causale tra i nuclei rappresentati. La densità, la rarefazione o l'assenza di connessioni tra cluster consentono, invece, di osservare il grado di articolazione reciproca dei diversi campi semantici e di individuare eventuali discontinuità nella loro co-costruzione discorsiva.

3. I cinque cluster semantici: analisi e discussione dei risultati di ricerca

L'analisi del *corpus* delle interviste ha restituito una struttura discorsiva articolata e internamente coerente, nella quale la territorialità montana si colloca come asse semantico di coordinamento principale, attorno a cui si organizzano, si ridefiniscono e si gerarchizzano le categorie operative dell'azione civica. La montagna non vi appare come sfondo neutro, ma

come principio ordinatore che conferisce specificità e coerenza alle rappresentazioni degli intervistati. A partire dall'analisi dei bigrammi ricorrenti sono stati individuati cinque cluster semantici principali: il volontariato e il Terzo settore; la prossimità e l'accesso ai servizi; le specificità dei contesti territoriali montani; i bisogni sociali e le fragilità; le relazioni istituzionali e la governance. Ciascun nucleo analitico partecipa a un sistema di interdipendenze semantiche che riflette la complessità e la stratificazione delle pratiche di welfare civico nei territori di montagna. La lettura d'insieme che ne emerge è quella di un modello di sussidiarietà orizzontale situato, adattivo e policentrico, che trova nei CSV – più per necessità strutturale che per deliberata scelta progettuale – il principale dispositivo di infrastrutturazione relazionale del welfare locale.

3.1 Volontariato e Terzo settore: identità, organizzazione e riforma nei territori montani

Il rapporto tra volontariato e Terzo settore costituisce uno dei nodi concettuali più rilevanti emersi sia nel dibattito recente sia nelle interviste. La riforma del Codice del Terzo settore ha ridisegnato il quadro normativo entro cui operano le organizzazioni di volontariato, introducendo nuove categorie giuridiche, nuovi obblighi organizzativi e diverse modalità di relazione con le pubbliche amministrazioni. In questo contesto, i CSV si trovano nella posizione di accompagnare la trasformazione delle stesse organizzazioni cui forniscono supporto, in un processo che implica non solo l'adeguamento formale, ma anche una ridefinizione della loro identità organizzativa.

Nei contesti montani questa tensione, spesso solo implicitamente tematizzata, assume una configurazione specifica. Le organizzazioni di volontariato che operano in quota sono spesso realtà piccole, radicate nel territorio da decenni, costruite su legami fiduciari di tipo comunitario più che su logiche organizzative strutturate. La riforma chiede loro di dotarsi di strumenti gestionali, legali e di rendicontazione che si concilino solo parzialmente con le risorse disponibili e con la cultura organizzativa prevalente. Il rischio è che l'implementazione della riforma produca, nei fatti, una selezione tra le realtà associative che riescono a adeguarsi ai nuovi standard richiesti e quelle che vengono progressivamente marginalizzate, con una perdita secca di presidio sociale in territori già fragili.

Il volontariato emerge, nella *word cloud* e nell'analisi dei bigrammi, come il termine più frequente e semanticamente più denso del *corpus*, in stretta connessione con parole quali "servizi", "territorio" e "comunità". Gli intervistati lo rappresentano non come fenomeno astratto, ma come pratica radicata in luoghi specifici e parte costitutiva dell'identità montana. Nei piccoli comuni d'alta quota, il volontariato non è soltanto un soggetto erogatore di servizi, ma anche un presidio di socialità che contribuisce a tenere insieme il tessuto relazionale della comunità.

Nel contesto montano, la riforma del Terzo settore manifesta, dunque, un impatto peculiare sul volontariato. Come sottolinea uno degli intervistati:

«la complessità normativa introdotta dalla riforma è reale, e per molte realtà locali diventa un ostacolo e non un'opportunità. Molte piccole associazioni faticano a tenere il passo con

i nuovi adempimenti, e rischiano di essere escluse da processi e risorse a cui hanno contribuito per decenni» [intervista 6].

Il CSV si trova così a svolgere una funzione di “traduzione normativa” che va oltre il tradizionale supporto tecnico-amministrativo e formativo. Il rischio, segnalato anche da un altro intervistato [intervista 5], è quello di un progressivo disallineamento tra le aspettative normative del sistema sul Terzo settore, spesso trattato come realtà omogenea, e le capacità effettive delle organizzazioni. Nei territori montani, la presenza di cooperative sociali e imprese sociali è più ridotta, e il peso dell'azione civica ricade in larga misura sul volontariato, con risorse umane e finanziarie limitate.

La sfida consiste allora nel trovare un equilibrio tra l'esigenza di aggiornamento normativo e la valorizzazione delle forme organizzative situate che costituiscono il patrimonio civico dei territori di montagna: non una trasmissione acritica dei nuovi adempimenti, ma una mediazione capace di distinguere ciò che è essenziale da ciò che è accessorio e di aiutare le associazioni a mantenere la propria identità nel processo di trasformazione. Questa funzione di traduzione e accompagnamento, svolta dai CSV in modo spesso informale e non codificato, rappresenta uno degli apporti più originali e meno visibili del loro operato nei contesti montani: un contributo che non si misura in termini di output erogati, ma di capacità organizzativa e identitaria preservata nelle realtà associative locali.

3.2 Prossimità e accesso ai servizi: il CSV come infrastruttura di prossimità

La dimensione della prossimità non va intesa qui in senso meramente geografico, ma in senso relazionale e organizzativo: come capacità di produrre presenza continuativa, costruire fiducia e rendere accessibili risorse e opportunità anche in condizioni di isolamento e rarefazione istituzionale. Nei contesti montani, l'accesso ai servizi di welfare è strutturalmente ostacolato da distanze fisiche, difficoltà di mobilità, frammentazione amministrativa e progressivo ritiro dello Stato dai territori marginali. In questo quadro, la prossimità si presenta come categoria politica oltre che organizzativa: affermare che un servizio debba essere “vicino” agli utenti significa prendere posizione rispetto a un modello di welfare che tende invece all'universalizzazione e alla standardizzazione.

Le interviste mostrano come i CSV abbiano sviluppato, spesso in modo adattivo e attraverso repertori operativi combinabili, una serie di dispositivi per costruire e mantenere prossimità con le comunità montane: presenza itinerante di operatori, sportelli decentrati in collaborazione con i Comuni, strumenti digitali per raggiungere comunità isolate, reti associative che fungono da “antenne” del CSV laddove esso non può essere costantemente presente.

In questo quadro, il digitale emerge con una duplice valenza. Da un lato, videoconferenze e sportelli telematici hanno consentito ai CSV di mantenere il contatto con le comunità più remote, comprese quelle delle organizzazioni di volontariato attive in montagna o nelle aree interne. Dall'altro lato, quella che si potrebbe definire una “trappola digitale” è chiaramente percepita dagli intervistati. Come osserva un intervistato:

«il digitale è uno strumento potente, ma non può essere la soluzione unica. Ci sono anziani che vivono in borghi isolati e non sanno usare uno smartphone, e per loro la presenza fisica di una persona è insostituibile. Dobbiamo tenere insieme le due dimensioni» [intervista 3].

Un altro intervistato [intervista 5], che si occupa degli aspetti di progettazione per il proprio CSV, descrive come nei piccoli comuni della cintura metropolitana torinese, le associazioni locali vengano supportate ad assumere funzioni di antenna territoriale, raccogliendo segnalazioni di bisogno e connettendo i cittadini con i servizi disponibili a livello sovracomunale. Questo modello di “prossimità mediata” richiede un investimento continuo dei CSV nella costruzione e nel mantenimento delle reti associative.

In questa prospettiva, i CSV attivi nei contesti montani possono essere letti come dispositivi di “universalismo differenziato”: operano per garantire diritti universali – all'assistenza, alla socialità, all'accesso ai servizi di welfare – mediante pratiche situate, adattive e contestuali. Si tratta di una funzione preziosa, ma non priva di profili problematici, perché rischia di trasformarsi in una forma di supplenza che legittima il ritiro dello Stato dai territori, scaricando sui soggetti civili, e in ultima istanza sui volontari, il costo di un welfare pubblico insufficiente o inadatto a questi contesti. La tensione tra universalismo dei diritti e particolarismo dei bisogni è, nel territorio montano, una sfida strutturale che non si risolve attraverso soluzioni tecniche, ma richiede una scelta politica esplicita in favore della differenziazione dell'offerta: una sua “montanizzazione”, capace di tenere conto delle specificità dei luoghi e delle comunità. Ciò vale anche per il rapporto tra digitale e prossimità. Se la pandemia ha accelerato la digitalizzazione del Terzo settore a livello nazionale, nei territori montani questa spinta ha mostrato limiti legati al contesto: la connettività è spesso debole e la popolazione, in gran parte anziana, non sempre dispone delle competenze necessarie. In questi contesti, il soluzionismo digitale rischia di produrre nuove esclusioni, sommando il divario digitale a quelli geografici, demografici e sociali già esistenti.

3.3 Contesti territoriali montani: specificità, sfide e risorse

Il cluster dei contesti territoriali montani occupa, nella mappa semantica, una posizione di snodo: non è un tema tra gli altri, ma costituisce, per la natura stessa dell'indagine, il principio ordinatore dell'intera struttura discorsiva degli intervistati. La montagna non si qualifica come semplice sfondo geografico, ma come matrice socio-territoriale che ridefinisce bisogni, repertori d'azione e possibilità concrete delle organizzazioni di volontariato. I territori montani sono spesso descritti nel discorso pubblico esclusivamente in termini di deficit – spopolamento, invecchiamento, carenza di servizi, isolamento – ma tale lettura tende a lasciare in ombra le risorse specifiche di questi contesti: capitale sociale endogeno, reti di solidarietà comunitaria, culture dell'autosufficienza e del mutuo aiuto costituiscono basi preziose su cui costruire forme sostenibili di welfare locale.

Nell'analisi del volontariato in territori di altura, la montagna non è uno sfondo, ma un agente: definisce i tempi dell'azione,

le modalità di spostamento, le forme della socialità e i confini comunitari. Un intervistato [intervista 4], descrive come nei territori montani il confine tra un'area servita e un'area meno dotata possa correre lungo un crinale, con Comuni limitrofi che presentano livelli radicalmente diversi di accessibilità alle risorse istituzionali e comunitarie.

La frammentazione amministrativa dei contesti montani emerge in quasi tutte le interviste. Come osserva un intervistato:

«uno dei problemi principali è la frammentazione: ogni Comune vuole fare da sé, difende la propria autonomia anche quando non ha le risorse per esercitarla efficacemente. Il nostro compito è spesso quello di convincere i Sindaci che collaborare conviene a tutti, che un servizio gestito insieme è più efficiente di tre servizi paralleli che non funzionano abbastanza» [intervista 3].

Alla frammentazione istituzionale si affianca il tema dello spopolamento, che riguarda al tempo stesso i contesti montani e il volontariato. Un altro intervistato [intervista 2] segnala come il problema del ricambio generazionale nel volontariato sia, nelle aree d'alta quota, ancora più acuto che altrove: i giovani che crescono nelle vallate montane tendono a spostarsi verso i centri urbani, e solo raramente tornano a fare volontariato nei loro luoghi d'origine. Accanto a queste fragilità, gli intervistati descrivono però un capitale sociale endogeno spesso più radicato e resistente alle crisi rispetto a quello delle grandi città: reti informali di vicinato sempre attive, sistemi di scambio comunitario, tradizioni di cooperazione per la gestione delle risorse comuni – foreste, pascoli, corsi d'acqua, sentieri.

L'analisi delle interviste suggerisce un rapporto costitutivo tra territorio e governance: il territorio montano non è soltanto il "dove" dell'azione volontaria, ma anche il "come" e il "perché" di essa. Le pratiche di governance civica che emergono dai contesti montani non sono semplicemente adattamenti locali di modelli generali di volontariato, ma forme specifiche di risposta collettiva a sfide territoriali peculiari, che meritano di essere comprese nella loro logica propria anziché misurate sulla base di standard di impatto elaborati per contesti diversi.

La prospettiva sulla specificità del volontariato nel contesto montano invita a ripensare il concetto di "area interna" o di "area marginale" in senso non residuale, ma strutturale. Le aree montane non sono territori che "mancano" di qualcosa rispetto a uno standard urbano di sviluppo; sono, piuttosto, contesti dotati di logiche proprie, risorse specifiche e sfide caratteristiche. Le politiche che le riguardano – comprese quelle che coinvolgono l'azione volontaria – dovrebbero essere costruite a partire da questa specificità, e non dall'assunto che l'omologazione agli standard urbani rappresenti l'unica prospettiva di sviluppo e valorizzazione del volontariato. Ciò vale in particolare per il design degli strumenti di governance partecipativa: coprogrammazione e coprogettazione, così come concepite nel Codice del Terzo settore, presuppongono attori dotati di risorse organizzative che nei contesti montani sono spesso carenti.

La riflessione sul capitale sociale endogeno dei territori montani suggerisce un'ulteriore implicazione di ordine sistematico per il design delle politiche di welfare locale. Se le risorse re-

lazionali e comunitarie dei territori d'alta quota costituiscono un asset strategico e non un residuo folklorico della modernizzazione incompiuta, allora le politiche dovrebbero mirare a valorizzarle e a potenziarle, anziché limitarsi a misurarne l'impatto entro griglie valutative poco sensibili ai vincoli ecologici, demografici e istituzionali del contesto. In quest'opera di valorizzazione, i CSV possono assumere il ruolo di "amplificatori" del capitale sociale già presente, piuttosto che di meri erogatori di servizi sostitutivi: una funzione difficile da codificare nelle categorie ordinarie della valutazione dell'impatto, ma probabilmente decisiva per la sostenibilità strutturale di medio periodo dei sistemi locali di welfare montano. Essa presuppone, tuttavia, una riforma delle logiche di finanziamento e di rendicontazione, oggi ancora prevalentemente orientate a misurare output quantitativi piuttosto che trasformazioni relazionali e istituzionali di lungo periodo.

3.4 Bisogni sociali e fragilità: il welfare che cresce dal basso

Il cluster dei bisogni sociali e delle fragilità rimanda più direttamente alla dimensione del welfare, inteso come insieme di risposte collettive ai bisogni che individui e famiglie non riescono a soddisfare autonomamente. Nei contesti montani, la fragilità tende a sovrapporsi all'isolamento geografico e demografico, assumendo una natura multidimensionale che combina scarsità di risorse materiali, isolamento relazionale, lontananza dai servizi e difficoltà di accesso alle opportunità disponibili nei centri urbani. La sfida per il volontariato montano è duplice: da un lato, intercettare bisogni che spesso non vengono espressi apertamente, perché vissuti come condizione normale; dall'altro, costruire risposte sostenibili, continue e rispettose dell'autonomia delle persone fragili.

L'isolamento degli anziani è il tema che ricorre con maggiore frequenza nelle risposte degli intervistati relative all'individuazione dei bisogni: in molti piccoli Comuni montani, gli anziani soli rappresentano una quota significativa della popolazione, e la loro condizione di fragilità è amplificata dalle difficoltà di mobilità, dalla scarsità di servizi di prossimità e dall'erosione delle reti di vicinato tradizionali. Un intervistato [intervista 2] descrive come il CSV svolga una funzione di "sentinella del bisogno" attraverso la rete delle associazioni locali, che fungono da sistema di rilevazione precoce delle situazioni di vulnerabilità: le organizzazioni di volontariato presenti nei piccoli Comuni conoscono i propri concittadini, sanno quando qualcuno è in difficoltà e possono intervenire con forme di supporto informale che i servizi formali non riescono a garantire.

Un altro intervistato sottolinea la difficoltà di garantire la continuità degli interventi:

«il problema non è solo fare le cose, ma garantire che le attività continuino nel tempo. Ogni anno dobbiamo ricominciare da capo a cercare finanziamenti, e spesso i progetti si interrompono proprio quando cominciano a dare frutti. Le comunità montane hanno bisogno di continuità, non di interventi spot che scompaiono dopo un anno» [intervista 4].

Emerge, inoltre, il tema della "fragilità istituzionale" come fattore amplificatore della fragilità sociale: in molti piccoli

Comuni, l'amministrazione locale è composta da volontari – sindaci e assessori con un compenso quasi simbolico – che non sempre dispongono delle competenze tecniche necessarie per gestire i complessi sistemi di finanziamento e rendicontazione richiesti dai programmi di welfare. In questo contesto, i CSV possono svolgere una funzione di supporto tecnico non solo alle associazioni, ma indirettamente anche alle stesse amministrazioni locali. Rilevante è pure il loro contributo alla costruzione di una “grammatica dei bisogni” adeguata ai contesti montani, poiché i sistemi formali di welfare utilizzano spesso categorie e indicatori pensati per contesti differenti, che non colgono la specificità delle vulnerabilità montane.

Il tema dei bisogni sociali e delle fragilità nei contesti montani invita a riflettere sul concetto stesso di “resilienza comunitaria”. La letteratura ha spesso celebrato la capacità delle comunità montane di resistere alle crisi e di adattarsi a condizioni difficili. Tale celebrazione rischia però di trasformarsi in una giustificazione implicita dell'abbandono istituzionale: se le comunità montane sono capaci di farcela da sole, si riduce la pressione sulle istituzioni affinché garantiscano servizi adeguati. I risultati delle interviste suggeriscono, invece, una lettura più articolata: la resilienza delle comunità montane non è un dato naturale né un attributo intrinseco dei luoghi, ma un esito relazionale che dipende dalla qualità del tessuto associativo, dalla presenza di soggetti abilitanti, come i CSV, e dalla capacità delle istituzioni di fornire un sostegno sufficiente. Quando uno di questi elementi viene meno, la resilienza si indebolisce rapidamente, e le comunità si trovano esposte a vulnerabilità che non riescono a gestire autonomamente.

La continuità degli interventi è essenziale: bisogni come quelli di anziani soli, persone con disabilità e famiglie fragili richiedono risposte stabili, non iniziative temporanee. Per questo tutti gli attori del volontariato montano sono chiamati a contribuire alla costruzione di un welfare locale duraturo, fondato su finanziamenti diversificati, accordi solidi con le istituzioni e una visione strategica di medio periodo. È però anche la sfida più difficile da affrontare, perché nei territori montani i bisogni più persistenti si concentrano proprio nei contesti in cui le risorse risultano più fragili e le capacità organizzative più limitate. In questo senso, la questione della continuità non è soltanto tecnica o finanziaria, ma investe la dimensione politica della responsabilità istituzionale: garantire welfare nei territori montani richiede una scelta deliberata di investimento pubblico che non può essere surrogata dall'impegno volontario, per quanto generoso e radicato.

3.5 Relazioni istituzionali e governance: sussidiarietà adattiva e mediazione civica

Il cluster delle relazioni istituzionali e della governance occupa, nella mappa semantica, una posizione più periferica rispetto agli altri nuclei. Questa collocazione non ne riduce la rilevanza teorica, ma suggerisce che le relazioni istituzionali non costituiscano il centro dell'esperienza degli intervistati; esse emergono piuttosto sullo sfondo delle pratiche quotidiane di prossimità, di risposta ai bisogni e di costruzione comunitaria. La governance, nei contesti montani, non è il punto di partenza dell'azione civica, ma il suo esito – spesso incerto e sempre

da negoziare – nel rapporto con istituzioni che presentano strutture, linguaggi e tempi diversi da quelli del volontariato.

La questione teorica di fondo è quella della sussidiarietà orizzontale nei contesti di rarefazione istituzionale: nei territori montani le istituzioni pubbliche sono talvolta deboli, scarsamente attrezzate e, in alcuni casi, prive delle risorse economiche necessarie per svolgere funzioni di base. In tali condizioni, il principio di sussidiarietà rischia di subire una torsione semantica rilevante: da principio che amplia le opportunità della società civile, assegnandole spazi di iniziativa autonoma in un quadro di responsabilità condivisa, esso tende a trasformarsi in un dispositivo retorico attraverso cui lo Stato delega responsabilità che non riesce più ad assumersi. Questa trasformazione – che Pierson (1994) aveva già analizzato nei processi di *retrenchment* del welfare nei sistemi occidentali – assume nei territori montani una forma particolarmente acuta, in ragione della combinazione tra fragilità istituzionale locale, rarefazione del tessuto associativo e assenza di attori economici in grado di sostenere forme alternative di produzione di welfare.

Le interviste mostrano che i CSV operano come dispositivi di mediazione istituzionale, svolgendo una funzione “para-rappresentativa”: non sostituiscono le associazioni nei rapporti con le istituzioni, ma contribuiscono a costruire le condizioni che rendono tali rapporti possibili. Un intervistato [intervista 3], descrive il CSV come un “soggetto abilitante, capace di favorire l'incontro tra istituzioni e associazioni”; non si tratta, in questo caso, di rappresentanza in senso politico o giuridico, ma di un'attività di facilitazione e di costruzione di spazi e linguaggi comuni che rendono possibile il dialogo tra culture organizzative diverse.

Un altro intervistato pone con chiarezza il problema dello squilibrio tra coprogettazione e coprogrammazione:

«se possiamo dare la coprogettazione come un dato di sistema abbastanza praticato, non possiamo dire altrettanto per la coprogrammazione: le associazioni vengono spesso chiamate ad attuare scelte che non hanno contribuito a definire, e questo crea un senso di frustrazione e di subalternità che non favorisce la costruzione di partnership autentiche» [intervista 4].

In un'intervista emerge come nei piccoli Comuni montani le risorse disponibili per la coprogrammazione siano spesso ridotte:

«anche quando c'è la volontà politica di coinvolgere le associazioni nella programmazione dei servizi, mancano le condizioni operative: i Comuni non hanno personale in grado di gestire tavoli partecipati, e alla fine tutto si riduce a una consultazione formale che non incide sulle scelte reali» [intervista 5].

D'altra parte, emerge come la corresponsabilità nel welfare locale, nei contesti montani, richieda una particolare attenzione alla dimensione relazionale e fiduciaria:

«non basta firmare un accordo di coprogettazione: bisogna costruire una relazione di fiducia reciproca che richiede tempo e investimento. Le istituzioni devono imparare a fidarsi delle associazioni, e le associazioni devono imparare a dialogare con

le istituzioni. Questo processo non avviene automaticamente, richiede accompagnamento e mediazione» [intervista 2].

La "sussidiarietà adattiva" che emerge dai contesti montani non è la realizzazione lineare di un principio normativo, ma una risposta pragmatica a condizioni di necessità. Questa risposta produce esiti positivi – costruzione di capitale sociale, rafforzamento del tessuto associativo, mantenimento di presidi civici in aree altrimenti abbandonate – ma presenta anche rischi significativi: dipendenza eccessiva dall'impegno volontario, fragilità delle soluzioni costruite, rischio di *burn-out* per i volontari più impegnati, possibilità che il ritiro dello Stato venga legittimato dall'esistenza di soluzioni civili. Nei contesti montani, il confine tra sussidiarietà come ampliamento delle opportunità della società civile e sussidiarietà come riduzione delle responsabilità istituzionali è costantemente esposto al rischio di essere oltrepassato.

— 4. Conclusioni

L'analisi empirica condotta attraverso le interviste ai responsabili dei CSV nelle aree montane italiane ha consentito di delineare un quadro complessivo nel quale il volontariato montano emerge come fenomeno *sui generis*, non pienamente riconducibile alle categorie elaborate per i contesti urbani e, proprio per questo, meritevole di un'attenzione specifica sia sul piano delle politiche pubbliche sia su quello della ricerca sociologica e politologica. L'indagine non ha soltanto documentato ciò che i CSV fanno nei territori montani, ma ha contribuito a rendere visibili le logiche che sottendono tale azione: logiche di adattamento, di mediazione, di costruzione paziente di fiducia e di connessione tra mondi istituzionali che parlano linguaggi spesso incommensurabili. Le conclusioni che seguono organizzano i principali contributi teorici e pratici del lavoro attorno a tre assi interpretativi: 1. la sussidiarietà come processo generativo situato; 2. le funzioni dei CSV come infrastrutture civiche intermedie; 3. la presenza di tensioni e sfide strutturali che, nel contesto montano, assumono una visibilità e un'intensità peculiari.

Quanto al primo asse, il contributo principale delle interviste consiste nel ricollocare la sussidiarietà orizzontale entro una prospettiva processuale e relazionale, sottraendola a una lettura meramente giuridico-procedurale. Nei contesti montani italiani analizzati, la sussidiarietà non appare come semplice attuazione decentrata di un impianto normativo, ma come configurazione situata di cooperazione tra attori eterogenei, che prende forma entro condizioni di fragilità territoriale, rarefazione istituzionale e densità relazionale variabile. Più che attraverso l'attivazione lineare degli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore, essa si realizza qui come pratica di composizione tra soggetti, risorse e scale di intervento differenti, sostenuta dalla prossimità territoriale, dalla fiducia e da un continuo adattamento ai vincoli locali.

In tale quadro, la sussidiarietà montana può essere interpretata come una forma di governance civica adattiva, caratterizzata da tre tratti distintivi. È adattiva, perché si struttura attraverso aggiustamenti successivi in contesti segnati da discontinuità infrastrutturali, dispersione insediativa e deboli capacità amministrative. È policentrica, perché si organizza mediante assetti reticolari nei quali enti pubblici, CSV,

organizzazioni di volontariato e attori comunitari esercitano funzioni differenti, ma interdipendenti. È fiduciaria, perché la sua efficacia dipende in misura decisiva dalla sedimentazione di relazioni affidabili e dalla possibilità di mantenere nel tempo forme di cooperazione non interamente garantite dalla formalizzazione procedurale.

Questa configurazione consente di leggere i CSV non soltanto come strutture di supporto al volontariato, ma come dispositivi intermedi di infrastrutturazione civica del welfare. Essi operano sul piano della connessione tra attori, della traduzione reciproca tra linguaggi istituzionali e pratiche sociali e della stabilizzazione di forme di cooperazione altrimenti intermittenti e fragili. La loro funzione non si esaurisce dunque nell'erogazione di servizi o nel sostegno tecnico-amministrativo, ma investe la costruzione di capacità istituzionale diffusa in territori nei quali la presenza pubblica risulta spesso discontinua. In questo senso, i CSV agiscono come connettori sistemici tra livelli di governance differenti – il comune, la comunità montana, la provincia, la regione – contribuendo a mantenere operativo un sistema di welfare locale che, senza questa funzione di raccordo, rischierebbe di frammentarsi in una pluralità di iniziative isolate e non comunicanti. La montagna, pertanto, non costituisce un'eccezione marginale, ma un osservatorio teoricamente rilevante, nel quale le logiche generative della sussidiarietà diventano più visibili proprio perché operano in condizioni di maggiore fragilità strutturale.

Occorre, tuttavia, evitare una lettura esclusivamente positiva di tali dinamiche. La sussidiarietà che emerge dalle interviste non si presenta come espressione di un progetto ideologico fondato sul primato della società civile, bensì come risposta pragmatica a una condizione di insufficiente presidio pubblico. In questo senso, la capacità adattiva del volontariato organizzato rappresenta – al tempo stesso e in modo paradossale – una risorsa e un vincolo. Da un lato, essa consente di mantenere attive forme di protezione sociale, accessibilità e prossimità che difficilmente potrebbero essere garantite dai soli dispositivi formali; dall'altro, essa rischia di rendere ordinaria la compensazione civica di deficit istituzionali strutturali, attenuando la visibilità politica della disuguaglianza territoriale nell'accesso ai diritti sociali. La montagna rende così particolarmente evidente una tensione più generale: quella tra la capacità generativa della sussidiarietà e il rischio che essa venga assorbita come modalità ordinaria di supplenza rispetto alla rarefazione dell'intervento pubblico.

L'analisi delle interviste ha, inoltre, mostrato come, nei contesti montani, i CSV svolgano un insieme di funzioni che supera, *de facto*, il mandato formale. I Centri di Servizio agiscono, anzitutto, come dispositivi di traduzione normativa, accompagnando le organizzazioni, specialmente quelle più piccole, nell'interpretazione del nuovo quadro regolativo del Terzo settore. Essi, poi, funzionano come strumenti di mediazione istituzionale, rendendo possibile il dialogo tra associazioni e amministrazioni locali. Inoltre, si trovano a svolgere un ruolo di infrastrutturazione relazionale, laddove dispongono delle capacità organizzative necessarie a promuovere e consolidare reti associative che costituiscono una condizione essenziale per la sopravvivenza del welfare civico montano. A queste funzioni si aggiungono l'attività di presidio territoriale, fondato sulla continuità della presenza

di supporto al volontariato anche nelle aree più periferiche, e una forma di para-rappresentanza diffusa, attraverso cui i CSV danno voce e viabilità alle istanze del volontariato nei confronti delle istituzioni del welfare locale e regionale. Questa complessa articolazione di funzioni, esercitate sul campo, assume implicazioni rilevanti per il design istituzionale del sistema dei CSV. Una valutazione centrata esclusivamente sui servizi erogati rischia, infatti, di restituirne un'immagine riduttiva, poiché trascurerebbe le componenti più decisive, benché meno immediatamente misurabili, del contributo dei CSV al volontariato, direttamente, e al welfare territoriale, in maniera indiretta.

Infine, l'analisi delle interviste pone in evidenza alcune criticità strutturali che attraversano, con intensità diverse, tutti i contesti esaminati. La prima riguarda il ricambio generazionale: l'invecchiamento del volontariato nei territori montani non pone solo un problema di reclutamento, ma chiama in causa la capacità di rinnovare le forme dell'impegno civico senza disperdere patrimoni organizzativi consolidati. È un tema ormai oggetto di frequenti analisi, ma che, nel contesto montano, mostra un'urgenza specifica.

La seconda riflessione concerne la continuità del finanziamento per le attività di volontariato, intese come presidio comunitario, e non mera attività di servizio. La dipendenza da bandi e progettualità di breve periodo – che pure doveva essere superata nell'ambito della riforma del Terzo settore – introduce elementi di discontinuità che rendono difficile consolidare interventi di welfare duraturi. Anche in questo caso, la carenza di alternative di imprese e cooperative sociali, nel contesto montano, rende il tema dei formati di sostegno al volontariato ancora più pressante in montagna.

La terza considerazione riguarda la persistente debolezza delle infrastrutture materiali e immateriali nei territori montani. Alla disomogeneità della connettività digitale, delle reti di trasporto e dell'accessibilità fisica ai servizi si affiancano fragilità meno visibili, ma altrettanto rilevanti, che investono le reti di fiducia, i circuiti di comunicazione tra attori locali e i dispositivi di coordinamento necessari alla costruzione di risposte integrate. Ne deriva un indebolimento della capacità territoriale di intercettare i bisogni, condividere informazioni, promuovere progettualità comuni e garantire continuità agli interventi. La questione infrastrutturale, pertanto, non può essere ridotta alla sola dimensione tecnica, ma va letta come problema più ampio di tenuta organizzativa e relazionale del welfare locale.

La quarta osservazione riguarda il rapporto tra welfare formale e welfare civico. Quando il volontariato è chiamato a compensare in modo stabile ciò che le istituzioni non riescono più a garantire, la sussidiarietà orizzontale rischia di slittare da principio di collaborazione a meccanismo di supplenza. In questo passaggio, il contributo degli attori civici tende a farsi meno integrativo e più sostitutivo, con il duplice effetto di sovraccaricare il volontariato e di rendere meno visibile la debolezza strutturale della presenza pubblica nei territori montani.

La quinta considerazione concerne la visibilità pubblica e il riconoscimento politico del ruolo svolto dai CSV e dal volontariato montano. Pur essendo spesso decisivo per la tenuta

del welfare territoriale, tale contributo resta poco leggibile nelle statistiche, nei dispositivi valutativi e nelle rappresentazioni pubbliche del settore. Ciò produce effetti concreti sulla capacità di ottenere risorse, riconoscimento e legittimazione, lasciando in ombra proprio quelle funzioni – di mediazione, presidio e costruzione di reti – che risultano più rilevanti nei contesti montani.

Infine, una riflessione conclusiva riguarda il valore euristico e analitico dei contesti montani come spazi di osservazione privilegiata dei processi di welfare e di governance civica. Troppo spesso la montagna continua a essere interpretata, nel discorso sulle politiche territoriali, come scarto rispetto a un modello implicito di sviluppo urbano-centrico, come luogo del ritardo e del deficit strutturale. Questo contributo ha cercato invece di rovesciare tale prospettiva, assumendo i territori montani come osservatori epistemicamente privilegiati a partire dai quali ripensare criticamente alcune categorie centrali del welfare locale – sussidiarietà, governance partecipativa, prossimità, capitale sociale – mostrando come esse riflettano spesso presupposti impliciti radicati in contesti più densi di risorse e più dotati sul piano istituzionale. La montagna, in questa prospettiva, non rappresenta un deficit rispetto a una presunta normalità urbana, ma un contesto dotato di logiche proprie, vincoli specifici e risorse originali. Il welfare che si costruisce nei territori d'alta quota non può essere letto come una versione residuale o minore del welfare urbano: esso costituisce, piuttosto, una forma storicamente sedimentata e socialmente radicata di risposta collettiva ai bisogni, dalla quale emergono indicazioni preziose anche per altri territori, in una fase storica sempre più segnata da crisi fiscali, transizioni demografiche, frammentazione istituzionale e vulnerabilità climatiche crescenti.

In questa prospettiva, i CSV attivi nei territori montani non appaiono soltanto come strutture di supporto al volontariato, ma come dispositivi cruciali di ricomposizione della capacità istituzionale e della governance territoriale in contesti fragili. La loro esperienza – fondata su adattamento, mediazione e costruzione paziente di fiducia e reti – offre elementi di riflessione che oltrepassano il perimetro delle aree montane. Comprendere e sostenere adeguatamente questi dispositivi non riguarda soltanto i modelli di politiche sociali in montagna, ma investe più in generale la possibilità di costruire sistemi di welfare più equi, resilienti e capaci di confrontarsi con la crescente complessità dei bisogni sociali. Da questo punto di vista, la montagna si conferma non solo come contesto di intervento, ma come spazio privilegiato di apprendimento per il welfare locale e le sue istituzioni. Come ha osservato Pier Paolo Viazzo nel suo studio comparativo sulle comunità alpine, i territori montani hanno storicamente sviluppato "forme peculiari di organizzazione sociale" in risposta a condizioni ecologiche ed economiche vincolanti, producendo strutture di cooperazione che rivelano una capacità adattiva non riconducibile a semplici deficit di modernizzazione (Viazzo, 1989). È in questa logica che i contesti montani restituiscono, anche oggi, indicazioni preziose per ripensare le categorie del welfare e della governance civica in senso più inclusivo e territorializzato, anche con il supporto operativo di attori – non strettamente di sistema – in grado di cooperare nello specifico contesto.

DOI: 107425/IS.2026.02.08

Bibliografia

- Antonucci, M. C. (2022). I Centri Servizio per il Volontariato. Una infrastruttura al servizio di comunità e territorio. In A.A.V.V. *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*. Lavis (TN), LegoDigit, pp. 317-343.
- Arena, G. (2020). Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore. *Impresa Sociale*, 3, pp. 96-100.
- Donati, P. (2013). *Sociologia relazionale. Come cambia la società*. Brescia, Editrice La Scuola, pp. 1-358.
- Fazzi, L. (2023). Siamo sicuri ne valga veramente la pena? Amministrazione condivisa e terzo settore in Italia. *Impresa Sociale*, 3, pp. 7-13.
- Fonović, K. & Memo, G. (2022). Venticinque anni di crescita del terzo settore del Mezzogiorno: il ruolo della cittadinanza attiva e dei Csv. <https://irisnetwork.it/wp-content/uploads/Memo-Fonovic.pdf>
- Gori, L. (2020). Il "coinvolgimento attivo" degli enti del Terzo settore: la prospettiva regionale. In Fici, A., Gallo, L. & Giglioni, F. (a cura di). *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*. Napoli, Editoriale La Scientifica. Vol. 1, pp. 135-166.
- Licursi, S. & Marcello, G. (2010). Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole. *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 33(3), pp. 441-458.
- Licursi, S., Marinaro, R., Marsico, F. & Marcello, G. (2022). Dopo la pandemia, cosa? Adattamenti e innovazioni nel volontariato organizzato in Italia. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 57-71.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Simmons, N. (2017). Axial coding. *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods*. SAGE Publications, Inc. Vol. 4, pp. 80-82
<https://doi.org/10.4135/9781483381411.n33>
- Viazzo, P. P. (1989). *Upland Communities: Environment, Population and Social Structure in the Alps since the Sixteenth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vimercati, B. (2023). Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, (2), pp. 1-22.
- Volterrani, A. (2025). Tra conflitto e cooperazione: terzo settore associativo e cooperazione sociale nelle comunità territoriali e nello spazio mediale. *Impresa Sociale*, 4, pp. 43-48.