



Documento pregressuale

Approvato dal Consiglio nazionale ANPAS del 19 settembre 2026

Premessa

Il percorso che porta al 55° Congresso Nazionale nasce da un lavoro di ascolto costruito nel corso dell'intero mandato, attraverso momenti diversi, ma convergenti: il documento finale del 54° Congresso Nazionale (2022), le due edizioni di Convers-Azioni, convention nazionale delle pubbliche assistenze (2023 e 2025), la 13ª Conferenza Nazionale di Organizzazione con il relativo Open Space Technology (2026), oltre ai contributi di dirigenti e collaboratori esterni sui diversi ambiti del movimento. Da questi materiali emergono alcuni snodi ricorrenti, che non pretendono di esaurire il dibattito, ma di offrire una traccia condivisa su cui costruire insieme gli obiettivi del prossimo mandato.

«Insieme, Oltre», il tema scelto per il 55° Congresso Nazionale, è anche la chiave di lettura di questo documento: guardare oltre le difficoltà, le fatiche e le complessità del presente, senza subirle, per proseguire – insieme, come rete – una storia che dura da oltre 120 anni. Ognuno degli snodi che seguono nasce da una criticità reale e presentato per indicare una direzione da percorrere insieme, oltre l'ordinaria amministrazione.

Lo scenario di riferimento

Gli snodi che seguono si collocano dentro una fase storica di trasformazioni rapide e non lineari, che il movimento ha osservato e vissuto direttamente negli ultimi anni, e che è utile richiamare come cornice comune.

- **Trasformazioni demografiche e sociali:** invecchiamento della popolazione e blocco della natalità ridisegnano i bisogni di cura, mentre la fragilità delle famiglie – storico pilastro del *caregiving* informale – si accompagna a solitudine, povertà relazionale e disuguaglianze territoriali nell'accesso alle cure, all'assistenza ed ai servizi pubblici. I dati ISTAT confermano un'ampia quota di popolazione in stato di bisogno, una crescente rinuncia a prestazioni sanitarie e, per coloro che possono permetterselo, un crescente ricorso alla sanità, all'assistenza ed ai servizi privati con il conseguente aumento della disparità sociale. L'ISTAT delinea inoltre uno scenario futuro caratterizzato da un gap tecnologico ed intergenerazionale. La crescente migrazione dei nostri giovani verso l'estero alla ricerca di nuove e diverse opportunità e i flussi migratori in ingresso, impongono di gestire processi di interculturalità sempre più complessi.

- **Complessità normativa e regolatoria:** la Riforma del Terzo Settore ed i decreti attuativi più recenti (a partire dalla piena messa a regime del RUNTS) impongono criteri sempre più stringenti di trasparenza, tracciabilità e controllo; cresce parallelamente il numero dei dipendenti nelle Pubbliche Assistenze, avvicinando molte realtà a dinamiche organizzative proprie di piccole e medie imprese, pur nella permanenza della natura volontaristica. Un carico che rischia di allargare il divario tra le associazioni più strutturate e quelle di minori dimensioni, meno attrezzate per sostenerlo da sole.
- **Contrazione delle risorse pubbliche per il welfare:** le crisi internazionali in atto hanno determinato una contrazione della spesa pubblica per le politiche di welfare, con il concreto rischio di ulteriori tagli e frammentazione degli interventi, in un quadro già segnato da povertà assoluta stabile su livelli elevati, da un progressivo invecchiamento della popolazione e da livelli essenziali delle prestazioni sociali ancora lontani dalla piena esigibilità su tutto il territorio. Il Terzo Settore viene spesso utilizzato come “tappo emergenziale” per progetti a breve termine, senza programmazione pluriennale né risorse stabili: una condizione che riguarda direttamente anche le Pubbliche Assistenze impegnate nei servizi convenzionati e nel welfare di prossimità.
- **Crisi del modello di sviluppo dominante:** la crescita economica appare sempre più disgiunta dalla prosperità diffusa, con una ricchezza sempre più concentrata – basti pensare che, in Italia, la quota di ricchezza finanziaria detenuta dalle famiglie under 36 è scesa dal 13% al 6% negli ultimi trent'anni. Un contesto che spinge il dibattito pubblico e istituzionale a guardare oltre i modelli tradizionali, verso forme di economia capaci di generare insieme valore economico, sociale e ambientale.
- **Emergenze ambientali e geopolitiche:** la frequenza e l'intensità degli eventi calamitosi – idrogeologici e climatici – insieme agli scenari di conflitto internazionale e ai fenomeni migratori, confermano un impegno crescente e non più episodico della rete nella risposta alle emergenze, con un impatto significativo su volontari e organizzazione.
- **Trasformazione digitale e intelligenza artificiale:** toccano ormai progettazione, formazione, servizi e comunicazione; possono semplificare processi e allargare la partecipazione, ma rischiano di introdurre nuove forme di esclusione se non governate con attenzione.
- **Crisi della partecipazione:** i dati confermano una contrazione strutturale dell'impegno civico che si riflette anche nel volontariato organizzato, a fronte però di una spinta ancora viva, specie tra i più giovani, verso forme di impegno intense e legate a eventi specifici, più che a un'appartenenza stabile e continuativa.
- **Crisi della partecipazione democratica:** il crescente astensionismo elettorale e la sfiducia nelle istituzioni sono letti, anche dal mondo associativo e del Terzo Settore, come sintomo di una crisi più profonda del rapporto tra cittadini e vita pubblica. Nel corso del 2026, le principali realtà dell'associazionismo cattolico italiano hanno rilanciato pubblicamente il tema, ribadendo il ruolo insostituibile dei corpi intermedi nel ricostruire fiducia, partecipazione e responsabilità condivisa, e nel tradurre le domande sociali in proposta politica nel senso più alto del termine. Questo elemento si riscontra anche nella minore disponibilità ad intraprendere percorsi di impegno nei ruoli dirigenziali delle nostre organizzazioni territoriali e nella Rete ai vari livelli.
- **Oltre l'economia tradizionale:** il Piano nazionale per l'economia sociale, di recente presentazione, è stato descritto da alcuni osservatori non come un insieme di regole che si limita a normare ciò che già esiste, ma come un tentativo di introdurre le basi di un nuovo modello di sviluppo. In questa lettura, soggetti come ANPAS non svolgono un ruolo residuale di redistribuzione del valore, ma quello di attori che contribuiscono a produrre valore; la sussidiarietà viene proposta in chiave circolare, aprendo una sfida diretta ai territori e alle reti nazionali, chiamate a sperimentare, rischiare e costruire insieme nuove alleanze.

In questo scenario, ANPAS è già oggi un soggetto sociale più ampio di quanto la propria immagine tradizionale racconti: welfare di prossimità, protezione civile, sanità, socialità, educazione e formazione e advocacy si intrecciano in un ruolo che il movimento è chiamato a riconoscere pienamente e ad agire con maggiore consapevolezza, guardando oltre l'emergenza del presente, anche come corpo intermedio e come attore dell'economia sociale.

1. Identità e patto sociale: da erogatori di servizi a comunità

In tutti i momenti di confronto emerge lo stesso rischio: che ANPAS e le Pubbliche Assistenze vengano percepite, all'interno e all'esterno, come semplici erogatori di servizi anziché come comunità di persone. Il patto sociale con i territori si indebolisce quando l'attività si riduce a prestazione e quando i percorsi di accoglienza dei nuovi volontari restano deboli o assenti. Al tempo stesso, i dati sull'azione sociale delle associazioni restituiscono un patrimonio enorme e ancora poco raccontato: welfare di prossimità, ascolto informale dei bisogni, presidio umano dei territori. Per il prossimo mandato occorre:

- rilanciare l'identità comunitaria del movimento, andando oltre la logica della singola associazione abbandonando il timore di cancellarne la storia;
- diffondere gli strumenti identitari comuni (percorsi “Essere ANPAS”, “Essere Raccordo”, immagine coordinata, linguaggio condiviso) come premessa culturale e scelta valoriale non come obbligo burocratico;
- strutturare percorsi stabili di accoglienza e tutoraggio per i nuovi volontari, capaci di coinvolgere fin da subito la base associativa, con verifica nei primi mesi;
- investire nella formazione alla gestione dei conflitti, interni e con l'utenza, e nell'apertura dei processi di leadership;
- rinnovare chiaramente il principio identitario di adesione di ogni singola Pubblica Assistenza ad ANPAS ed investire concretamente nella rete come strumento e come soggetto identitario condiviso, rendendo possibile l'accesso a questo percorso a tutti i volontari presenti nelle nostre organizzazioni territoriali.

2. Governance multilivello: sussidiarietà, autonomia e collegialità

Un secondo nodo riguarda l'architettura organizzativa: quanto ANPAS sia oggi Federazione e quanto Associazione, e come si distribuiscano competenze e responsabilità tra Nazionale, Regionale e singola Pubblica Assistenza. Il modello organizzativo collegiale adottato dal 2019 richiede ancora tempo e investimento per essere pienamente metabolizzato, andando oltre le residue logiche dell’*“uomo solo al comando”*. Il principio di sussidiarietà chiede al Nazionale ed ai Comitati Regionali di configurarsi come soggetti abilitanti, capaci di alleggerire le associazioni dai carichi burocratici senza comprimerne l'autonomia, senza ridurre la Rete a un semplice erogatore di servizi, ma orientandola a costruire e radicare processi culturali e identitari comuni. Ciò permetterà di rafforzare la partecipazione e di valorizzare l'idea di “bene comune” rappresentata dal movimento delle Pubbliche Assistenze. È necessario:

- proseguire la revisione di statuto e regolamenti come strumenti che traducono l'identità valoriale del movimento, non come mero adempimento;
- completare il percorso dei regolamenti regionali e degli organigrammi realmente agiti, con ruoli riconosciuti e un linguaggio organizzativo coerente;
- chiarire competenze e responsabilità tra livello nazionale, regionale e territoriale, anche attraverso funzioni tecniche condivise (es. l'evoluzione della Sala Operativa Nazionale verso un coordinamento più integrato tra i settori);
- valorizzare il tesseramento come segno di appartenenza all'intero movimento, non solo come adempimento economico.

3. Le persone di ANPAS: leadership, ricambio, formazione, pari opportunità

Il tema delle persone attraversa trasversalmente tutti i momenti di confronto: la sostenibilità del ruolo dirigenziale, oggi appesantito da responsabilità civili, penali e amministrative crescenti; il bisogno di una leadership relazionale capace di delega progressiva e di favorire nel tempo un costante ed adeguato ricambio dei gruppi dirigenti; la necessità di regole statutarie per il ricambio generazionale; l'attenzione alle pari opportunità e al linguaggio inclusivo come cultura trasversale. La Scuola Nazionale di Pubblica Assistenza e il

percorso delle microcredenziali rappresentano investimenti da consolidare, insieme a un rapporto più maturo tra componente volontaria e componente dipendente, ormai strutturalmente presente in gran parte delle associazioni. Per il prossimo mandato:

- introdurre strumenti organizzativi e statutari per un ricambio generazionale fisiologico e non emergenziale;
- rafforzare la formazione dirigenziale e relazionale, ampliando la capillarità della Scuola Nazionale e proseguendo il percorso delle microcredenziali;
- individuare nuovi percorsi di formazione omogenea su base nazionale che favoriscano la circolazione dei volontari e delle volontarie sul territorio;
- investire nella formazione manageriale per la gestione del personale dipendente, nel rispetto dei CCNL e proseguendo verso il Contratto Unico del Terzo Settore;
- consolidare la cultura dell'inclusione e del linguaggio condiviso come asse trasversale della formazione.

4. Conoscere per agire: dati, politiche sociali e advocacy

Il questionario sull'azione sociale, che ha coinvolto quasi un terzo della rete, e il contributo di Fondazione GIMBE – partner del progetto UT-ility, finanziato da Repubblica Digitale – convergono su un punto: ANPAS possiede un patrimonio informativo enorme, ma ancora poco utilizzato e strutturato in relazione alla capacità di analisi e programmazione. Il movimento si affida in larga parte all'ascolto informale e all'intuizione, con ampi margini di crescita nell'uso di strumenti di analisi statistica e rendicontazione. Le nuove norme sul controllo degli enti iscritti al RUNTS impongono, inoltre, una maggiore strutturazione dei dati. È quindi prioritario:

- costruire una cultura del dato diffusa, intesa come strumento per leggere i bisogni e programmare, non come mero adempimento;
- rafforzare la piattaforma ReANPAS e il database istituzionale, fino a un bilancio sociale aggregato capace di raccontare qualità e quantità del lavoro della Rete e di tutte le Pubbliche Assistenze;
- sviluppare la capacità di *advocacy* basata su evidenze, per rappresentare con autorevolezza il ruolo di ANPAS e delle Pubbliche Assistenze presso le istituzioni;
- avviare un percorso condiviso e partecipato sull'azione sociale, capace di generare strumenti comuni nel rispetto delle specificità territoriali;
- condividere alla base i dati territoriali attraverso una matrice comune ed intelleggibile.

5. Comunicazione, digitale e immagine coordinata

La comunicazione, interna ed esterna, è indicata in più sedi come il principale punto di attrito del movimento: da un lato la necessità di canali bidirezionali tra Nazionale, Regionali e associazioni, per evitare l'isolamento delle realtà periferiche; dall'altro l'urgenza di un'immagine coordinata che comunichi l'unità di ANPAS senza appiattire le storie locali. Il digitale, incluso il tema dell'intelligenza artificiale, è ormai una dimensione ordinaria dell'organizzazione: semplifica processi e comunicazione, ma porta con sé rischi di esclusione e di impoverimento della relazione, da governare con attenzione. Occorre:

- ridefinire linee guida comuni su immagine coordinata, contenuti e uso dei social network, mantenendo saldo il riferimento all'identità valoriale del movimento;
- creare canali di comunicazione realmente bidirezionali tra i diversi livelli della rete;
- integrare il digitale, compresa l'intelligenza artificiale, come supporto e non come sostituto della relazione, con attenzione ai divari generazionali e territoriali;
- sviluppare competenze di marketing sociale e comunicazione strategica del valore prodotto, come responsabilità verso i territori più che come autopromozione.

6. Sostenibilità organizzativa: lavoro, know-how e nuove forme di impegno

Il movimento è attraversato da una trasformazione strutturale: cresce il numero dei dipendenti, aumenta la complessità normativa e regolatoria, si moltiplicano le responsabilità in capo alle associazioni. Resta aperta la domanda strategica su come tutelare, e portare oltre l'oggi, il patrimonio di competenze costruito in oltre un secolo di attività, in particolare nel trasporto sanitario, di fronte al rischio di derive di mercato. Cresce, al tempo stesso, l'esigenza di intercettare nuove forme di volontariato – intermittente, spontaneo, giovanile – offrendo ai giovani percorsi di senso e responsabilità più che di sola appartenenza formale. Per il prossimo mandato si tratta di:

- assumere la decisione strategica sulla costituzione di un ente strumentale dedicato – ipotizzabile anche nella forma di *spin off*, una struttura di servizio governata dalla rete nazionale e messa a disposizione di Comitati Regionali e Pubbliche Assistenze – capace di tutelare il *know-how* del movimento e di accompagnare le associazioni nel cogliere insieme le nuove opportunità che l'economia sociale apre al Terzo Settore, attraverso la condivisione di progettualità, professionalità e buone pratiche;
- rafforzare la rete consulenziale di supporto alle associazioni nell'adeguamento normativo, in particolare per le realtà più piccole;
- investire con maggiore convinzione e a tutti i livelli sull'attrattività dei giovani, valorizzando esperienze già collaudate (Servizio Civile, PCTO, campi scuola) e nuove forme di partecipazione più flessibili;
- rafforzare la progettazione nazionale come motore di sviluppo e coesione della rete, orientandola anche ai nuovi bisogni sociali emergenti.

7. Le sperimentazioni di ANPAS: un patrimonio da mettere a sistema

Il percorso di questi anni non ha prodotto solo riflessioni, ma anche alcune sperimentazioni concrete, costruite insieme, che meritano di essere riconosciute, consolidate e portate oltre la fase sperimentale nel prossimo mandato, perché offrono un metodo replicabile più che un semplice elenco di iniziative.

- la Scuola Nazionale di Pubblica Assistenza, ha già coinvolto una quota significativa della rete e rappresenta un laboratorio da estendere in prospettiva di Centro Studi nazionale, capace di dialogare con il mondo della ricerca e quello accademico;
- il percorso delle microcredenziali formative (Open Badge e Competence Badge), avviato per rendere visibile e spendibile l'apprendimento non formale dei volontari, ha già suscitato l'interesse della rete universitaria per l'apprendimento permanente e può diventare uno standard di riferimento per l'intero Terzo Settore;
- le partnership strutturali con le altre grandi reti del soccorso e dell'assistenza – Croce Rossa Italiana e Confederazione delle Misericordie d'Italia – si sono rafforzate su più fronti: dal percorso comune verso il Contratto Unico del Terzo Settore, al lavoro condiviso per il riconoscimento normativo del percorso formativo del soccorritore e del soccorritore-autista, fino alla sinergia con IRC (Italian Resuscitation Council) sulla cultura del soccorso e della rianimazione cardiopolmonare. Esperienze che mostrano come la condivisione di strumenti tra reti diverse possa produrre risultati che nessuna rete otterrebbe da sola;
- il progetto IMPACT, promosso da ANPAS come capofila insieme a UNPLI (Unione Nazionale Pro Loco d'Italia) e a una rete di partner istituzionali, ha permesso di studiare con rigore scientifico il rapporto tra volontariato strutturato e volontariato spontaneo nelle situazioni di emergenza, restituendo un protocollo operativo di gestione del volontariato spontaneo e una campagna di sensibilizzazione rivolta alla cittadinanza. La ricerca conferma che il volontariato spontaneo, lungi dall'essere una minaccia, è una risorsa da riconoscere, accompagnare e integrare in un quadro di responsabilità condivisa: un'indicazione preziosa per il modo in cui ANPAS può continuare a intercettare le nuove forme di attivazione civica richiamate anche negli altri snodi di questo documento.

Insieme, Oltre: verso il 55° Congresso

Il Codice del Terzo Settore riconosce alle reti associative nazionali, come ANPAS, un ruolo specifico: non semplice somma di associazioni, ma soggetto capace di rappresentare, promuovere e qualificare l'intero sistema che associa. È una funzione che ANPAS esercita da tempo, in particolare nell'ambito del soccorso in emergenza e della protezione civile, dove nel corso dei decenni la rete ha saputo condividere strumenti, esperienze e sperimentazioni tra i propri nodi territoriali fino a farle diventare, in più occasioni, politiche di sistema riconosciute anche a livello istituzionale. Le sperimentazioni richiamate in questo documento – dalla Scuola Nazionale alle microcredenziali, dalle partnership con le altre reti al progetto IMPACT – vanno lette in questa stessa chiave: non iniziative isolate, ma prototipi di un metodo che il movimento ha già dimostrato di saper mettere a sistema, insieme.

Questo riconoscimento ha trovato, nel 2026, una traduzione concreta: dopo molti anni, ANPAS coordina la Consulta Nazionale del Volontariato presso il Forum del Terzo Settore. Un incarico che impegna direttamente il movimento su alcuni temi al centro di questo documento – il rapporto tra generazioni, il riconoscimento delle competenze dei volontari, il ruolo del volontariato nella società attuale – e che ne rafforza la responsabilità di interlocutore autorevole delle istituzioni per l'intero mondo del volontariato organizzato.

È in questa cornice che si colloca anche la discussione, oggi aperta nel dibattito nazionale, sull'economia sociale come nuovo modello di sviluppo: un modello che riconosce alle reti come ANPAS non un ruolo accessorio, ma quello di soggetti generativi di valore economico, sociale e ambientale. Cogliarla appieno richiede, come ricordato in apertura, il coraggio di sperimentare nei territori, mettendo a disposizione dell'intero sistema Paese un patrimonio di competenze costruito in oltre un secolo di storia.

Questi snodi non esauriscono la ricchezza del percorso di ascolto svolto in questi anni, ma vogliono offrire una base comune su cui il 55° Congresso Nazionale possa riflettere e costruire, con lo stesso metodo partecipativo che ha caratterizzato questo mandato, gli obiettivi e le priorità del prossimo.

«Insieme, Oltre» non è solo il titolo di un Congresso: è il modo in cui ANPAS, da oltre 120 anni, guarda alle difficoltà del presente per trasformarle in cammino comune verso il futuro; è il richiamo per ognuna delle nostre associazioni a rendere ancora più viva e concreta la scelta di rinnovare l'identità condivisa: senza di essa non solo limiteremmo le prospettive di crescita di ciascuna realtà, ma impoveriremmo enormemente il valore che il sistema delle Pubbliche Assistenze genera per ogni persona.