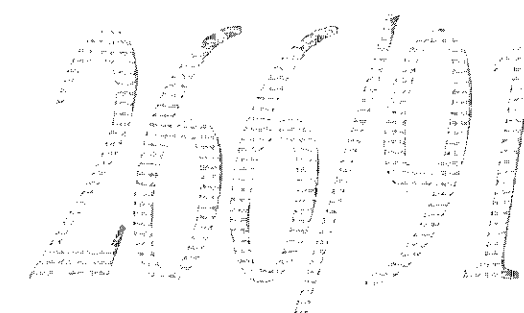


COPIA UNICA



La Legge sul Volontariato *Attuazione Regionale*

**Regione Emilia Romagna
Centro Nazionale per il Volontariato**

Seminario Nazionale
Bologna, 16 Novembre 1992

Quaderni del Centro Nazionale per il Volontariato

Sommario

Lavori della mattina

Saluti

Enrico Boselli
Presidente Regione Emilia Romagna

Nando Odescalchi
Assessore Regione Emilia Romagna

Relazioni

Luciano Guerzoni
Università di Modena

Associazionismo, volontariato, cooperazione sociale: problemi di interpretazione e di coordinamento per il legislatore regionale

Giuseppe Bicocchi
Vice Presidente CNV

La legislazione regionale di attuazione della legge quadro sul volontariato

Maria Teresa Vinci
Coordinatrice Osservatorio Nazionale del Volontariato

La legge quadro sul volontariato: problemi di interpretazione e di inquadramento per il legislatore regionale

Alessandro Garbarino
Segretario generale dell'Associazione tra le Casse di Risparmio

Il decreto del Ministero del Tesoro e la partecipazione degli istituti di credito ai comitati di gestione per i centri di servizio

Maria Teresa Vinci

Replica



CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO
C.P.202 - 55100 LUCCA - Tel. 0583 / 41 95 00

Interventi Assessori regionali

Svedo Piccioni (*Regione Umbria*)
Emilia Bergoglio (*Regione Piemonte*)
Massimo Grillo (*Regione Sicilia*)

Lavori del pomeriggio

Relazioni

Ivo Colozzi
Università di Bologna

**Problemi e prospettive dell'attuazione
della legge quadro sul volontariato: una
lettura in chiave sociologica**

Interventi

Mons. Giovanni Nervo (*Presidente Fondazione Zancan*)
Giuseppe Lumia (*Presidente Nazionale Mo.V.I.*)
Patrizio Petrucci (*Presidente Nazionale Pubbliche Assistenze*)
Anna Chiodini (*A.N.F.F.A.S. Bologna*)
Andrea Frosini (*Confederazione Nazionale Misericordie d'Italia*)
Maria Pia Bertolucci (*Rapp. Ass. B.C. nell'Osservatorio Nazionale del Volontariato*)
Romano Colozzi (*Consigliere Regionale D.C.*)
Katia Zanotti (*Consigliere Regionale P.D.S.*)

Repliche

Maria Teresa Vinci
Luciano Guerzoni
Alessandro Garbarino

Conclusioni

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale per il Volontariato

LAVORI
DELLA MATTINA

Enrico Boselli
Presidente Regione Emilia Romagna

Buon giorno a tutti. Sono lieto di rivolgere il saluto della nostra Regione ai partecipanti, ai gentili ospiti, agli esperti ed alle autorità. Questo convegno è importante anche perché consentirà per la prima volta di fare un'analisi dello "stato dell'opera" in questa importante materia.

Mi auguro che questi lavori possano dare contributi non tanto e non solo al dibattito sui valori di partecipazione, di solidarietà e di pluralismo che il volontariato esprime, ma anche di risolvere alcuni problemi di carattere politico che rallentano il passaggio dalla fase teorica alla gestione concreta della nuova legge.

Questi punti, e ne ricordo alcuni, sono di particolare importanza. E' necessario, innanzitutto, cercare di tracciare una linea di confine che consenta di individuare quali sono gli spazi aperti dal concetto di solidarietà presente nella legge quadro, poiché il termine "volontariato", o "volontariati" come qualcuno preferisce, contiene infinite interpretazioni.

L'altro aspetto è capire fino a quale punto l'assenza di una legge quadro sull'associazionismo legittimi la possibilità di assecondare l'idea di ricondurre nell'ambito del volontariato le attività di self-help, il cui valore sociale è sicuramente indiscutibile. Ancora: quello che ci si attende dal vostro lavoro, è di individuare strumenti e modalità per disciplinare i rapporti tra le organizzazioni di volontariato e la pubblica amministrazione, evitando da una parte un eccesso di burocratizzazione e dall'altro un eccesso di deregolazione e consentire alla nostra collettività di avvantaggiarsi non solo dei servizi che le organizzazioni possono erogare, ma anche dello stimolo che queste organizzazioni possono esercitare nei confronti dell'amministrazione pubblica.

Infine: esaminare se ci sono i presupposti per intraprendere un'azione comune affinché lo Stato dia attuazione all'art.15 della legge quadro correggendo il decreto che è già stato emanato e che, come sapete, è stato parzialmente contestato dalla Corte Costituzionale, affinché si attribuiscono alle Regioni e affinché possano gestire con bilanci separati, i fondi che per legge le Casse devono accantonare a tale fine.

Queste sono, in estrema sintesi, le domande che penso la Regione Emilia Romagna, ma anche le altre Regioni, e non solo, vi propongono. Accanto a queste, ovviamente, vi sono tanti altri argomenti nel vostro lavoro, ma quelli cui ho già accennato sono quelli sui quali noi avremmo un grande piacere che il seminario, il dibattito, le conclusioni ci fornissero qualche risposta: in modo che le Regioni e le Province Autonome possano, all'indomani di questo convegno, cercare di concordare e sostenere dei comportamenti omogenei in un campo di grande importanza, soprattutto

oggi, guardandoci intorno, preoccupati da ciò che intorno sta crescendo.

Auguro quindi buon lavoro, ed ovviamente un buon successo a questa iniziativa; infine un grazie va agli organizzatori tutti per aver scelto la città di Bologna e la nostra Regione per questo seminario.

Nando Odescalchi

Assessore Regione Emilia Romagna

Vi ringrazio in modo particolare poiché è nostra intenzione fare di questa iniziativa odierna il primo appuntamento, da rendere costante, annuale, di osservazione della legge sul volontariato in tutti gli effetti che produce e produrrà, nell'intento di rendere la legislazione e le azioni regionali duttili a comprendere e ad incoraggiare i cambiamenti virtuosi che, con l'entrata sulla scena istituzionale del volontariato, si sono attivati.

Come avete, penso, ben compreso, questo seminario non è dedicato ad un confronto generale sulla legge 266, sullo spirito che l'ha resa possibile, sulla collocazione della norma nel welfare che muta. Ormai ci siamo confrontati in tutte le sedi possibili e sono chiarite le questioni riferite alla nascita del diritto sociale e delle istituzioni sociali, è appurato che parliamo solo del volontariato che liberamente sceglie il rapporto codificato con le istituzioni, sappiamo bene che le relazioni delle istituzioni con il volontariato ci introducono ad una concezione etica e di servizio della politica su cui poggiare, come bene si è detto, secondo me, nel convegno di Verona del mese scorso, il risanamento morale delle istituzioni pubbliche, le quali hanno sì bisogno di essere rinvigorite ed ammodernate, ma certo non possono affidare unicamente ai meccanismi istituzionali il compito di produrre le attese riforme.

Abbiamo, ancora, chiarito definitivamente ad Assisi 2, alla Conferenza Nazionale del Volontariato, che l'affermazione della cultura della solidarietà passa attraverso il ruolo e la crescita del "non profit" e che le leggi danno possibilità, certezze, diritti a quei gruppi che intendono porsi in rapporto di collaborazione con le istituzioni, ferma restando, per tutti gli altri gruppi, la piena libertà di continuare o di cominciare ad agire come e quando credono.

Certo, tutto questo rappresenta lo sfondo da cui non si può prescindere, ma oggi siamo qui per occuparci prima di tutto dell'attuazione regionale della norma quadro, valutandone le questioni con l'ambizione di recitare una parola conclusiva e convincente per mettere le Regioni in condizione di onorare l'impegno.

I relatori della mattinata, dunque, chiariranno i termini delle questioni ancora aperte per giungere alla legislazione attuativa; nel pomeriggio daremo voce all'opinione delle organizzazioni sulle proposte delle Regioni, anche alla luce di un inquadramento del volontariato e delle politiche sociali nella fase di cambiamento dallo stato assistenziale, che non c'è più, allo stato sociale che non c'è ancora. Io mi limiterò a riprendere alcune parti del problema, a descrivere qualche esperienza compiuta, a tratteggiare le tante incertezze che finora hanno pesato sui compiti delle Regioni in materia.

Il Presidente del Consiglio Amato, nel discorso di insediamento del proprio Governo, ha sostenuto l'urgenza di rinvigorire lo stato sociale e, parlando di maggiore giustizia e migliore efficienza, ha concluso che bisogna una buona volta ordinare gli interventi in relazione all'effettivo bisogno, dare spazi alla vocazione solidaristica e alla crescita del volontariato, definendo finalmente una legge quadro sui servizi sociali per chiarire responsabilità e convergenze tra enti pubblici, volontariato e famiglia.

Bisogna riconoscere che dopo l'approvazione della legge quadro sul volontariato, questo di Amato è l'intervento più autorevole che ritorna sull'argomento e propone a noi tutti un tema che siamo ovviamente desiderosi di svolgere. E' grande l'interesse per i volontari ed il volontariato oggi in Italia, ed una conferma giunge da una fonte assolutamente impreveduta, come il patinato, alla moda e un po' snob mensile King, che, sotto l'esortazione a mandare a quel paese ideologie e miti, scoprire la solidarietà, rifiutare gli ordini dall'alto e dal basso, presenta un ampio servizio dedicato al volontariato.

Tutti attenti, oggi, al volontariato, anche perché come è sfuggito dalla bocca di qualcuno, se i volontari fossero un partito manderebbero alla Camera un centinaio di deputati. Questo '92, poi, ha addirittura visto la festa ultra centenaria del 1° maggio dedicata al rapporto tra mondo del lavoro e volontariato. Dati i molti più o meno genuini interessi, occorre prestare la massima attenzione alla corretta attuazione ed attivazione della legge per ridurre al minimo i rischi di confusione, prevaricazione e malintesi che possono danneggiare la bontà assoluta degli intenti e le rette intenzioni da cui trae alimento il volontariato. Diventa essenziale non smarrire l'ispirazione originaria e, quanto a competenze delle Regioni, il punto centrale e strategico è il registro, la sua articolazione: la costruzione del registro, appunto, come elemento di crinale che separa il volontariato che accede alle relazioni con le istituzioni pubbliche, dal volontariato che continua ad esprimersi senza questa relazione.

Ricordiamo tutti bene che si è a lungo discusso sul carattere che avrebbe dovuto assumere l'intervento legislativo dello Stato sulla materia quando si parlava della legge quadro, cioè di una legislazione di principi; sappiamo bene che si è realizzato un punto di equilibrio che va bene per il quadro di certezza giuridica e di trasparenza che definisce, e per il tentativo di non mortificare entro schemi giuridico-formali troppo burocratizzati l'autonomia e l'originalità del volontariato. La questione cruciale, dunque, per raggiungere gli obiettivi che la legge propone, si gioca nella emanazione delle leggi regionali, leggi che, per la verità, le Regioni avrebbero già dovuto produrre.

Una legislazione, quella regionale, che a mio avviso deve conservare anch'essa la varietà di tipologie normative in ragione ai settori di intervento, del tipo di attività, del grado di formalizzazione dei gruppi di volontariato, che deve ridurre al minimo gli adempimenti formali e burocratici in favore di verifiche e controlli sostanziali, i

quali, soprattutto da parte dei Comuni, possono essere svolti; dunque, una attuazione che sia assai calibrata sul significato generale della legge, sapendo che le organizzazioni che vi rientrano debbono avere, come elemento dominante, il fine della solidarietà e lo scopo solidaristico.

La solidarietà è l'elemento essenziale e strutturale della prestazione volontaria e dell'organizzazione di volontariato; conseguentemente l'articolazione ai registri regionali non può che essere la più vasta e variegata, per cogliere le finalità di carattere sociale, civile e culturale come la legge dice. E d'altra parte sarebbe sorprendente che dopo aver riconosciuto la varietà delle ragioni ideali che muovono l'azione volontaria, l'articolazione delle configurazioni attraverso cui la solidarietà può manifestarsi, il pluralismo delle forme delle modalità operative in cui si realizza il volontariato, ci si chiudesse in una lettura priva di elasticità del sociale, civile e culturale, smarrendo così la complessa e ricca trama della solidarietà contemporanea.

Sono passati 15 mesi dalla 266 e si può in qualche modo parlare di palude attuativa e di groviglio normativo; le ragioni sono tante, credibili o insostenibili, a me interessa analizzare le motivazioni dei ritardi da parte delle Regioni e vedo tre cause di ciò, una istituzionale, una amministrativa, una politica. La ragione istituzionale risiede nella sostanziale farfugiosità dei meccanismi legislativi regionali che, al pari di quelli parlamentari non sono concepiti per la velocità, ma ciò, mi si può obiettare, vale per tutto il fronte legislativo ed è un problema generale del sistema. C'è in più, nel nostro caso, una ragione amministrativa: il contenzioso giurisdizionale sulla legge quadro e su alcuni decreti attuativi, uno in particolare, come ben si sa, cui si sono già prodotte ben due sentenze della Corte Costituzionale in questo '92; ci si attende ora la sentenza del TAR del Lazio prevista per la prossima settimana, affinché venga chiusa definitivamente la partita consegnando un orizzonte certo ai legislatori regionali.

La terza ragione del ritardo è essenzialmente politica e riguarda l'attenzione, per lo più distratta, che le assemblee elettive e i loro esecutivi dedicano alle politiche sociali. Noi oggi giochiamo in casa, le azioni sociali, per noi che siamo qui, sono tutto. Cambia, lo sapete bene, la gerarchia dei valori quando entriamo in una Giunta o in un Consiglio.

Il ritardo, dunque, senza voler invocare benevole assoluzioni, trova motivi reali, non fantasiosi e non prende in causa esclusivamente pigrizia o negligenza. C'è poi da dire che per chi abbia, come il caso della mia Regione, adottato con un voto del Consiglio Regionale il registro previsto dalla 266, l'assenza ancora per un breve periodo della legge non produce danni al volontariato. Infatti, le non trascurabili opportunità riservate alle organizzazioni di volontariato dalla 266 - i contributi pubblici, le convenzioni con enti pubblici, il trattamento fiscale di favore, l'accettazione di eredità, legati, donazioni senza l'acquisto della personalità e l'autorizzazione governativa - sono attivati già dall'iscrizione nel registro regionale.

Per quello che riguarda la mia Regione - i dati poi vi saranno trasmessi, non voglio annoiarvi con le cifre - posso dire che la cosa ha funzionato se è vero, come è vero, che nel solo settore socio-assistenziale e sanitario noi oggi abbiamo già iscritti 417 gruppi a fronte dei 335 già registrati nell'albo del volontariato che esisteva in questa Regione per produzione legislativa autonoma regionale, sulla base della legge generale di assistenza della Regione Emilia Romagna. Certo - attenzione, non è che invochi questi numeri per produrre e proporre ulteriori ritardi - certo, bisogna far presto con le leggi regionali e non solo per un motivo formale. Va risolta infatti la strutturazione dei registri, va formalizzata la partecipazione delle organizzazioni alla programmazione delle politiche nei settori in cui è rilevante il volontariato, va orientata la formazione degli operatori, vanno istituzionalizzate le convenzioni, vanno normati i fondi speciali, creati i comitati di gestione, promossi i centri di servizio.

A quest'ultimo riguardo, segnalo che per l'Emilia Romagna gli accantonamenti da parte delle banche sfiorano i due miliardi; con i chiari di luna attuali sono, per le politiche sociali, danari che configurano una somma tutt'altro che disprezzabile. Io colgo anzi con piacere la disponibilità dell'associazione tra le Casse di Risparmio italiane, della Federazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte dell'Emilia Romagna che ci hanno aiutato per la riuscita di questo seminario. Andando poi nelle pieghe, vedremo che ci sono banche buone e banche cattive, ma questo non è il tema all'ordine del giorno.

Il ritardo delle Regioni, dicevo, va superato; questa vuole essere la giornata conclusiva per la riflessione, e la 266 va attuata; lo dice la parola: non c'è nulla da inventare, da ampliare, da restringere, da descrivere, da esortare o scoraggiare, c'è da attuare, ogni Regione con la propria autonomia e le proprie vocazioni territoriali, vanno messi, con i piedi sulla terra regionale, una serie di principi già fissati e, se mi consentite, universali e non dovranno le Regioni vestirsi dell'abito di Arlecchino. Per quello che riguarda la mia Regione posso oggi assumere l'impegno di accelerare l'iter dei ben tre progetti di legge che esistono: anche questo è un buon segnale quanto ad attenzione. Sono fissate entro Natale le udienze conoscitive che terremo in giro per la Regione per consentire la più ampia partecipazione del volontariato alla scrittura della norma; sono in svolgimento tre importanti ricerche destinate a diradare molte nebbie e imprecisioni sulla valutazione del fenomeno. Una ricerca si svolge sulla disponibilità dei giovani nel volontariato, la seconda per costruire una mappa ragionata del volontariato, la terza per illustrare la condizione economica delle organizzazioni.

Come si vede, tutto è pronto per fare, spero e penso, bene i lavori odierni, che daranno a noi, come a voi tutti mi auguro, l'ultimo sigillo.

Apriamo ora la serie degli interventi. Prende per primo la parola l'On. Prof. Guerzoni, il quale è qui con noi oggi anche nella veste di esperto dell'Osservatorio Nazionale del volontariato.

ASSOCIAZIONISMO, VOLONTARIATO, COOPERAZIONE SOCIALE: PROBLEMI DI INTERPRETAZIONE E DI COORDINAMENTO PER IL LEGISLATORE REGIONALE

Luciano Guerzoni
Università di Modena

Alcune rapidissime premesse. Con la dott.ssa Vinci, avendo due relazioni che gravitano un po' sulla stessa problematica, abbiamo convenuto - e spero di stare ai patti - di ripartirci un po' il compito, nel senso che io mi occuperò più dei profili generali dell'impianto legislativo e della sua attuazione, mentre la dott.ssa Vinci, che ne sa molto più di me, dei punti specifici, compresi i problemi del rapporto tra i decreti attuativi nazionali e la legislazione regionale.

Cercherò di procedere in modo schematico, per punti, per ovvie ragioni di economia di tempo, ma soprattutto perché, come ricordava poc'anzi l'assessore Odescalchi, l'esigenza attuale - alla quale questo seminario è finalizzato - è di realizzare un confronto e un chiarimento sui punti nodali o critici di attuazione legislativa, a livello regionale, della legge quadro sul volontariato.

Colgo pienamente l'invito di Odescalchi a lasciare da parte - in questa sede - l'esame delle eventuali riserve sulla legge 266 e sul modo con cui in essa è configurato il rapporto Stato-Regioni, per occuparci invece del problema dell'implementazione della legge stessa, in modo particolare per quello che riguarda le responsabilità e i compiti del legislatore regionale. Per parte mia, cercherò di partire dai dati di fatto e normativi esistenti. Questo non elimina ovvii margini di opinabilità, come accade in presenza di qualsiasi testo normativo. Quello che esprimerò sarà, dunque, un punto di vista soltanto personale. Affronterò, come dicevo, alcuni punti generali, per l'esattezza 5, con un taglio essenzialmente tecnico e giuridico, perché di questo oggi dobbiamo occuparci. Mi scuso fin da ora con gli altri relatori e con i partecipanti, ma purtroppo (dovendo essere a Roma per un'iniziativa stasera e un convegno domani) nel primo pomeriggio dovrò assentarmi.

Un primo punto, che può sembrare banale e non rilevante ai nostri fini, è rappresentato da un dato di fatto, o meglio da un antecedente. La prima Conferenza Nazionale del volontariato, tenuta ad Assisi nel 1988, formulava - su proposta, se non ricordo male, di mons. Nervo, che è qui presente e che ho il piacere di salutare - alle forze politiche e parlamentari una richiesta per la nuova legislatura. Tale richiesta prevedeva, nell'ordine: il varo della legge di riforma dell'assistenza, cioè la legge che potremmo chiamare oggi, più propriamente, legge-quadro sui servizi sociali e

della legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali; solo dopo queste, il varo delle proposte legislative che riguardavano più direttamente quello che convenzionalmente chiamiamo il "terzo settore", cioè la legge-quadro sull'associazionismo, la legge-quadro sul volontariato e la legge per le cooperative di solidarietà sociale.

Apri e chiudo subito una parentesi. Questa tripartizione del "terzo settore" in associazionismo, volontariato, cooperazione sociale è certo controvertibile; in altri Paesi d'Europa non sussiste in questi termini, però nel caso italiano essa è legata ad una riflessione ormai più che decennale e ad un consenso non solo tra gli studiosi, ma anche tra gli operatori. Ho ricordato l'antecedente della Conferenza di Assisi per rilevare che oggi ci troviamo in una situazione che in realtà non rispecchia quella richiesta, che esprimeva una ben precisa sensibilità del mondo del volontariato.

Sono state infatti varate, dell'originario pacchetto, la legge di riforma degli enti locali (la 142/1990), la legge quadro sul volontariato (la 266 del 1991) e così pure la legge sulle cooperative sociali (la 381 del 1991). Non sono state invece approvate la legge di riforma dei servizi sociali, né la legge-quadro sull'associazionismo. Questo dato di fatto crea grossi problemi in sede di attuazione regionale della legge 266, perché ci troviamo in presenza di un processo di innovazione, a livello di legislazione statale - in ambiti che erano già stati oggetto di produzione legislativa da parte delle Regioni - che è incompiuto. Per quanto in particolare riguarda le tre leggi relative al "terzo settore", l'assenza della legge quadro sull'associazionismo ha dato luogo ad una situazione che alcuni hanno, con un'immagine efficace, definito come un tavolino zoppo, perché delle tre gambe che si ipotizzavano ne manca una, e una di notevole rilievo. Così, ma questo non ci riguarda oggi, è un grosso problema - proprio per le politiche sociali - la mancanza di una legge aggiornata sui servizi sociali.

Comunque, a completamento del quadro legislativo dato, vanno richiamate altre leggi statali che interferiscono, "ratione material", con la problematica di cui qui ci occupiamo. Mi limito semplicemente ad enumerarle. Ovviamente, ha a che fare con il volontariato, com'è noto, la legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, nonché una serie di leggi statali di settore, a partire dalla legge 883 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale (ricorderete tutti l'art. 45, che parla appunto di associazioni volontarie). Ancora: la legge 162 del 1990 sulle tossicodipendenze, la legge di riforma carceraria, la nuova normativa in materia di raccolta e donazione del sangue, nonché quelle in tema di handicap e prevenzione del disagio giovanile. Da ultimo, ma l'elencazione non ha pretese di completezza, l'art. 1 della recente legge di delega al Governo per il riordino del servizio sanitario nazionale, che inciderà profondamente anche su aspetti che riguardano la presenza e la partecipazione del volontariato alle attività del servizio.

Quali le conseguenze del richiamato quadro normativo e di questa innovazione incompiuta della legislazione statale?

La prima conseguenza (l'accenno soltanto per completezza, ma non ci entro per

ragioni di tempo) è che sorgono, a mio parere, delicate questioni di interpretazione e di coordinamento tra leggi generali - come la legge quadro sul volontariato e quella sulle cooperative sociali - e norme delle leggi di settore attinenti al medesimo ambito e/o ai medesimi soggetti. Si pongono, in proposito, rilevanti problemi di interpretazione e di coordinamento, a livello della stessa legislazione statale, non del tutto risolvibili coi parametri consueti dell'ermeneutica giuridica, quali la successione delle leggi nel tempo, il rapporto tra legge generale e legge speciale, ecc. Emergono infatti questioni propriamente di funzionalità del sistema normativo che non possono essere risolte in chiave semplicemente di interpretazione formale delle norme e che hanno poi anche una qualche ricaduta per il legislatore regionale.

Una seconda conseguenza: per effetto dei ricordati vuoti della legislazione statale, cioè la mancata approvazione delle leggi-quadro sull'assistenza e sull'associazionismo, ne deriva che, mentre nel campo dei servizi sociali e dell'associazionismo il legislatore regionale può continuare a normare, ancorché nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, con la discrezionalità conseguente alla mancata approvazione di specifiche leggi statali di riferimento, nel campo invece del volontariato e delle cooperative sociali, in seguito all'approvazione delle leggi 266 e 381, la potestà legislativa regionale può esplicarsi - in base al disposto dell'art. 117, primo comma, della Costituzione - soltanto nei limiti dei principi generali stabiliti con tali leggi.

Rivolgendomi in questa sede a legislatori regionali, quindi a persone esperte, non occorrono molte spiegazioni per questo che è un dato di fatto, conseguente all'incompletezza della normativa statale. Per un più ampio margine di discrezionalità, per l'altro dobbiamo prendere atto che, per quello che riguarda volontariato e cooperative sociali, il legislatore regionale ha invece un vincolo: il vincolo dei principi fondamentali stabiliti con le leggi 266 e 381.

Ne consegue altresì l'obbligazione per le Regioni, espressamente prevista dall'art. 16 della legge 266, col termine di un anno, di emanare o adeguare la legislazione regionale in relazione ai principi contenuti nella stessa legge 266. Questa obbligazione, a parte il termine dell'anno, per le Regioni sarebbe sussistita comunque, anche se la legge non l'avesse espressamente prevista. Una terza conseguenza la formulerei così: la delimitazione concettuale e normativa (usiamo questa espressione per intenderci e per brevità) di due delle tre aree che compongono il "terzo settore", cioè volontariato e cooperazione sociale, non può più avvenire, in seguito all'entrata in vigore delle leggi 266 e 381, in via convenzionale o politico-culturale, come avevamo cercato di fare in questi lunghi anni di dibattito, ma unicamente desumendola dal dettato legislativo. Per dirla in altro modo, l'entrata in vigore delle leggi 266 e 381 ha come conseguenza che la delimitazione di ciò che, ai fini dell'ordinamento giuridico, deve intendersi per volontariato e per cooperazione sociale può avvenire soltanto con riferimento a queste due leggi.

Ciò non comporta, ovviamente il disconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico di tutte le altre possibili forme di azione volontaria, individuale o associata, o di "impresa sociale" - usiamo questo termine per brevità - che possano darsi nella realtà, bensì che le forme di azione volontaria o di "impresa sociale" eventualmente non riconducibili alle previsioni delle due leggi continuino ad essere disciplinate dal diritto comune: norme della Costituzione, le norme del codice civile sulle associazioni, la legislazione cooperativa, ecc., vale a dire il riconoscimento che prima della 266 e della 381 avevano già queste realtà. Ricadono invece nella disciplina definita dalle leggi 266 e 381 tutte e soltanto le fattispecie di azione volontaria e di "impresa sociale" che presentano i caratteri e i requisiti espressamente previsti dalle due leggi.

In pratica, per intenderci, riguardando adesso in modo particolare la legge 266, l'art. 2 definisce compiutamente - dico compiutamente - e non inequivocabilmente - cosa debba intendersi per attività di volontariato (non in assoluto, non come categoria concettuale, ma "ai fini della legge stessa", così come ha precisato il legislatore) fissando tre criteri: il primo attiene al modo della prestazione, che dev'essere "personale, spontaneo, gratuito", il secondo attiene alla mediazione organizzativa della prestazione, che deve avvenire "tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte"; il terzo attiene alla finalizzazione della prestazione cioè "senza fini di lucro anche indiretto", con l'ulteriore precisazione, riferita dall'art. 2 alle organizzazioni di volontariato, per cui essa deve realizzarsi "esclusivamente per fini di solidarietà". Ora, poiché la legge definisce compiutamente cosa debba intendersi per attività di volontariato, "ai fini della legge stessa", ne consegue che è precluso, per espressa previsione di legge, al legislatore regionale in sede di normativa di attuazione, di ricondurre alla disciplina della legge 266 (so di trarre una conclusione su cui discuteremo, ma a me pare che la legge su questo sia inequivoca, nonostante i problemi che potranno aprirsi) sia il volontariato singolo o familiare o comunque informale, per il quale ricorrono sicuramente il primo e il terzo requisito della legge, ma manca il secondo, sia l'associazionismo volontario - ricreativo, sportivo, religioso culturale, ecc. - non sostanzialmente dall'esclusività del fine solidaristico, per cui ricorrerebbero i requisiti 1 e 2, ma mancherebbe il terzo. Beninteso, per l'uno - volontariato singolo, o informale o familiare o amicale - come per l'altro: associazionismo volontario non connotato dall'esclusività del fine solidaristico; la legislazione regionale può, ove si ritenga che ne abbia la competenza istituzionale, dettare norme o continuare a dettare norme, nei limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento desumibili dalla Costituzione e dal diritto comune, ma non nel quadro della legge 266 e non - a mio parere - in sede di norme di attuazione della legge stessa, di cui potrebbe tuttavia aversi un'applicazione analogica ai casi indicati.

Scusate la categoricità, ma credo che dobbiamo esprimerci in modo molto chiaro. Aggiungo, per parte mia, un ulteriore convincimento, vale a dire il rischio che si vadano ad emanare norme regionali viziate per contrasto con i principi dettati

dalla legge 266.

Purtroppo il tempo vola. Questo era solo il primo punto, molto più rapidamente passiamo al secondo.

La legge 266 è definita, nell'intitolazione stessa, come "legge-quadro" e, come tale, è stata riconosciuta legittima anche da pronunce della Corte Costituzionale. Non è mia intenzione entrare nella dibattutissima problematica dei rapporti, in generale, tra legislazione-quadro statale e legislazione regionale di attuazione. Mi limito a richiamare invece, per il caso specifico della legge 266, alcune conseguenze o implicazioni che, quanto alla legislazione regionale, comunemente si ritiene derivino dal fatto di trovarsi in presenza di una legge-quadro.

Una prima conseguenza: poiché si versa nella duplice ipotesi di cui all'art. 117 della Costituzione, primo comma - potestà normativa delle Regioni entro i limiti dei "principi fondamentali stabiliti da legge dello Stato" - e terzo comma (delega alle Regioni del potere di emanare norme per l'attuazione di legge dello Stato), ne deriva che la legislazione regionale non può interferire con i "principi" formalmente enunciati dalla legge 266, né può modificare requisiti, condizioni, criteri, laddove la stessa legge 266, in via generale o per fini specifici, li abbia espressamente stabiliti.

Rientrano dunque nell'ipotesi del divieto di interferire con i principi fondamentali stabiliti dalla legge tutte le disposizioni della 266 riconducibili a principi normativi; tanto per intenderci: la definizione dell'attività di volontariato (art.2) e delle organizzazioni di volontariato (art.3); l'obbligo di assicurazione degli aderenti che prestino attività (art.4); l'iscrizione nei registri regionali come "diritto" (art. 6); l'esclusività della competenza regionale quanto alla disciplina della "istituzione" e della "tenuta" dei "registri generali" (art.6, 1° comma); ecc. In proposito, vorrei richiamare l'attenzione del legislatore regionale sulla delicatezza di ogni "riscrittura", in leggi regionali, di principi normativi già formalmente definiti ed enunciati nella legge-quadro.

Direi che qui vale un criterio di "economia legislativa", che dovrebbe consigliare il legislatore regionale, per quello che riguarda i principi, ad operare un puro e semplice rinvio alla legge statale.

Rientrano nell'ipotesi, invece, dell'immodificabilità di requisiti, condizioni, criteri espressamente definiti dal legislatore statale, ad esempio, i requisiti previsti per l'iscrizione nei registri regionali dall'art. 3, comma 3, il possesso dei quali dà luogo al "diritto" delle organizzazioni all'iscrizione nei registri stessi. E' questo un aspetto estremamente delicato. Siccome la legge, all'art. 6, comma 3, prevede che "hanno diritto ad essere iscritti nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'art. 3 e che allegghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello Statuto o degli accordi degli aderenti", non è ipotizzabile che il legislatore regionale possa modificare detti requisiti. E' chiaro che la valutazione amministrativa di alcuni di questi può comportare, e molte volte di fatto comporta, elementi di discreziona-

lità, ma la stessa si esplica nella valutazione della sussistenza dei requisiti, non certo nell'individuazione normativa dei requisiti stessi, che è stata tassativamente operata dal legislatore statale. Un'analisi appropriata del dettato legislativo consentirebbe di individuare non poche altre ipotesi dello stesso tipo.

Un secondo ordine di considerazioni riguarda il già ricordato disposto dell'art. 16, da cui deriva l'obbligo per le Regioni di "emanare" o "adeguare" le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella legge. Voglio qui soltanto fare una riflessione rapidissima. L'ipotesi che aveva presente il legislatore statale, nel momento in cui interveniva a disciplinare con legge-quadro la problematica dei rapporti tra organizzazioni di volontariato e pubbliche istituzioni, era che il legislatore regionale si sarebbe trovato per lo più di fronte ad un problema di adeguamento della propria legislazione. La 266, non dimentichiamolo, è figlia delle leggi regionali sul volontariato già varate da quasi tutte le Regioni. Per cui, ma qui siamo nel campo della valutazione politica, riesce abbastanza difficile comprendere la scelta, che a me risulta abbastanza generalizzata da parte delle Regioni, di legiferare "ex novo" per l'intera materia. Questa non era l'ipotesi che il legislatore aveva messo in conto, e per questo era stato indicato il termine di un anno.

Non che il problema dell'adeguamento sia cosa da poco, però è altro rispetto a questa esigenza - che a me sembra francamente sopravvalutata - di dovere legiferare "ex novo", come se tutto il lavoro legislativo costruito dalle Regioni in questi anni fosse azzerato dalla 266. No, la legge 266 pone essenzialmente un problema di adeguamento, soprattutto per quanto riguarda la disciplina dei registri, stante la rilevanza decisiva che l'istituto del registro ha per la funzionalità stessa della legge, e - per altro verso - per l'intera materia indicata dall'art. 10.

Il terzo punto che volevo toccare è il punto più delicato della legge, cioè la delimitazione normativa - che a me sembra vincolante per il legislatore regionale - di che cosa debba intendersi per attività di volontariato ai fini della legge 266. Come già abbiamo visto, la legge individua tre criteri, che si ricavano dall'art. 2 e che debbono essere concorrenti. Quanto al primo criterio, che riguarda le modalità della prestazione - personale, spontanea e gratuita - esso comporta non solo l'ovvia esclusione di ogni attività retribuita (esclusione espressamente ribadita dall'art. 2, comma 2) ma altresì di tutte le ipotesi di attività comunque "obbligatoria", cioè di prestazione di attività per obblighi di legge o contrattuali. Ma, a mio parere, neppure lo statuto dell'associazione può vincolare ad un'attività obbligatoria, perché verrebbero meno le condizioni della spontaneità.

Il secondo criterio riguarda la mediazione organizzativa, cioè che l'attività sia prestata tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte. Si è discusso molto sul termine "organizzazione". Diversamente dal linguaggio comune, per il linguaggio giuridico "organizzazione" è il termine meno qualificato e meno impegnativo, tant'è vero che la stessa legge - art. 3, comma 1 - traduce il termine "organizzazione" con la

formula "ogni organismo liberamente costituito". Questo secondo criterio comporta, come già si è visto, l'impossibilità di ricondurre alla 266 il volontariato cosiddetto singolo o informale o familiare, ma, fermi restando i criteri della libertà di costituzione ("ogni organismo liberamente costituito") e della quasi assoluta libertà di forma giuridica - quasi, perché c'è il vincolo che non si tratti di una forma giuridica incompatibile con la natura dello "scopo solidaristico" - perché si abbia organizzazione di volontariato, ai fini della 266, devono ricorrere *tutti* i requisiti previsti dall'art. 3. Tra questi, a norma del comma 1, seconda parte, dell'art. 3, il fatto che, per essere considerata di volontariato, l'organizzazione deve avvalersi "in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie, gratuite dei propri aderenti". Qualcuno ha osservato: "Ma perché 'determinante e prevalente'? E' una ripetizione". No, se volete è una precisazione, ma che ha un significato preciso nell'economia della norma, perché il modo determinante sottolinea un elemento di qualità, mentre il prevalente sottolinea un elemento di quantità; e bisogna avere attenzione ad entrambi i requisiti.

Non c'è tempo per approfondire l'esame dei ricordati requisiti, teniamo comunque conto che, per un verso il legislatore ha previsto la più ampia facoltà di scelta da parte dei gruppi di volontariato di darsi la forma giuridica che ritengono più confacente, così come ha alleggerito al massimo il termine organizzazione traducendolo in "ogni organismo liberamente costituito"; nondimeno, per altro verso, la legge è altrettanto densa e anche vincolante nel definire tutti i requisiti che poi questo organismo deve possedere ai fini e agli effetti della legge stessa.

Il terzo criterio, che ha posto i maggiori problemi, riguarda la finalizzazione "esclusiva" di solidarietà. L'esclusività del fine solidaristico si evince dall'art. 2 - "esclusivamente per fini di solidarietà" - ed è ribadita dalla legge sotto duplice profilo: nell'art. 2, comma 1, quando alla prestazione dell'attività, che deve avvenire "esclusivamente per fini di solidarietà" e nell'art. 3, comma 2, che chiama nuovamente lo "scopo solidaristico", riferendolo - questa volta - espressamente all'organizzazione.

Credo dunque che non ci possa essere dubbio, dal punto di vista della previsione legislativa, che questo criterio abbia natura essenziale e identificante sia dell'attività del volontariato, sia delle organizzazioni di volontariato. Questo è il punto più critico, cruciale della legge, che tuttavia recepisce (per molti di noi che vi hanno preso parte) l'esito di un dibattito e di una ricerca, più che decennale, che proverei a sintetizzare così: perché si abbia scopo esclusivo di solidarietà occorre essere in presenza di una prestazione concreta di aiuto e/o di tutela verso un bisogno che si colloca di diritto - perché così sta scritto, magari, nello statuto o negli accordi dei soci - ma anche di fatto (e ciò comporta una verifica che è da fare) prevalentemente al di fuori dei confini dell'organizzazione stessa. E' questo il carattere della "alterità" o "altruità" del bisogno, che è cosa diversa dall'altruismo. L'altruismo è una motiva-

zione morale o psicologica del volontario e/o del gruppo, che può esserci o non esserci; quello che in base alla legge deve esserci perché si possa parlare di scopo solidaristico e di attività a fine esclusivamente solidaristico, è che il bisogno verso cui è rivolta la prestazione volontaria si collochi prevalentemente al di fuori del confine dell'organizzazione, abbia cioè i caratteri dell'*alterità* o *altruità*..

Per fare alcune esemplificazioni, presentano di norma, - fatta salva la verifica di fatto, da effettuarsi caso per caso - il requisito dello scopo solidaristico, oltre alla generalità delle associazioni di volontariato socio-sanitarie e assistenziali, anche le organizzazioni di volontariato operanti a tutela dei beni indivisibili o inclusivi. Per intenderci, i gruppi di volontariato impegnati nella promozione o tutela di beni quali l'ambiente, i beni culturali, i diritti di cittadinanza, l'educazione alla pace, la vita ecc.; vale a dire tutti quei beni il cui possesso non determina un'esclusione, perché sono per loro natura beni di tutti, e in tal senso inclusivi.

Ancora, sono riconducibili al criterio dello scopo solidaristico le organizzazioni volontarie cosiddette di pressione, tutela, advocacy in favore dei ceti deboli ed emarginati: tutte le iniziative che non realizzano una prestazione concreta, ma piuttosto un'azione di tutela dei diritti vuoi degli immigrati, dei perseguitati politici, dei detenuti, o vuoi dei minori, dei malati, degli handicappati; tipico esempio, fra tanti, il Tribunale per i diritti del malato. Vi rientrano, inoltre - come è stato anche chiarito da un atto di indirizzo dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato - le organizzazioni di *self-help* o di auto-aiuto, purché potenzialmente aperte a tutti i portatori del medesimo bisogno. Prendiamo, ad esempio, gli Alcolisti Anonimi, che è una di queste tipiche organizzazioni di *self-help*. E' chiaro che si rivolge ai membri dell'associazione, perché vi entra soltanto chi è in una certa situazione, ma per un aiuto che è potenzialmente aperto a tutti coloro che si trovino in quella stessa condizione di bisogno e di emarginazione.

Secondo il ricordato indirizzo espresso dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, possono ricomprendersi tra le organizzazioni rispondenti al criterio della solidarietà anche le organizzazioni di coordinamento e di rappresentanza, a livello regionale o provinciale, di gruppi locali di volontariato. E' questa una fattispecie che ha fatto molto discutere, soprattutto ai fini dell'iscrivibilità nei registri regionali. Per la soluzione affermativa depongono diverse circostanze, tra cui il fatto che queste aggregazioni, per così dire, di secondo grado, in molti casi gestiscono direttamente attività aventi i requisiti previsti dalla legge 266, e che - comunque - svolgono un'azione di sostegno per i gruppi di volontariato di cui alla medesima legge 266 (sotto l'uno e l'altro profilo, va comunque fatto un accertamento caso per caso).

A mio parere la legge-quadro consente di individuare un quarto criterio, di carattere per così dire integrativo, da utilizzare per le situazioni di confine, quando cioè, valutato tutto, non si riesce a stabilire con sicurezza se un'organizzazione di volontariato rientri o meno nei requisiti previsti dalla legge. E' un criterio che può

desumersi, per implicito, dall'impianto complessivo della legge 266, cioè il fatto che si sia in presenza di organizzazioni di volontariato che abbiano come referente istituzionale il sistema delle autonomie locali, cioè delle istituzioni sul territorio, perché è chiaro che la legge ha presente soprattutto la risposta a bisogni sociali che nascono nella concretezza della dimensione territoriale.

Il quarto punto della mia esposizione lo accenno soltanto, perché su di esso credo che la dott.ssa Vinci potrà articolare molto meglio di me il discorso. Si tratta della spinosa questione dei registri regionali, che rappresenta il punto terminale o lo sbocco delle riflessioni fin qui sviluppate. Molto schematicamente, vorrei richiamare anzitutto l'attenzione sul fatto che la legge 266 parla di "registri" e non di "albi"; non è la stessa cosa, perché il termine "registri" configura, nella legislazione e nella prassi amministrativa, una differenza concettuale rispetto a quello di "albi". La parola "registri" sta propriamente ad indicare una certificazione circa l'esistenza di determinati requisiti, quindi l'iscrizione nel registro regionale ha, per le organizzazioni di volontariato, il valore di una pubblica certificazione circa il possesso dei requisiti previsti dalla legge. La parola "albo" ha invece un altro valore concettuale e funzionale, rappresentando - di norma - un attestato di abilitazione o di idoneità a fare determinate cose (albi professionali, albi delle imprese, ecc.). Si comprende, dunque, come non sia una questione di parole, ma della diversità di funzione dell'accertamento pubblico, che la legge 266 - parlando di "registri" - ha limitato all'accertamento dei soli requisiti previsti dalla legge stessa, facendone conseguire il "diritto" all'iscrizione nel registro regionale.

Da sottolineare, poi, che la legge-quadro (all'art. 6, commi 1 e 4) demanda alle Regioni di "disciplinare" l'istituzione, la tenuta e la revisione periodica dei registri regionali: si versa qui in un'ipotesi di *potestà legislativa regionale*, piena ed esclusiva.

Ancora, ci si è chiesto da più parti perché mai la legge parli di registri "generali" delle organizzazioni di volontariato (copia aggiornata dei quali deve essere inviata dalle Regioni, ogni anno, all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, a norma dell'art. 6, comma 6). Cosa significa, dunque, la locuzione "registri generali"? Significa, a mio parere, che presso la Regione - presso la Regione, altrimenti non avrebbe senso la ricordata obbligazione di cui all'art. 6, comma 6 - va istituito e tenuto il registro di *tutte* le organizzazioni di volontariato, riconducibili alla legge 266, che ne abbiano fatto richiesta. Generali, pertanto, nel senso di registri che comprendano tutte le organizzazioni di volontariato, ai sensi della stessa legge 266, che ovviamente abbiano chiesto la registrazione, ne posseggano i requisiti e siano operanti nel territorio della Regione; tant'è che è di questi registri che, a cura delle Regioni, va inviata copia all'Osservatorio Nazionale. Ma non può voler dire, quella espressione "registri generali" e quella potestà esclusiva attribuita alle Regioni, che l'iscrizione - e quindi la domanda di registrazione, e quindi l'accertamento dei requisiti - debba ne-

cessariamente avvenire presso la Regione e a cura della Regione. La potestà riconosciuta alla Regione di "disciplinare" istituzione, tenuta e revisione dei registri generali, non esclude, di per sé - ed io personalmente la riterrei un'ipotesi più agevole - che la registrazione possa anche avvenire, per delega della Regione, a livello comunale o a livello provinciale, a seconda dell'ambito e della dimensione territoriale dei gruppi. Prospetto questa eventualità fondamentale: la maggior parte dei gruppi di volontariato, operanti sul territorio, sono piccoli gruppi; penso quindi che si dovrebbe evitare di costringere piccoli gruppi periferici della montagna o della "Bassa", pensando alle realtà territoriali della nostra Regione, ad intrattenere rapporti burocratico-amministrativi diretti con la Regione, e quindi ad avere uno che va alla Regione, che trova qual'è l'ufficio a cui va consegnata - di volta in volta - l'eventuale documentazione (che sicuramente non va bene, e quindi bisogna tornare indietro, per tornare poi nuovamente in Regione ecc.). Certo, nella loro autonoma potestà le Regioni possono fare la scelta che ritengono più opportuna, ma non corrisponde al vero che il livello esclusivamente regionale dei registri sia reso obbligatorio dalle disposizioni della legge 266 e, in specie, dalla locuzione "registri generali". Tanto per intenderci, la registrazione, a seconda della sede e dell'ambito di attività dell'organizzazione di volontariato richiedente, potrebbe benissimo avvenire - e quindi anche l'accertamento dei requisiti - a livello comunale o provinciale, dando poi luogo ad una procedura automatica, d'ufficio, di successiva trascrizione nei registri generali tenuti presso la Regione. Analogamente, la locuzione "registri generali" non esclude che si possano avere registri articolati per sezioni tematiche quanto all'oggetto prevalente delle attività delle singole organizzazioni di volontariato.

Una cosa, secondo me, non possono comunque significare l'art. 6 e la configurazione che in generale la legge-quadro dà dei registri, ed è l'ipotesi - pur autorevolmente avanzata, ma che a mio parere sarebbe scardinante rispetto alla legge 266 ed ai suoi obiettivi - della distinzione tra registri regionali e organizzazioni iscritte nei registri regionali, che ricadrebbero nella normativa e nelle previsioni di cui alla stessa legge 266, e organizzazioni o gruppi di volontariato comunali, iscritti in registri comunali, che rimarrebbero fuori dalla legge medesima. Ecco, è esattamente l'opposto di quanto da me prospettato circa la possibilità - per agevolare le procedure di iscrizione e le procedure di accertamento e di periodica revisione sul territorio - di registrazione e di accertamenti a livelli sub-regionali, seguiti e accompagnati da una procedura di trascrizione automatica nei registri regionali. Per il resto, la legge-quadro non contempla alcuna possibilità di distinzione delle organizzazioni di volontariato sulla base del loro dimensionamento territoriale e, meno che mai, che possano essere iscritte nei registri regionali - godendo dei relativi benefici - solo le organizzazioni che abbiano un dimensionamento regionale.

Il quinto e ultimo punto che volevo toccare aveva riferimento più a una valutazione di carattere politico-istituzionale generale. Mi limito, avendo decisamente su-

perato il tempo che mi era consentito, ad indicarne il titolo. In sostanza, un insieme di legge recenti - dalla 266 alla 381, dalla 142 alla 241 - operano, in vario modo, una valorizzazione della capacità di auto-organizzazione della società civile. Concordo con quanti vedono in questo un primo passaggio, una sorta di avvio della tanto attesa riforma istituzionale, cioè di un dislocarsi diverso del rapporto tra istituzioni e società civile. A partire da questa valutazione, avrei voluto svolgere un richiamo ad avere grande attenzione per un'attuazione sostanziale, non burocratica, ma aperta e flessibile, delle ricordate innovazioni legislative, cogliendone tutte le potenzialità per una prima risposta al diffuso malessere istituzionale e per il passaggio a rinnovate e più proficue modalità di collaborazione con la società civile, con le sue espressioni di auto-organizzazione e le istituzioni. Vi ringrazio.

LA LEGISLAZIONE REGIONALE DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE QUADRO SUL VOLONTARIATO

Giuseppe Bicocchi
Vice Presidente CNV

Chiedo scusa perché c'è la votazione sul bilancio e sulla finanziaria che ricomincia oggi pomeriggio, per cui debbo andare a Roma obbligatoriamente.

Mi collego alle cose dette dal prof. Guerzoni, e all'inizio dall'assessore Odescalchi, sul ritardo anzitutto delle leggi regionali di attuazione: che è un ritardo grave, non tanto per l'aspetto formale che sia passato l'anno previsto dalla legge, (e mi pare che solo tre Regioni hanno per ora approvato la legge definitiva, a parte provvedimenti temporanei e transitori), ma per il dato sostanziale, poiché appunto io non capisco perché ci vuole tutto questo tempo. Diceva Guerzoni prima che le Regioni hanno franteso in blocco il tipo di provvedimento che dovevano andare a fare, nel senso appunto che devono fare solo un provvedimento di attuazione della legge nazionale nelle parti in cui rinvia all'attuazione regionale.

Guerzoni ricorda come forse l'equivoco è nato dal fatto che la legge nazionale è stata approvata dopo alcune leggi regionali che hanno iniziato a legiferare sul volontariato, ed io vorrei precisare agli assessori presenti che a mio avviso non è vero che le Regioni hanno competenza generale sul volontariato; su molti degli aspetti normati dalla legge 266 le Regioni non hanno affatto competenza. La legge 266 in buona parte tocca una serie di regole del codice civile, le regole tributarie e tutta una serie di questioni che non sono di competenza regionale. Si era partiti con le leggi regionali sul volontariato perché non c'era una legge nazionale, ma sapendo che le Regioni potevano intervenire solo sui rapporti tra volontariato e strutture pubbliche e nei settori sanitari e assistenziali, non sulla normazione in sé del volontariato. Infatti la legge 266 in ordine ai presupposti, ai requisiti, a cosa si intende per volontariato è una legge specifica, non solo di principi. Poi prevede l'intervento delle Regioni perché devono fare i registri, per cui le definizioni poi trovano attuazione in un atto amministrativo della Regione che mi iscrive nel registro regionale. Ecco, qui interviene la Regione che deve istituire il registro, che ha poi tutta una serie di conseguenze civilistiche, fiscali, privatistiche ecc. Dopodiché l'art.10 indica le altre cose che deve fare, che sono essenzialmente i rapporti tra la Regione e gli enti locali e il volontariato stesso; non è che la Regione deve normare, anche solo in via di attuazione, tutto quello che riguarda il volontariato.

A me sembra questo, e condivido pertanto l'insistenza del Prof. Guerzoni, pro-

prio come requisito o addirittura come eccezione di incostituzionalità di eventuali leggi regionali che andassero al di là di questo, o di violazione comunque della legge perché mi pare che vadano a toccare campi non loro. Non a caso è previsto dalla legge un garantismo molto preciso, anche sul tema dell'iscrizione al registro in cui l'atto amministrativo è con il ricorso giurisdizionale, molto garantito, molto semplificato ecc., proprio per configurare anche qui un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione nei registri; non più un atto discrezionale di un albo regionale che la Regione norma come gli pare e in cui fa gli atti con ampia condotta discrezionale sulla iscrizione o sulla cancellazione, ma la tenuta di un registro delle imprese o come altri registri, affidato alla Regione ma con un diritto soggettivo; io credo all'iscrizione tutelabile in maniera precisa in sede giurisdizionale, anche se la giustizia amministrativa mi pare, anch'io ritengo almeno, con vero e proprio diritto soggettivo.

Quindi per quanto concerne tutta la prima parte - definizione, problemi di cosa si intende per volontariato, requisiti di iscrizione - a me pare che le leggi regionali debbano o non toccarle nemmeno o limitarsi a ripetere le norme della legge nazionale; ma non hanno nessun potere di intervenire all'interno di questi aspetti che sono, tra l'altro, delicatissimi. Dove la legge non è andata oltre è perché probabilmente su questi aspetti si tratta poi di procedere a chiarimenti anche progressivi: che non è opportuno siano oggetto di legislazione, ma a mio avviso essenzialmente oggetto, semmai, di scelte amministrative e poi di giurisdizione.

Credo che questo valga persino sui punti più delicati, su cui parlava il prof. Guerzoni prima, dei requisiti dell'iscrizione, dalla spontaneità all'organizzazione al fine di solidarietà, che è certamente il più delicato di tutti. Vi è una tendenza regionale a specificare questi criteri; ma dubito che le Regioni possano avere questo potere: comunque non certo di forzare il testo letterale, ma difficilmente anche di specificarlo. Certo si tratta di attuarlo con le decisioni amministrative, di iscrivere poi in concreto o no al registro, e saranno poi i ricorsi giurisdizionali che diranno se le interpretazioni che vengono date in sede attuativa sono legittime o no e si formerà una giurisprudenza che sarà l'unica che in fondo ci dirà come questi tre requisiti potranno essere realmente applicati. Per esempio in ordine al requisito della solidarietà, che è il punto più delicato, nel suo libro il prof. Italia sostanzialmente finisce per farlo coincidere con il "senza fine di lucro": che è un'interpretazione autorevole, anche se forse un po' sbrigativa.

Posso personalmente aderire a quello che diceva il prof. Guerzoni prima, recuperando certo tutta un'elaborazione che abbiamo fatto in questo decennio in sede culturale e in sede di convegni del volontariato, e cioè interpretando la distinzione tra associazioni e volontariato, nel senso appunto di considerare che volontariato si ha quando l'associazione fa un servizio alla comunità. E' quindi il principio dell'altruità o alterità dei bisogni a cui si risponde, rispetto ai bisogni interni dell'associazione stessa. Ma è comunque un'interpretazione di un punto che nella legge è molto

generico, che può essere corretto, e che secondo me dovrà essere dato in tempi diversi, con successive applicazioni. Comunque questo è un punto su cui si può convergere perché è il senso di fondo della legge: che è distinta da quella dell'associazionismo; quindi un qualche criterio di distinzione ci deve essere e questo è probabilmente l'unico criterio individuabile con correttezza nella distinzione tra associazionismo e volontariato.

Questo aspetto è certamente un punto da tener presente in ordine all'iscrizione ai registri. Ma, come ho detto, i requisiti sono già tutti quanti in qualche modo definiti dalla legge nazionale stessa e dubito che le Regioni abbiano il compito di andare a specificare ulteriormente su tutti questi aspetti estremamente complessi e delicatissimi con una normativa di attuazione, che invece dovrebbe soltanto prendere atto della normativa statale, istituire registri e, caso mai, intervenire in sede amministrativa o di verifica giurisdizionale successiva.

Come pure mi pare che l'accenno ai registri generali certamente non precluda - lo diceva il prof. Guerzoni - la possibilità di individuazione di specifici settori, che però vanno intesi in maniera soltanto funzionale ed operativa, senza fare degli steccati, per cui se un'associazione viene iscritta nell'attività prevalente sanitaria non possa fare attività sociale, o non possa fare un'altra attività quando riterrà opportuno di farlo. Sono utili soltanto, direi, a fini puramente organizzativi e di censimento, non a fini rigidi di attribuire una specie di competenza funzionale o esclusiva in uno o in un altro settore: perché, grazie a Dio, molte associazioni operano in vari settori e soprattutto ogni associazione, o meglio ogni organismo, è libero di impegnarsi nei campi che ritiene opportuno occupare.

Ribadisco che non c'è un potere generale delle Regioni di intervento sugli organismi di volontariato, di controllo delle attività; e che l'iscrizione stessa ai Registri non fa diventare le associazioni enti ausiliari delle Regioni. Gli organismi di volontariato sono operanti nella società civile e si iscrivono al registro restando realtà della società, privatistiche e non para pubblicistiche; non diventano delle Ipab in qualche modo sottoposte a una serie di controlli, vincoli, e così via come un ente pubblico.

Più stringente è il rapporto convenzionale: ma sempre comunque, anche lì, si opera nell'ambito di un accordo contrattuale paritetico e quindi un contratto tra due soggetti diversi.

Dobbiamo essere estremamente rigorosi sul rispetto di questi punti. Io ho visto che l'Osservatorio Nazionale ha assunto questo tipo di atteggiamento. Anche noi, come Centro Nazionale del Volontariato, chiediamo massima vigilanza all'Osservatorio Nazionale e al Governo: non per una posizione antiregionalista, ma nel senso appunto di fare estrema attenzione a che la legislazione regionale non debordi dai suoi campi, arrivando a restringere gli spazi della legge nazionale. Perché? Perché questo è giusto in via generale, ma in particolare perché già la legge nazionale è un

punto di difficile equilibrio, è un punto su cui oggi vi è già discussione.

Quando parecchi anni fa proponemmo per la prima volta la legge nazionale, il volontariato era sconosciuto, era non considerato dagli enti, vi era bisogno di farlo emergere, e quindi era più facile accettare anche una serie di limiti. Oggi sta crescendo, nell'ambito del volontariato, la domanda se è utile o meno usare questa legge, entrare nella legge 266, cioè entrare nei registri regionali; perché poi i vantaggi non sono così enormi e i rischi sono anche consistenti. Allora noi crediamo che la legge 266 sia una buona legge, ancora da attuare e che possa nel complesso portare aspetti più positivi che negativi al volontariato; però solo se si resta nei rigidi limiti in cui il Parlamento l'ha approvata, perché se le Regioni operassero bardature burocratiche e negative, allora può diventare davvero negativa l'applicazione complessiva. Quindi siamo già a un punto limite di equilibrio tra diritti di libertà delle associazioni di volontariato e intervento pubblico che non può in nessun modo essere superato dalle leggi regionali di attuazione, pena il rovesciamento dell'equilibrio della legge stessa, fino a rischiare di farla diventare negativa invece che positiva.

Allora, per quanto riguarda la normativa in concreto, non mi soffermo sulla normativa transitoria. Chi non l'ha fatta, ha creato e crea problemi non indifferenti alle associazioni, perché appunto non possono in qualche modo partecipare ai benefici che la legge propone; quindi il ritardo, per chi non ha fatto neanche la normativa transitoria, è ancora più grave, e sono non poche ancora le Regioni che non hanno fatto nemmeno quella transitoria e non avevano fatto gli albi nemmeno in precedenza! Anche qui, mi pare che si potrebbe essere molto più liberi, specialmente per quelli che hanno già fatto l'albo in precedenza, nel passaggio tra l'albo e il registro. Sono convinto che possa essere fatto tranquillamente il passaggio automatico dai vecchi albi ai nuovi registri, perché la nuova legge 266 è nel complesso estensiva, non restrittiva, rispetto alle valutazioni delle leggi regionali precedenti. Ha esteso, nel complesso, il concetto di volontariato a vari campi e l'ha garantito di più come diritto soggettivo.

Comunque, è comprensibile, anche se era certo indispensabile, che talune Regioni prevedano un meccanismo transitorio di ripresentazione di documenti o di domande. Ma, ripeto, il vero problema è la legislazione a regime da parte delle Regioni. Tre sole hanno fatto la legge, in alcune c'è la proposta della Giunta, in altre non c'è ancora nemmeno quella. In base a quello che dicevamo a me sembra, che in tutte le parti iniziali, queste leggi vanno bene quando si limitano o a rinviare semplicemente o a recepire materialmente, cioè a ripetere, le disposizioni della legge 266 su tutta la parte preliminare appunto: cos'è il volontariato, cos'è un'organizzazione di volontariato, quali sono i requisiti di iscrizione..., che sono norme che le Regioni non possono che recepire, poiché legge dello Stato, che non ha nessun bisogno di attuazione regionale. Quando invece intervengono in limitazione, pongono appunto dei problemi preoccupanti. Per esempio, la legge della Campania secondo me dà una

interpretazione restrittiva su questo; perché considera, ai fini della propria legge, solo le organizzazioni che concorrono alle finalità degli statuti regionali e locali, dimenticando cioè la parte statale: come se l'iscrizione ai registri fosse soltanto per quello che riguarda le Regioni e gli enti locali, mentre ha un effetto complessivo; e in un altro articolo prevede addirittura che devono concorrere a realizzare i programmi di politica sociale della Regione e degli enti locali.

Quella norma che c'è nella legge 266 e che è già un po' pericolosa, perché appunto indica "nell'ambito delle finalità individuate dallo Stato e dagli enti locali", ma che è da interpretare in senso estensivo, viene intesa in senso restrittivo, riferito cioè solo alle Regioni, agli Enti locali e non allo Stato, e addirittura ai programmi in concreto delle Regioni e degli enti locali: con una visione del rapporto col volontariato, ripeto, puramente integrativa, come ente ausiliario della Regione e degli enti locali stessi.

Così mi pare discutibile la proposta di legge siciliana, che prevede appunto anche qui l'integrazione dei servizi regionali e locali, e un po' anche la proposta della Toscana che parla, ma più genericamente, di interventi di prevenzione e rimozione di situazioni di bisogno della persona umana e della collettività; ma comunque questa almeno è molto più generica e forse può essere una specificazione della solidarietà, anche se una specificazione a sua volta un po' preoccupante.

Così per quanto riguarda il tema dei requisiti dell'iscrizione ai registri. Capisco che ci può essere l'affermazione che, dovendo fare dei registri, posso anche specificare un po' meglio i requisiti. Ma comunque mi pare difficile operare una serie di esclusioni, come alcune proposte di legge fanno: tipica quella della Puglia che esclude, per esempio, le associazioni sportive, le pro loco, ecc...; cioè le esclude non con una norma generale in ordine alla solidarietà o al servizio ai terzi - da applicare poi in concreto - ma con esclusione diretta per materia. Io credo che per materia non sia escludibile nessuno, semmai per tipo di organizzazione ma in tutte le materie: perché la prescrizione della 266 "a fine sociale, culturale e civico", è un'amplissima dizione - e l'Ass. Odescalchi diceva di interpretarla semmai ancora in spirito estensivo e non riduttivo - e secondo me implica tutti i bisogni in senso lato del singolo e della comunità. Se invece si fanno esclusioni per settore, si ritorna ad una vecchia interpretazione che molte Regioni avevano dato in precedenza nelle vecchie leggi: che nascevano essenzialmente nell'ambito del campo sanitario e sociale, e rendevano difficilissimo qualunque inserimento di realtà non dell'ambito sanitario e sociale.

In questo senso mi pare che la normativa provvisoria e la proposta di legge regionale, in grande maggioranza, abbiano indicato tantissimi settori, rendendo prevalente quindi questa interpretazione. Mi sembrerebbe corretto, però, fare quello che ha fatto la Liguria che, dopo aver indicato i settori, aggiunge anche "altri", e questo lo suggerirei anche alla vostra proposta regionale emiliana proprio per non dare il senso che vi sono settori esclusivi. Essi sono solo una specificazione di quello che

oggi è più organizzato, ma nulla impedisce che la libera inventiva della gente possa creare settori nuovi in prospettiva. E' impensabile che debba esserci la modifica della legge per fare un settore nuovo: deve essere sufficiente una semplice attività amministrativa.

Un accenno solo sui registri a livello comunale.

Non ricordo quello che diceva il prof. Italia, ma se è come ha detto il prof. Guerzoni certamente ha sbagliato ed ha ragione Guerzoni nell'obiezione. Io ho presente, invece, nella proposta toscana, una strana norma in cui si dice che, se i Comuni fanno a loro volta un albo comunale della associazioni, ne possono far parte solo quelli iscritti a quello regionale. Questa a sua volta mi pare una forzatura inaccettabile, perché l'iscrizione alla 266 non è obbligatoria.

Se un Comune vuole fare la sua consulta del volontariato, non è obbligato a chiamarci soltanto quelle iscritte all'albo regionale della 266, ma può chiamare tutte quelle che ha, iscritte o non iscritte ai registri regionali, perché registra le realtà che non ci sono.

Sempre sul piano dei registri e dei settori dei registri o delle eventuali esclusioni, c'è un punto che nella legge nazionale a sua volta è equivoco, ed è quello della protezione civile e del volontariato internazionale. Ho visto che l'Osservatorio ha detto che per le ONG non dovrebbe esserci l'iscrizione. Il volontariato internazionale non è mai citato, la protezione civile nelle varie proposte di legge in alcune è citata, in altre no, in altre è esclusa addirittura. Io credo che anche le organizzazioni di questi settori possono legittimamente mettersi nei registri regionali della 266 ai fini generali, prescindendo dalla specificità della legislazione di settore e da speciali registri ad hoc. La Toscana propone di dire: "Questo se le leggi regionali lo richiedono, se le leggi nazionali lo richiedono, nei limiti in cui lo richiedono". Ma credo che noi dovremmo interpretare la legge 266 come una legge globale, generale, mentre le altre sono leggi di settore, quando ci sono, che normalmente disciplinano singoli aspetti; tipica è quella della protezione civile. Se noi escludessimo i gruppi di protezione civile dalla 266, poiché la legge sulla protezione civile non c'entra nulla con le conseguenze che ha l'iscrizione ai fini della 266, escluderemmo queste associazioni da una serie di aspetti rilevanti: senza nessun motivo, se non un'interpretazione riduttiva del passaggio della legge 266. Vi sarà poi un ulteriore registro presso il Ministero o presso chi vorranno: c'è un regolamento in approvazione per inquadrarle ai fini dell'attività di protezione civile stessa, ma certo non ai fini della 266. Oltretutto mi confermo in questa posizione per il fatto che la maggior parte delle associazioni fanno varie cose, e quindi, insomma, se la Misericordia si iscrive per l'assistenza, l'iscrizione vale quando fa protezione civile? Sarebbero distinzioni assurde che non hanno nulla a che vedere con la realtà concreta: e da noi la quasi totalità delle associazioni che fa protezione civile fa prima altre cose e poi anche protezione civile.

Credo che la stessa cosa valga per il volontariato internazionale. Capisco - an-

che se non condivido - quello che dice l'Osservatorio ai fini delle ONG in senso stretto, che hanno una loro identità specifica; però le associazioni che fanno volontariato internazionale, in Italia soprattutto, fanno attività di accoglienza, ma anche di raccolta di fondi, di gemellaggio, di solidarietà: tutte queste mi pare che rientrino tranquillamente nella normativa complessiva del volontariato. L'ONG che ha i quattrini per fare attività all'estero è un altro problema, lì c'è una specificità molto precisa; voglio dire che sono altre cose l'invio e il finanziamento dei volontari all'estero o di interventi in quella direzione, ma l'attività in Italia a sostegno di quella all'estero mi pare che dovrebbe rientrare nella 266. Ma soprattutto, ripeto, ci vuole in questo senso il finale "altre", perché secondo me solo la categoria "altre" consente comunque una certa elasticità e una non rigidità ingiustificate in base alla legge 266.

Vi sono poi problemi, se vogliamo, minori, però non troppo minori per non aggiungere appesantimenti burocratici che non sono previsti. La legge parla di massima libertà di forma, parla di Statuto o accordo tra gli associati e quindi intende proprio il massimo di libertà di forma. Molte Regioni hanno già introdotto in via provvisoria e introducono per esempio "almeno con scrittura privata registrata". Non è un dramma, però è un appesantimento che non capisco perché debba essere previsto: perché se libertà di forma vuol dire che lo posso fare liberamente, perché devo prima registrarlo da un'altra parte e poi mandarlo alla Regione? Non aggiunge nulla ai fini della serietà della cosa, sono solo appesantimenti burocratici. Ma comunque, quantomeno, che venga almeno rispettata la dizione "accordi": e cioè che non occorran atti costitutivi formali, non occorre andare dal notaio, non mandiamo a pagare un milione dal notaio ogni associazione solo per avere un atto formale che poi non serve a nulla, non aggiunge nulla ai fini sostanziali, appesantisce solo burocraticamente la gestione. Così come alcune proposte di legge prevedono dei controlli, alcuni biennali, altri annuali, sulla permanenza dei requisiti, sulle dichiarazioni da fare sulla permanenza dei requisiti, sull'invio dei bilanci, della relazione, ecc. - sembrano piccole cose, poi non vengono applicate oppure sono molte noie -. Per esempio, la proposta della Toscana aggiunge: "Autocertificazione del Presidente - e fin qui va bene - autorizzata dall'Assemblea". Sembra niente, ma imporre che per fare questo uno debba riunire un'Assemblea dei Soci in un'associazione magari di 10.000 soci, è una follia. Che poi non aggiunge nulla, perché immaginate che cosa potrà aggiungere quella autorizzazione: crea un fatto burocratico, che poi non verrà rispettato sostanzialmente, per cui facciamo le leggi per poi non rispettarle.

Un punto più delicato, secondo me, è quello dei controlli.

Alcune proposte prevedono un controllo sostanziale, sulla qualità dello svolgimento dell'attività. Ora, il controllo di qualità può esserci solo dentro una convenzione; se non c'è la convenzione, la Regione non può controllare niente della qualità, di quello che io faccio come associazione privata, anche sono iscritta. Può controllare solo che faccia qualche cosa, nel senso che non sia una sigla dietro cui non c'è

nulla, che sia una fictio giuridica, che ci sia un'attività; ma non può essere un controllo sulla qualità appunto, perché non ha un potere in quella direzione. Se c'è la convenzione sì, perché mi paga, ma se non mi paga non ha nessuna potestà in quella direzione.

Un ultimo punto, sempre sui controlli, è quello relativo alle conseguenze dei controlli: la cancellazione dal registro che viene prevista da quasi tutte le leggi o proposte di legge quasi sempre automaticamente, per il semplice fatto di non aver mandato uno dei documenti previsti. Ora anche qui, o non verrà poi fatto in concreto, come è probabile e quasi certo, oppure è una cosa ingiusta.

Segnalo invece la proposta dell'Emilia che su questo punto prevede un termine - 6 mesi dalla scadenza, non il giorno dopo - e dice: "previa diffida": perché il vero problema è che, se manca un documento, la Regione faccia la diffida a produrlo, prima di fare l'atto di cancellazione. Altrimenti facciamo un appesantimento inconcepibile delle cose, mentre occorre un atteggiamento meno burocratico.

Questa norma mi pare corretta, la diffida prima della cancellazione mi pare che sia il minimo, nel senso che venga indicato qual'è l'inadempimento e si dia un termine formale per evitarlo; quindi c'è un termine generale e poi una diffida col termine specifico. Sembra una piccola cosa, dicevo, ma è delicata.

L'ultimo punto che volevo toccare è quello delle convenzioni. Su questo vi è un potere regionale indubbio, e quindi hanno ragione le Regioni ad intervenire su questo aspetto con poteri discrezionali, sui quali non ho quindi grandi obiezioni da fare. Salvo su un punto, che troviamo nella legge della Campania e nella proposta della Toscana: cioè che nelle convenzioni non dovrebbe esserci niente per il personale dipendente, non dovrebbe esserci previsto nulla, non possono essere usati i soldi della convenzione per il personale dipendente. Anzi, la Toscana dice: "Né per il personale dipendente, né per le spese generali". A questo punto non capisco più niente. Sono andato a dirlo, in sede di consultazione ma per ora è rimasto, pur assurdamente. E' infatti giusto solo l'opposto, com'è nella maggior parte delle proposte di legge, cioè di non prendere nulla per i volontari, salvo il rimborso delle spese vive. Quindi si escludono i volontari ovviamente, ma le spese vive ci sono e fra questi il personale retribuito: perché è previsto dalla legge 266 che ci sia anche il personale retribuito; certo in misura minore di quello volontario, ma vi è anche il personale retribuito e le spese generali. Se io escludo dalle convenzioni il personale retribuito e le spese generali, non so bene che cosa resti, poiché sono le spese vive che invece l'associazione incontra. Questo è previsto dalla Campania e dalla proposta della Toscana: e qualcuna di queste non prevede come obbligatorio nella convenzione il rimborso delle spese assicurative, che è nella legge. La Toscana dice: "Deve escludere del personale dipendente e delle spese generali e può prevedere il rimborso delle assicurazioni"; in realtà *deve* prevedere il rimborso delle assicurazioni e *può* tener conto delle spese generali; non può tener conto delle spese del volontariato, se non nei li-

miti del rimborso spese che la legge prevede. Questo è l'unico limite che la legge regionale può porre, poi la singola convenzione può dare una lira come un miliardo, questa è una scelta concreta, ma non si può prevedere l'opposto, mi pare, pena lo snaturamento della legge stessa.

Credo di poter concludere apprezzando la proposta che ha fatto l'assessore Odescalchi all'inizio, che questo tipo di incontro possa essere annuale, di verifica della legislazione regionale e dell'attuazione della legge sul volontariato, ripeto, dove c'è la legislazione c'è la concreta attuazione amministrativa e la verifica giurisdizionale di essa che sarà ancora più importante.

Voglio ricordare infine il tema dell'attuazione dei centri servizi, che resta in queste leggi ancora un universo inesplorato, ma credo anche giustamente; perché come dice la sentenza della Corte Costituzionale, anche questa non è un'attività di diretta competenza regionale, ma sono soldi che lo Stato destina, finalizzandoli a un rapporto con le Regioni sia territorialmente che come sede. Non sono soldi delle Regioni, sono soldi del sistema delle Casse di Risparmio, destinati direttamente al servizio delle associazioni, sia pure in un dialogo con le situazioni locali e con la Regione stessa. Quindi anche per questo tema dovremo trovarci: nella speranza che non ci troveremo, invece, a discutere ancora sulle leggi di attuazione che alcune Regioni non avranno ancora fatto, magari tra un anno. Grazie.

LA LEGGE QUADRO SUL VOLONTARIATO:
PROBLEMI DI INTERPRETAZIONE E DI INQUADRAMENTO
PER IL LEGISLATORE REGIONALE

Maria Teresa Vinci

Coordinatrice Osservatorio Nazionale del Volontariato

Innanzitutto un saluto da parte del ministro per gli Affari Sociali, prof. Adriano Bompiani, questa mattina impegnato insieme al Presidente del Consiglio nell'avvio delle manifestazioni per la "Prima settimana Europea di prevenzione dalla droga" che, come sapete, si svolgerà dal 16 al 22 novembre ed è stata indetta dalla Comunità Europea.

Entro subito nel merito di alcune questioni sollevate da chi mi ha preceduto. Sarò concisa giacché molte riflessioni sono state anticipate dall'amico prof. Guerzoni, con il quale ho il piacere di lavorare in sede di Osservatorio Nazionale per il Volontariato e con il quale abbiamo condiviso parte dei lavori parlamentari della legge 266/91. Egli è stato peraltro uno dei parlamentari proponenti, anzi il primo firmatario della proposta di legge più importante fra quelle che hanno dato vita alla legge-quadro, perché recepiva già i risultati di un ampio dibattito che si era sviluppato nel nostro Paese nei vari ambiti regionali ed in occasioni promosse dal volontariato.

Tale provvedimento costituiva il punto di arrivo di alcuni principi, valori e convinzioni nati e cresciuti all'interno del mondo del volontariato e delle Istituzioni locali.

A dir la verità, nel corso dei lavori parlamentari per la definizione della legge-quadro una delle principali preoccupazioni fu quella di formulare disposizioni chiare in modo che l'impatto ed il raccordo con le norme vigenti sul territorio potesse essere il più semplice, il più armonico e il meno conflittuale possibile. Personalmente ero abbastanza ottimista perché in quasi tutte le Regioni erano già vigenti leggi regionali che direttamente o indirettamente regolavano i rapporti con gli organismi di volontariato.

D'altronde, come ha già spiegato il prof. Guerzoni, l'obiettivo del legislatore nazionale non è stato mai quello di regolamentare il volontariato, né poteva esserlo e ciò si evince dalla lettura della legge nel suo complesso oltretutto dagli articoli 2 e 3, che qui sono stati ampiamente commentati. Anzi desidero sottolineare con forza come un altro degli obiettivi del legislatore sia stato proprio il rispetto del ruolo del volontariato, della sua libertà, della sua forza di cambiamento.

Anche la recente sentenza n. 75/92 della Corte Costituzionale, emessa a segui-

to delle impugnative promosse dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, a fronte della rivendicazione di presunte competenze esclusive regionali nella regolamentazione dei rapporti con il volontariato stabilisce che: "questa premessa non può essere considerata corretta, perché il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detta altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad azioni di più individui. In quanto tale, esso sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle Regioni delle Province Autonome (o degli Enti Locali)".

"Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa".

Ho premesso queste considerazioni per sottolineare come questa legge sia stata voluta, che di essa se ne avvertiva fortemente il bisogno e che la presentazione di più disegni di legge a riguardo in due o tre legislature ne sono una dimostrazione evidente.

Analizziamo insieme perché sia il volontariato e sia le Regioni hanno voluto la legge quadro nazionale per la regolamentazione dei rapporti che si andavano instaurando. Prima di tutto era sempre più avvertita l'esigenza di armonizzare ed omogeneizzare sul territorio alcune forme di intervento delle Istituzioni pubbliche. Le difficoltà incontrate dal volontariato in alcune regioni imponevano una risposta. Erano inoltre emerse esigenze di sostegno che potevano essere affrontate e soddisfatte solo attraverso l'intervento del legislatore nazionale o dell'Amministrazione Centrale, in quanto di loro competenza; mi riferisco all'introduzione delle agevolazioni fiscali, all'individuazione di un sistema di trasparenza nella regolamentazione delle convenzioni, all'eliminazione di abusi e discrezionalità. La stessa istituzione dei registri regionali, così come essa forma oggetto della legge-quadro del volontariato, è il risultato di un dibattito ampio già realizzato all'interno delle Regioni e del mondo del volontariato. Non posso non ricordare, proprio in questa sede, come tutti i convegni di Lucca, promossi dal Centro Nazionale del Volontariato, siano stati realizzati per ca-

talizzare il consenso interno a proposte da trasferire anche in una legge nazionale.

Perché è stato voluto che i registri venissero istituiti secondo i criteri fissati dall'articolo 6? Ripeto, i registri sono stati voluti, perché in sede di I^a Commissione del Senato - ove sono state svolte anche audizioni di rappresentanti del mondo del volontariato, delle Regioni e delle organizzazioni sindacali - era emersa la necessità di superare una serie di difficoltà nel frattempo emerse in alcune Regioni dove già erano stati istituiti o si stavano istituendo gli albi. Ricordo che fu richiesto di intervenire per eliminare alcune discrezionalità di valutazione sull'operato effettivo delle singole organizzazioni e che fossero adottati requisiti unici per ogni regione e per eliminare ogni possibile rischio di interpretazioni della funzione dei registri, col rischio che l'iscrizione all'albo venisse interpretata come requisito abilitante a svolgere una qualsiasi attività.

Il registro regionale - lo si è voluto chiamare così, ne ha parlato ampiamente il prof. Guerzoni - si voleva che fosse semplicemente un sistema attraverso il quale fosse possibile identificare tutte quelle associazioni che intendevano rapportarsi con le istituzioni pubbliche e che avevano i requisiti previsti dalla legge 266: assenza di fini di lucro anche indiretto, gratuità delle prestazioni, spontaneità, gratuità delle cariche, ecc.

Perché sono stati chiamati *registri generali regionali*? Non certamente per caso, ma perché si voleva che un'associazione o organizzazione di volontariato iscritta in un registro di una qualsiasi regione, ai sensi della legge 266, fosse riconosciuta tale in tutto il territorio nazionale ed inoltre fosse la regione, istituzione preposta alla programmazione regionale, ad individuare le modalità di accesso alle strutture pubbliche, le forme di partecipazione, di consultazione, ecc., coinvolgendo gli enti locali secondo le rispettive competenze.

Ricordo inoltre che già in alcune proposte regionali andavano emergendo tentativi di disciplinare i rapporti con il volontariato singolo e non mancavano anche ipotesi di istituzione di albi comunali.

Furono unanimemente scartate queste ultime ipotesi in quanto avrebbero determinato una serie di problemi: prima di tutto come tener distinto e, quindi, salvaguardare il rapporto tra l'istituzione pubblica e l'organizzazione di volontariato da quello del volontariato con la propria organizzazione e come distinguere l'esercizio di un'attività ad esempio di accoglienza, svolta dal singolo, da quella di una famiglia, di una comunità? come garantire trasparenza dei rapporti con le pubbliche istituzioni specie in caso di convenzionamento e per quanto riguarda i bilanci ecc...?

La commissione parlamentare ha dibattuto molto anche sulla opportunità o meno che i registri fossero a livello comunale, riconoscendo nel Comune la realtà più vicina e diretta interlocutrice dell'organizzazione di volontariato. E' stato ritenuto più giusto però che il Comune svolgesse un importante ruolo di raccordo, di informazione, di verifica di alcuni aspetti o attività ma che dovesse essere demandata alle

Regioni l'organizzazione di questo rapporto.

Il registro a livello regionale avrebbe inoltre garantito la possibilità di fare un censimento delle realtà di volontariato, e quindi, di creare le condizioni per dialogare effettivamente con il mondo del volontariato.

La trasmissione periodica dei registri all'Osservatorio Nazionale, prevista dall'art. 12, consente che tutto il sistema di conoscenze sia a disposizione non soltanto delle istituzioni ma di tutto il volontariato, anche di quello non iscritto nei registri regionali.

La singola organizzazione che opera in una determinata area geografica, ovvero che si iscrive nel registro pertinente dove maggiormente svolge la propria attività, sa anche che può essere parte di un progetto interregionale e che è legittimata a raccordarsi con tutte le pubbliche istituzioni del nostro Paese.

Chiedo scusa se insisto sulle pseudo interpretazioni sollevate in fase di attuazione della legge in tema di istituzione e tenuta dei registri generali del volontariato, ma è un punto nodale attraverso il quale si rischia di vanificare l'attuazione stessa della legge.

Sottolineo che il requisito del diritto soggettivo all'iscrizione, di cui parlava l'On. Bicocchi è stato anch'esso voluto e da tutti richiesto, per cui rimango abbastanza sorpresa che in sede di attuazione della legge-quadro, sia nell'ambito degli uffici, delle amministrazioni regionali, sia a livello di organizzazioni di volontariato, sembra ci si adoperi a scoprire discrezionalità che si intendevano prima superate.

Dopo quanto ho ascoltato mi sia consentito manifestare una preoccupazione e, nel contempo, di esprimere un'attesa. Ho l'impressione che con l'entrata in vigore della legge-quadro c'è un atteggiamento a ripartire "da zero" e non a guardare avanti, facendo tesoro di un cammino già fatto, per continuare, anzi accelerare quel processo innovativo in cui molti di noi hanno creduto e senza il quale viene vanificato il nostro stesso lavoro, lo sforzo compiuto. La legge 266/91 non è un punto di arrivo ma un nuovo punto di partenza. Essa va affiancata e completata con tutto quello che è già previsto nell'ordinamento regionale, ovviamente con i necessari raccordi, e poi vediamo in che modo.

Appare spesso che ci si preoccupi solo di dare interpretazioni che non si discostino, che amplino, che restringano il campo operativo del volontariato e non a ricercare nuovi spazi: vi assicuro che questo non voleva essere e non è l'obiettivo della legge.

Allora, come procedere? Lo ha detto in parte il prof. Guerzoni. Prima di tutto realizzare un raccordo fra tutte le disposizioni che in ogni regione coinvolgono il volontariato. Guardiamo alla Toscana, alla Lombardia, oltre all'Emilia Romagna che ci ospita, e a tante altre regioni. Tutte hanno leggi regionali che in modo diretto o attraverso alcune specifiche discipline prevedono il coinvolgimento del volontariato.

Ho con me un rudimentale specchietto di lavoro, che mi ero preparata durante il

dibattito della legge-quadro sul volontariato, che vi lascio, forse può essere utile. In uno vi sono appunto le leggi regionali vigenti prima della 266 che disciplinano in modo diretto il rapporto con le organizzazioni di volontariato, ed in altro sono indicate le leggi regionali che disciplinano tali rapporti in modo indiretto o stabiliscono condizioni particolari. Sarebbe già importante che a livello locale non accadesse di assumere comportamenti contrastanti ed ove possibile utilizzare lo strumento amministrativo per attutire l'impatto applicativo di cui parlava prima Guerzoni.

Questo che cosa significa: che non occorrono le leggi regionali? che occorrono soltanto le delibere? No, occorrono anche in questo delle leggi che però siano di semplificazione e che, soprattutto, mirino a razionalizzare i servizi, a realizzare una migliore collaborazione con il volontariato, ad allargare questa collaborazione ad ambiti finora inesplorati, come quello culturale, ambientale, carcerario, degli operatori di strada e tanti altri.

Per quanto riguarda il necessario raccordo con le leggi che riguardano particolari settori come la protezione civile ed il volontariato internazionale, debbo fare alcune precisazioni. Mi spiace che sia andato via l'onorevole Bicocchi che a riguardo ha fatto delle affermazioni che non mi hanno del tutto convinta. Nella stesura della legge-quadro il legislatore ha accolto, ritenendole giuste, le proposte delle organizzazioni di volontariato e di tutti i proponenti i vari disegni di legge, circa la necessaria distinzione fra i gruppi e le associazioni che prestano servizio ed attività in modo spontaneo e gratuito, in Italia, e le organizzazioni non governative che operano nei paesi in via di sviluppo.

L'articolo 13, per quanto attiene la protezione civile, intende salvaguardare l'attività di coordinamento ed i requisiti abilitanti a svolgere determinate prestazioni in caso di calamità e di emergenze eccezionali; per quanto attiene invece il volontariato internazionale, consente che esso continui ad essere disciplinato dalla legge 49/83, che prevede per i volontari requisiti e condizioni diversi da quelli di cui agli art. 2 e 3 della legge al nostro esame. Pur sapendo che in tema di solidarietà è difficile fissare confini fra strade che si intersecano, così come avviene con la cooperazione sociale e l'associazionismo, ritengo che non sia né opportuno né corretto mettere sullo stesso piano il volontario che opera in Italia ai sensi della legge 266, che svolge la sua attività in modo del tutto gratuito, ed il volontario che, all'estero, in qualità di borsista o altro percepisce di fatto uno stipendio o altro appannaggio. E' evidente che siamo di fronte a requisiti diversi senza voler con ciò nulla togliere a quelli che sono gli obiettivi, certamente importanti, che vengono svolti dalle organizzazioni non governative.

E' un problema che mi è stato posto in altre circostanze, ed anche per iscritto da alcune organizzazioni non governative o da alcune organizzazioni che si definiscono volontarie e che operano all'estero ed in Italia. Ho risposto loro e lo ribadisco anche in questa occasione che il diritto non consente confusione di condizioni e di ruoli.

Mi permetto di suggerire alle organizzazioni interessate, che hanno gruppi o sezioni che operano in Italia per attività rivolta alla comunità del nostro Paese, o per bambini o emarginati che vengono accolti e vivono sul nostro territorio, grazie al coinvolgimento di volontari che operano nelle condizioni previste dalla 266, di consentire a tali gruppi di organizzarsi come realtà autonome dal punto di vista operativo, gestionale, ecc. per poter usufruire dei benefici di cui alla legge-quadro, che comunque non sono cumulabili con quelli previsti dalla legge 49.

Analoghe indicazioni, sono state fornite alle associazioni nazionali o a quelle definite di self-help.

Bisogna riconoscere che la confusione interpretativa degli articoli 2 e 3 della legge 266 di per sé non esiste ma vi è una pressione a rientrare nei registri regionali del volontariato ai sensi della 266/91 per via dei benefici fiscali da essa previsti. Ciò è comprensibile, ma non ammissibile, per quelle associazioni che resterebbero escluse dalle agevolazioni, ma non per le organizzazioni non governative che già ne usufruiscono da molti anni. Tanto è vero che quando si insisteva con la Commissione bilancio per l'introduzione di tali benefici, fu proposto, in un primo momento, l'estensione di quanto già usufruivano le organizzazioni non governative ed alcune associazioni operanti nel settore dei beni culturali e dello spettacolo.

Invito tutti a voler fare una riflessione più attenta soprattutto sugli aspetti culturali della legge. E' pur vero che forse il riconoscimento del valore sociale del volontariato contenuto nella 266 spinge talune organizzazioni a ricercare una nuova legittimazione, che invece di per sé hanno. Ricordo peraltro che per il riconoscimento di organizzazione non governativa, è previsto un iter complesso, comprendente il parere del Consiglio di Stato ed il possesso di requisiti non previsti per il volontariato di cui oggi ci occupiamo.

Ciò premesso nulla vieta che le Regioni, nella propria autonomia organizzativa, possano benissimo individuare anche un registro che riguardi esclusivamente il settore delle organizzazioni non governative - questa può essere un'ipotesi - ai fini di un migliore collegamento e coordinamento generale.

Un'ultima considerazione per quanto riguarda i registri. Ritengo che le Regioni - con la collaborazione del nostro Dipartimento, se si vuole possano cogliere l'occasione dell'introduzione di questo nuovo concetto di "registro generale del volontariato", per avviare un processo di riordino di tutti i registri ed albi fin qui istituiti, per distinguere quelli che in un certo senso abilitano le singole organizzazioni ad operare nell'ambito di una certa legge, dal registro che semplicemente serve ad identificare una realtà.

E' uno sforzo necessario che può essere fatto in parallelo a quello urgente dell'istituzione dei registri di cui alla 266/91. Al fine di non pregiudicare l'utilizzo dei benefici fiscali e convenzionali si potrebbero intanto riconvertire in registri regionali i precedenti albi del volontariato, ove esistono, istituire sempre con delibera i

registri ove non vi sono e poi, nell'ambito normativo, disciplinare la tenuta, l'aggiornamento e la cancellazione degli stessi.

Il Dipartimento per gli Affari Sociali avrebbe voluto meglio concorrere ad avviare questo processo di adeguamento dell'ordinamento regionale fin dal primo momento di entrata in vigore della legge ed i tentativi non sono mancati.

L'onorevole Martini, Guerzoni, Lumia, che fanno parte dell'Osservatorio, sono testimoni di questo sforzo e di come tutti i tentativi risalgono a prima ancora dell'emanazione dei decreti ministeriali di attuazione.

Il Ministro Jervolino prima ed il Ministro Bompiani poi hanno più volte sollecitato la convocazione di un'apposita Conferenza Stato Regioni e chiesto anche un incontro con la conferenza dei Presidenti delle Regioni attraverso il coordinamento degli assessori volontari; ma vuoi per la situazione politica generale, vuoi per come è strutturata ed organizzata la conferenza dei Presidenti, istituita ai sensi della legge 400 di riforma della Presidenza del Consiglio e per una serie di motivi legati al dibattito sulla legge finanziaria, ciò non è stato possibile. E' però un processo che si sta avviando ed inoltre non significa che il Dipartimento non abbia rapporti di collaborazione con le regioni. Personalmente ho avuto contatti quotidiani con molti di voi, con i singoli assessorati, a livello di incontri promossi dalle Regioni, ecc. e di questo vi ringrazio.

Diciamo, piuttosto, che difficoltà procedurali non hanno consentito un intervento più ampio e più istituzionale anche se il desiderio di collaborare c'è sempre stato da tutte e due le parti.

Soffermiamoci ora sui decreti attuativi. E' stata posta una serie di questioni, in particolare sul decreto attuativo dell'art. 15.

Innanzitutto va precisato che l'art. 15 della legge-quadro prevede l'emanazione del decreto del Ministro del Tesoro entro tre mesi dalla data di pubblicazione in G.U. Tale termine di legge non fu posto a caso, ma era connesso con le scadenze di presentazione dei bilanci degli Istituti di credito. Se il decreto non fosse stato emanato nei termini non si sarebbero potuti prevedere, per gli anni '91 e '92, gli accantonamenti conseguenti (è stato distribuito in sala un prospetto dove sono riportati, ancora in forma parziale e provvisoria, i dati relativi agli accantonamenti fin qui operati).

Desidero chiarire che non fu possibile aprire un confronto con le organizzazioni di volontariato prima dell'emanazione del decreto perché l'Osservatorio Nazionale non era stato ancora costituito; tuttavia non mancarono i contatti con i rappresentanti del Volontariato che più da vicino avevano seguito l'emanazione della legge.

Nella formulazione è stato seguito un criterio di prudenza e di grande disponibilità a ricercare soluzioni che tenessero conto di tutte le esigenze, in particolare del volontariato, nel rispetto dei ruoli istituzionali.

Desidero fugare ogni dubbio sulla volontà di esperire interventi verticistici. Vorrei che non fosse dimenticato, peraltro, che quando fu formulato l'art. 15, fu rea-

lizzata una mediazione in sede di approvazione della legge fra due tendenze: chi voleva sostanzialmente un finanziamento "a pioggia" per il volontariato - e ciò era in contrasto con tutti i contenuti di un dialogo già avviato - e chi, invece, intendeva mettere a disposizione solo servizi ed opportunità di crescita per il volontariato. Fu così che venne fuori la possibilità di utilizzare uno strumento giuridico già esistente che prevedeva la destinazione di una piccola parte delle risorse finanziarie che alcuni Istituti di Credito, in base ad un vecchio regio decreto ed ai propri Statuti, destinano a scopi di beneficenza, istruzione, pubblica utilità, per la promozione di centri di servizio per il volontariato da questo stesso autogestiti.

Questa ipotesi consentiva di coniugare la volontà di destinare risorse a realtà ove il volontariato è più in difficoltà, con la domanda di strumenti di collegamento, di formazione e di informazione proveniente dal volontariato, specie di quello meno organizzato e di tanti piccoli gruppi ricchi di motivazione ma che ancora non sono pronti a stabilire moderni contatti con la Pubblica Amministrazione. Ecco quindi cosa vogliono essere i Fondi speciali: lo strumento per avere centri di servizio per il volontariato, gestiti dal volontariato e per la promozione del volontariato.

Come realizzare allora il rispetto dell'autonomia bancaria, della spontaneità e libertà dei gruppi, il controllo e la trasparenza dell'utilizzazione delle risorse ed il collegamento con le istituzioni centrali e locali? Da qui la necessità di collocare tale fondo presso le regioni come entità territoriale e per il necessario coordinamento delle politiche da svolgere con la partecipazione del volontariato. Nel contempo, il Comune che è l'istituzione più vicina ai gruppi di volontari non poteva non essere parte veicolante delle esigenze che sarebbero state proposte dalle organizzazioni di volontariato.

Il Fondo speciale è evidente che non poteva essere gestito direttamente dalla Regione e non soltanto per i motivi appena espressi, come d'altronde è affermato nella ricordata sentenza della Corte Costituzionale, che ha confermato la piena costituzionalità dell'art. 15 della legge ed ha precisato: "Non fondate sono, altresì, le questioni di legittimità costituzionale che le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 15 della legge esaminata"... "I dubbi di legittimità costituzionale ora esaminati sono basati sull'erronea premessa che le disposizioni impugnate attengano a una materia di competenza regionale o provinciale, l'assistenza e la beneficenza pubblica. In realtà, poiché loro oggetto è l'accantonamento di quote degli utili realizzati da istituti di credito e da casse di risparmio affinché queste siano destinate in direzione della promozione e dello sviluppo del volontariato, le disposizioni contenute nei primi due commi dell'art. 15 riguardano la materia, di spettanza statale, concernente l'ordinamento degli istituti di credito. Più precisamente, le disposizioni esaminate addossano su detti istituti un onere destinato alla costituzione di fondi speciali diretti a finanziare centri di servizio gestiti dalle stesse organizzazioni di volontariato al fine di sostenere e di qualificare l'attività degli operatori volontari. E' evidente che

con tali previsioni il legislatore ha voluto prefigurare una soluzione organizzativa che, tendendo a salvaguardare, per quanto possibile, l'autonomia delle attività di volontariato e, quindi, a porle al riparo anche da condizionamenti derivanti dalla gestione pubblica dei servizi, di sostegno a favore delle stesse attività, individua nella costituzione dei fondi speciali presso le regioni o le province autonome, non già una funzione conferita o demandata a tali enti autonomi, ma, più semplicemente, la collocazione e la operatività spaziale dei fondi medesimi: *le regioni e le province autonome, in altri termini, denotano nelle disposizioni impugnate l'ambito territoriale in relazione al quale quei fondi vanno costituiti e resi operanti*".

Debbo pertanto smentire le affermazioni di chi mi ha preceduto allorché ha affermato una pronuncia di incostituzionalità dell'articolo in questione. La Corte Costituzionale è stata inoltre chiamata ad esprimersi anche sul decreto del Ministero del Tesoro. Su tale secondo punto potrò ritornare nel dibattito.

Vi rendete conto che nell'emanazione delle disposizioni attuative eravamo di fronte ad una disciplina nuova. Allora si è ritenuto di procedere così: mettere intorno ad un tavolo, in condizioni di parità, i soggetti erogatori delle risorse, chi è preposto al coordinamento con le istituzioni pubbliche (la Regione) ed i soggetti cui è demandata la realizzazione concreta dei centri di servizio e l'individuazione dei bisogni di raccordo sul territorio, quindi le organizzazioni di volontariato. Nonostante il Dipartimento per gli Affari Sociali volesse restare fuori, è stato ritenuto necessario il raccordo con l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato e la presenza di chi poteva realizzare una mediazione fra la rappresentanza bancaria che cercava una maggioranza tipicamente bancaria e le realtà istituzionali e di volontariato.

Il Comitato di gestione è nato così. Nonostante lo sforzo e la buona volontà siccome sapevamo che era una disciplina nuova che andava sperimentata, eravamo convinti che dopo i primi due anni si sarebbe stati in grado di apportare le necessarie modifiche. Però se non si avviano le procedure per costituire dei centri di servizio e si continuerà a disquisire sui numeri, sulle attribuzioni e sulle prerogative molto probabilmente i fondi resteranno accantonati, ammesso che ciò sia possibile. Sapete inoltre che nel frattempo è intervenuto un contenzioso; sono stati presentati ricorsi dalle Regioni (Lombardia e Province Autonome di Trento e Bolzano) che contestano il contenuto, rivendicando un'autonoma competenza sulla gestione dei fondi, ma su questo la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 75, è stata molto precisa nel respingere perché infondati i rilievi di illegittimità costituzionale dell'art. 15 ed ha anticipato le interpretazioni da dare al decreto. Essa ha, peraltro, dichiarato irricevibile il ricorso della Regione Lombardia notificato erroneamente al Ministro del Tesoro e non al Presidente del Consiglio. I contenuti di tale ricorso sono analoghi a quelli delle Province Autonome e trovano risposta nella stessa Sentenza n. 75. Vi è stata poi una seconda pronuncia della stessa Corte che è intervenuta nel luglio. Questa non inficia né l'impalcatura del decreto, né la destinazione, né gli obiettivi, ma

muove un rilievo di carattere generale che già in altre circostanze, per altre leggi, la Corte Costituzionale ha svolto: allorché si individua una rappresentanza regionale nell'ambito di un contesto, di un comitato, va genericamente detto "la Regione" e non l'organo di rappresentanza regionale. Nel decreto sono stati indicati i ruoli sia del Presidente della Giunta regionale che del Presidente del Consiglio regionale per coinvolgere al massimo la Regione e conciliare la massima rappresentatività politica che è data dal Consiglio con le competenze di gestione che sono della Giunta. Il suddetto rilievo non costituisce una preoccupazione perché non è indispensabile modificare il decreto in quanto sono le singole Regioni che decidono chi designare. Nel decreto interministeriale, d'altronde si dice il Presidente della Regione o un suo delegato, il Presidente del Consiglio regionale o un suo delegato. Di fatto sono rispettati i contenuti, anche se sotto il profilo giuridico-formale occorre dire "la regione".

Allo stato attuale, siccome è stata respinta dal Consiglio di Stato la sospensiva del TAR del Lazio, presentata dalle associazioni Auser e Codacons, si potrebbe procedere alla istituzione di detti centri di servizi, ovviamente con la piena collaborazione delle Regioni e del volontariato. E' doveroso da parte mia sottolineare che vi sono leggi e proposte di legge regionali che, nonostante le sentenze della Corte Costituzionale, continuano a voler sostenere la competenza esclusiva delle Regioni per quanto attiene alla gestione del fondo speciale.

Vi sono al riguardo rilievi del Commissario di Governo, in particolare sulle leggi regionali della Campania e della Liguria.

E' proprio notizia dell'altro ieri che nuovi ricorsi sono stati presentati da parte di istituti di credito, oltre a quelli già citati. A livello toscano credo siano la Cassa di Risparmio di Pisa e quella di Firenze, avverso la legittimità costituzionale dell'art. 15 e di un altro decreto del Ministero del Tesoro che riguarda la non approvazione del loro nuovo Statuto in quanto non contempla le disposizioni relative agli accantonamenti previsti dall'art. 15. Sembra che ci sia stata qualche giorno fa, una pronuncia del Tar della Toscana che parzialmente accoglie tali rilievi.

Non posso entrare nel merito di tale sentenza perché non è stata ancora notificata alla Presidenza del Consiglio che probabilmente interporrà appello alla Corte Costituzionale.

Desidero solo sottolineare che serpeggia uno strano modo di volere affrontare questo problema che certamente non è nell'interesse del volontariato, né del funzionamento delle istituzioni, anzi crea divisioni anche fra le associazioni che prima beneficiavano di tali aiuti senza dover rendere conto a nessuno e chi invece ne resta escluso. Si è verificato perfino che un'organizzazione si è dichiarata d'accordo con le banche che rivendicano una maggioranza superiore a quella prevista dal decreto. Voi sapete, infatti, quando vengono presentati i ricorsi al Tar, essi vanno notificati a un contro interessato. Gli istituti ricorrenti hanno notificato il ricorso ad una organizzazione di volontariato che era già beneficiario. Lascio a voi ogni altra considerazione.

Questo episodio è un'ulteriore conferma sia della preoccupazione del legislatore a ricercare trasparenza, sia della necessità di porre condizioni ben precise, valide per tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda poi i decreti attuativi, mi riferisco quello sulle assicurazioni, so benissimo che c'è stato un grande disagio perché il decreto emanato non è quello concordato in sede di Osservatorio. Purtroppo questa è la prova delle difficoltà che si incontrano anche nel dare attuazione alle disposizioni più semplici. Debbo dirvi però che nel ricercare una soluzione amministrativa corretta abbiamo visto che non era poi così semplice dare attuazione all'art. 4 come appariva a prima vista. Siamo stati insieme al Ministero dell'Industria, per individuare i problemi che sorsero dopo l'entrata in vigore di tale decreto ed abbiamo constatato che nonostante le esperienze maturate prima della legge, diverse sono le condizioni e le posizioni giuridiche che si sono determinate con l'entrata in vigore di essa. A queste difficoltà è stata trovata una soluzione, condivisa dall'Osservatorio e dal Ministero dell'Industria, da dove mi si dice che il nuovo decreto è già alla firma del competente Ministro fra le pile di decreti giacenti. Il Dipartimento ha ripetutamente sollecitato gli organi preposti e ci è stato assicurato che presto il decreto di rettifica sarà emanato.

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali è in vigore la circolare n. 3/92 attuativa dell'art. 8; qui c'è una discordanza tra la legge che parla del decreto attuativo e l'Amministrazione finanziaria che ha emanato una circolare come abitualmente fa; essa però è firmata dal Ministro quindi ha lo stesso valore del decreto. In tale circolare è prevista invece la costituzione di una Commissione Interministeriale per l'individuazione dei criteri e l'accoglimento delle istanze che si riferiscono alle attività economiche e produttive marginali. Anche questa è una disciplina nuova, una terminologia introdotta dal legislatore ed ha bisogno di una messa a punto concreta.

Tutti sappiamo che vi sono e cosa sono, i vari campi Emmaus, la raccolta della carta, di stracci o altre attività che nella circolare si dice "sono riconducibili a particolari tradizioni locali". Questa Commissione è in corso di costituzione e quanto prima sarà operativa. Poi saranno emanati i decreti "una tantum" per quanto riguarda l'accoglimento di tali istanze. Nel ringraziare tutti per l'attenzione riservatami, chiedo scusa per una rappresentanza molto schematica, certamente più arida rispetto a chi mi ha preceduto, ma mi è stato affidato il compito di trattare delle disposizioni attuative e ho quindi avvertito il dovere di fornire una serie di informazioni e di precisazioni. Sono qui per completare questo quadro nel dibattito che seguirà anche se non potrò fermarmi sino alla fine della serata essendo in corso la settimana europea di prevenzione dalla droga. Un rinnovato grazie.

IL DECRETO DEL MINISTRO DEL TESORO
E LA PARTECIPAZIONE DEGLI ISTITUTI DI CREDITO
AI COMITATI DI GESTIONE PER I CENTRI DI SERVIZIO

Alessandro Garbarino
Segretario generale dell'Associazione tra le Casse di Risparmio

Il motivo per cui l'Associazione tra le Casse di Risparmio Italiane è qui presente oggi è intuitivo. L'Associazione rappresenta le Casse di Risparmio che recentemente, in seguito ad una legge, la cosiddetta legge Amato di cui probabilmente tutti voi avete sentito parlare, una legge del 1990, si sono trasformate ed entro il mese di agosto scorso hanno completato il processo di ristrutturazione facendo sorgere una duplice categoria di istituti, un ente conferente detto fondazione e un ente conferitario, sotto forma di società bancaria per azioni, che è la banca vera e propria. Quindi le Casse di Risparmio, in quanto categoria giuridica, così come previsto dall'art. 5 della legge bancaria, non esistono più dal punto di vista formale, anche se attualmente ancora esiste l'art. 5 di cui si prevede l'abrogazione con il recepimento della seconda direttiva di coordinamento bancario della Comunità Europea, recepimento che è all'esame del Parlamento.

Io avrei dovuto svolgere tutta una parte introduttiva per far capire esattamente i termini della problematica che ci riguarda a persone che forse non sono dell'ambito bancario ed economico, non operano in questo settore e quindi possono avere di queste banche una visione non approfondita, perché ritengo che sia molto importante individuare, all'interno di queste banche, le motivazioni profonde per le quali queste banche da sempre - e sono banche sorte in Italia 170 anni fa - sono a fianco anche, e non soltanto, ovviamente, delle organizzazioni di volontariato perché sono presenti nel loro territorio, svolgendo attività a favore di iniziative ed enti di carattere sociale, assistenziale, culturale, in tutte le loro espressioni.

Giustamente la dott.ssa Vinci ha ricordato, citando il passo di una sentenza recente della Corte Costituzionale, come il volontariato non sia un settore di attività ma sia un modo di essere della personalità, un modo di manifestare, da parte dell'uomo, una sua vocazione, una sua tensione morale, una sua partecipazione solidaristica ai bisogni della collettività. Questa è appunto una delle motivazioni fondamentali per cui sono sorte le Casse di Risparmio: andare incontro ai ceti meno abbienti; è scritto negli Statuti di costituzione delle prime Casse di Risparmio, e anche delle successive, fin dai tempi dell'impero Austro-ungarico, dato che le prime Casse di Risparmio sono sorte in Veneto nel 1822.

Questo per dire che la sensibilità manifestata dalle Casse di Risparmio è fuori discussione, non sto a citare cifre, non sto a citare dati particolari. Dico soltanto che per legge, fino a quando esse sono state operanti su tutto il territorio nazionale "potevano" - non "dovevano", dott.ssa Vinci, destinare fino a metà dei propri utili netti a erogazioni di beneficenza. Ma non soltanto le Casse di Risparmio potevano far questo, perché altre categorie di aziende di credito che non erano e non sono Casse di Risparmio hanno nei loro Statuti - e questa volta si tratta di autonomia statutaria - analoghe previsioni: alludo alle Banche Popolari, alludo alle Casse Rurali, all'allora Banca Cattolica del Veneto, ecc.

Questo significa che questa attenzione al territorio, anche se nell'ambito delle Casse di Risparmio era un tratto costituzionale della loro stessa ragione di esistere, non era però un fatto unico, un episodio isolato nel mondo del credito. Le fondazioni che derivano dalla ristrutturazione delle Casse di Risparmio e che oggi sono operanti sono enti pubblici, come giustamente ricordava la dott.ssa Vinci, ma non statali perché i fondi che esse amministrano non sono statali. Di chi sono questi fondi? Sono dei privati, si tratta di enti pubblici i cui fondi di dotazione derivano dall'iniziativa, dalla gestione, dai lasciti, dalle donazioni e dalla costituzione di fondi della collettività, a volte di privati cittadini, a volte di enti locali, a volte di enti morali, a volte anche dell'ACRI. Noi, come Associazione fra le Casse di Risparmio, abbiamo costituito nel dopoguerra alcune Casse di Risparmio, partecipando quindi alla loro costituzione, con dei fondi che non erano certamente statali.

L'Associazione fra le Casse di Risparmio, detto per inciso, è un'associazione volontaria non riconosciuta, retta e disciplinata dagli art. 36 e seguenti del codice civile, e quindi non è un ente pubblico. Eppure, abbiamo nel decreto di attuazione ministeriale del 21 novembre 1991 un ruolo ben preciso, siamo citati - all'art. 1 e all'art. 2 - perché rappresentiamo appunto quella realtà alla quale è stata affidata una importante funzione, quella di sovvenire alle esigenze di soggetti che, o dal punto di vista formativo - come è stato appena detto adesso, cosa che mi trova pienamente consenziente - o da un punto di vista organizzativo devono andare incontro a bisogni reali della collettività; ma si tratta di soggetti privati. E allora si è creata con questa legge, con questo decreto una strana situazione di fatto, e di diritto naturalmente; si è imposto per legge - il famoso art. 15, appunto, della legge 266 - ad enti, che sono di natura pubblica ma non statali, di destinare una parte dei propri utili, nel caso di Casse di Risparmio, o dei propri proventi nel caso delle fondazioni - e vi dirò perché sono state considerate tutte e due le fattispecie nel decreto - di destinarli ad attività di volontariato e in particolare alla costituzione di fondi regionali speciali.

A questo punto, devo dire che, per sgombrare il campo dal dubbio, oltre alle fondazioni si sono citate le Casse di Risparmio soltanto perché in quel momento il decreto sarebbe entrato in vigore prima del completamento del processo di ristrutturazione di tutte le Casse di Risparmio. In quel momento, soltanto alcune Casse di Ri-

sparmio avevano completato il processo di ristrutturazione costituendo la loro fondazione e la loro società bancaria, ma la stragrande maggioranza delle Casse di Risparmio non aveva ancora completato questo processo, che si è concretizzato proprio fra i primissimi giorni del 1992 e, come dicevo prima, l'agosto scorso. Oggi esistono 82 fondazioni, 79 istituti bancari in forma di società per azioni le cui azioni sono di proprietà, direttamente o indirettamente, delle fondazioni, da cui hanno avuto il conferimento patrimoniale e dei vari beni strumentali.

E allora sorgono alcuni problemi e da qui quella che in certo senso è stata un po' la contrapposizione tra le Casse di Risparmio da un lato e il potere, diciamo politico in senso lato, dall'altro. Diciamolo apertamente, si tratta di un'imposizione fiscale, non si tratta di una legge non fiscale. Le norme di questo art. 15 non hanno caratteristiche orientative o di indirizzo nell'ambito della competenza statale nel settore creditizio, ma hanno tutte le caratteristiche di un'imposizione fiscale. Come tale, questo articolo non può essere considerato a nostro avviso Costituzionale. Ma non solo a nostro avviso perché come citava prima la dott.ssa Vinci, c'è stato proprio di recente un rinvio alle Corti Costituzionali della legge 266 per accertare l'eventuale vizio di incostituzionalità dell'art. 15 rispetto ad una serie di articoli della Costituzione, il 2, il 3, il 24, il 41, il 47, il 53, l'81 e il 97. Non si tratta di violazione di un solo articolo, come vedete, ma di parecchi.

La cosa è derivata da un ricorso che alcuni istituti toscani hanno fatto al TAR della Toscana impugnando il decreto del Ministro del Tesoro con cui si approvava il loro Statuto a condizione che vi venisse inserita questa norma, che prevede di devolvere 1/15 - parlo delle fondazioni, ovviamente - dei loro proventi a favore delle attività di volontariato, ex art. 15, appunto, della legge 266. Per dirla in breve, direi che questa norma viola due o tre cose fondamentali che stanno addirittura, sotto certi aspetti, alla base dello stato di diritto, e la più importante è l'autonomia statutaria di enti che dovrebbero essere liberi di decidere se dare, quanto dare, quando dare, a chi dare. Tutto questo con questa norma non è possibile, quindi violazione dell'art. 2 e dell'art. 3 della Costituzione. Non solo, ma la norma non riguarda tutti gli enti che potrebbero farlo per vocazione e per Statuto; e qui mi riallaccio a quello che ho accennato a proposito delle Banche Popolari, delle Casse Rurali, ma anche a proposito dell'unico istituto di credito di diritto pubblico a tutt'oggi rimasto tale, vale a dire il Monte dei Paschi di Siena che è del Tesoro e che non ha dato ancora luogo alla fondazione e alla società bancaria per azioni né sembra abbia intenzione di farlo, almeno in tempi brevi, perché la legge Amato non è obbligatoria per le banche.

Tutti questi altri soggetti, potenziali destinatari della stessa norma ne sono esclusi, quindi c'è una violazione della parità di diritto tra i vari soggetti.

Le Casse di Risparmio non vogliono non pagare, assolutamente, anzi nelle cifre che credo siano state distribuite tra voi c'è addirittura la destinazione a favore del volontariato da parte di una Banca del Monte che non si è trasformata; perché in

questo momento non si può trasformare per ragioni patrimoniali, e che ugualmente, pur non essendo direttamente interessata alla norma della legge, ha comunicato sia a noi come Associazione, sia all'Osservatorio per il volontariato, così come vuole il decreto, che aveva accantonato milioni e milioni per questa attività.

Quindi non si tratta, badate bene, di una contrapposizione al volontariato, assolutamente no; si tratta di ricercare una soluzione che impedisca un "vulnus", come si dice in diritto, cioè una ferita, un qualcosa che tocca nell'intimo, un diritto fondamentale di ciascun cittadino, cioè quello di decidere nella formazione sociale - e per formazione sociale intendo nella costituzione di organismi sociali - i propri diritti, le proprie scelte, la propria autonomia di dire sì o dire no. Magari di dare anche di più, magari di dire a chi, perché nel decreto tra l'altro si dice che almeno il 50% del quindicesimo dei provvedimenti delle fondazioni debba andare ai centri di servizio, tramite i fondi speciali della Regione in cui l'ente ha sede. Ma gli enti fondazioni sono aterritoriali, non solo territoriali. Quindi c'è anche un aspetto di illogicità in questa previsione normativa.

Non solo, ma a parte l'impossibilità di determinare la zona liberamente - o del tutto liberamente, se volete - c'è anche l'impossibilità di determinare il chi, cioè l'oggetto, il destinatario preciso. Questo destinatario deve poter essere identificato e non è possibile - e quindi ho sentito voci in questo senso, appunto - dimenticare tutte le attività che non rientrano strettamente nella legge del volontariato.

Proprio l'intervento di poco fa ce ne ha dato una dimostrazione e una testimonianza direi quasi sofferta sulla pelle. Ci sono delle attività che sfuggono alla legge, ma non perché non siano degne di essere tutelate. Sono una cosa diversa, certo, sono anche però volontariato spontaneo, sono anche attività che ugualmente possono essere tutelate e che le Casse di risparmio oggi, magari con uno di quegli interventi a pioggia che sono stati citati, sostengono. Detrarre una parte dei loro proventi, o degli utili delle Casse di Risparmio (nel caso delle Casse di Risparmio), dalle loro disponibilità di erogazione significa non solo ferire questa autonomia statutaria perché si vieta, si impedisce il libero esercizio di un diritto, ma significa anche diminuire in una certa misura - sia pur piccola, sia pur minima, ma è il principio quello che conta - la capacità di resistenza e di solidità del sistema integrale - e qui ci sarebbe un discorso molto lungo che purtroppo qui non ho il tempo di sviluppare - che era stato voluto dal legislatore quando ha fatto la legge Amato. Quindi c'è una contraddizione tra il legislatore del '90 e il legislatore del '91 che determina anche una difficoltà di far sì che le banche e le fondazioni possano in qualche modo tutelare, dal punto di vista giurisdizionale, i propri diritti. Perché? Perché il decreto, e quindi il Ministero del Tesoro che applica il decreto, impone alla fondazione di modificare il proprio statuto inserendo quella previsione. Questa previsione, inserita a questo punto, potrebbe essere considerata un'acquiescenza della fondazione e quell'impostazione e un'acquiescenza della fondazione a quell'imposizione significa non poter più adire

alla tutela giurisdizionale del proprio diritto. E questo è un altro tipico esempio di violazione costituzionale.

Nelle due sentenze della Corte Costituzionale di febbraio e di luglio a voi distribuite non si fa cenno a tutto questo perché non sono stati impugnati tutti questi aspetti, assolutamente. Quelle sentenze che voi avete nella cartellina, se le leggete attentamente, si indirizzano a tutt'altri articoli del decreto e della legge e, per quanto riguarda l'art. 15, si riferiscono al terzo comma che c'entra soltanto nel campo dell'applicazione di tutto quello che riguardano i primi due commi dell'art. 15 per quanto riguarda le Province autonome di Trento e Bolzano, che è un aspetto del tutto particolare che non interessa, ovviamente, le Casse di risparmio. Quindi l'art. 15 può apparire costituzionale sotto quei profili, ma sotto altri profili noi abbiamo dubbi che sia costituzionale.

Il TAR della Toscana adesso ha ordinato la sospensiva non di attuazione della legge, del decreto sia ben chiaro, ma del decreto impugnato, vale a dire della autorizzazione da parte del Ministero del Tesoro per quanto riguarda il nuovo Statuto della fondazione delle Casse di Risparmio che hanno fatto ricorso.

Questi statuti, quindi, oggi sono monchi, cioè manchevoli di una certa previsione fino al momento in cui, dice il TAR, la Corte Costituzionale non avrà depositato la propria sentenza. E questa sentenza dovrà tenere conto di tutti questi aspetti che molto succintamente ho cercato di dire, il che non significa ovviamente che le altre Casse di Risparmio non possano o non debbano fare l'accantonamento, e quindi la devoluzione, qualora si potesse costituire tutta quella serie di comitati di gestione previsti dal decreto e quindi non significa assolutamente che resta bloccata la legge o l'attuazione della legge sul volontariato, sia ben chiaro, non vorrei essere frainteso in questo.

Ma qualora la Corte Costituzionale - e questo è lo scenario che vorrei semplicemente sottoporvi - dovesse decidere che effettivamente quell'art. 15 viola tutte queste norme, o meglio tutti questi principi sanciti nella Costituzione, quindi l'uguaglianza, l'uguaglianza nella capacità contributiva, la possibilità di far riferimento a precisi indicatori di questa capacità, l'unità, la globalità, l'universalità e la veridicità del bilancio - perché qui si va ad incidere anche nel bilancio delle pubbliche amministrazioni - il diritto alla tutela giurisdizionale, l'autonomia negoziale, l'autonomia dell'uomo, come accennavo prima, nel costituire le sue forme sociali di organizzazione, la tutela del risparmio che deriva proprio da quella impossibilità o da quella minore possibilità di raggiungere certi fini voluti dalla legge Amato, e infine un principio molto più ampio che li comprende tutti, cioè una certa apparenza di ragionevolezza e di arbitrarietà della classificazione legislativa, - discorso che ci porterebbe per molto, molto lontano - ecco, direi che se noi potessimo pensare per un momento che la Corte Costituzionale accogliesse questi dubbi e proclamasse la illegittimità costituzionale di questo art. 15 sotto tutti questi profili, tutte le fondazioni potrebbero - e uso il condi-

zionale perché potrebbero anche non volerlo - chiedere ovviamente la modifica statutaria degli Statuti che fino ad ora sono stati approvati dal Ministero del tesoro espellendo da questi Statuti quell'articolo o quelle norme che prevedono il quindicesimo dei proventi da destinare alle organizzazioni di volontariato, o meglio ai fondi speciali regionali per il volontariato.

Non è detto che lo facciano; anche qui devo usare il condizionale. Potrebbero farlo, non è detto che lo farebbero, ma una cosa è certa: esse non possono permettere che oggi, con una causa così nobile qual è quella del volontariato e magari un domani, quando un legislatore dovesse pensare di introdurre con lo stesso meccanismo e con la stessa logica, che noi consideriamo anticostituzionale, analoghi vincoli di destinazione per altri settori - per esempio alcuni settori che le stesse Casse di Risparmio in parte, nella loro autonomia statutaria, hanno previsto come scopi nei loro Statuti - si possa, da parte del legislatore, agire impunemente toccando beni della collettività a favore di cose che magari con la collettività poco avrebbero a che fare - a differenza, ovviamente, del volontariato, questo è pacifico - ma che potrebbero servire a fini voluti semplicemente dal legislatore.

In un convegno del novembre dell'anno scorso, del '91, l'on. Amato, non ancora Presidente del Consiglio, che si considerava nonno del decreto di attuazione della legge di cui era padre, diceva che il legislatore aveva concepito questa legge perché ad un certo punto le Casse di Risparmio, che già avevano queste finalità sociali, potessero in qualche modo sostituirsi allo Stato nel sostegno di queste attività. Poi faceva i calcoli e concludeva che se le Casse di Risparmio S.p.A. non avessero conseguito tot. migliaia di miliardi di utili per poter destinare almeno 600 o 700 miliardi di lire ad erogazioni di pubblica utilità, allora a che cosa sarebbe servita la legge?

Ecco, questa è la logica del legislatore che noi consideriamo estremamente pericolosa, per cui noi siamo favorevoli a considerare - e ad incontrarci eventualmente anche su un tavolo politico - una soluzione alternativa che in un certo senso faccia decadere, se vogliamo, tutti quei dubbi e tutte quelle legittime considerazioni di illegittimità costituzionale e che possa in qualche modo assicurare comunque anche al volontariato i fondi di cui ha bisogno. Grazie.

Replica Dott. ssa Maria Teresa Vinci.

Ho il dovere di fare alcune precisazioni, perché ho l'impressione che si possa generare una gran confusione.

Prima di tutto l'art. 15, elaborato in seno alla Commissione Affari Costituzionali, di cui è stato relatore un illustre Presidente della Corte Costituzionale, è stato vagliato sotto tutti i profili di costituzionalità possibili. Secondo, questo articolo fu concordato dal legislatore con le autorità bancarie; di conseguenza, prima ancora di essere portato all'approvazione, fu acquisito il parere della Banca d'Italia che è l'autorità vigilante per alcuni aspetti e del Ministero del Tesoro nonché delle Commissioni Bilancio e Tesoro delle due Camere. Per cui, diciamo, tutti questi problemi che un po' artificiosamente, consentitemi, sono stati sollevati sul contenuto di questo articolo credo che siano stati affrontati da autorevoli depositari del diritto, contrariamente a quanto si vuole fare intendere. Questo per un'informativa di carattere generale. Poi un'informativa sostanziale: gli Statuti di alcune banche cui faceva riferimento il dott. Garbarino, che prevedono la destinazione di alcuni utili ad attività di beneficenza, ecc. (non ho con me copia delle disposizioni però è possibile averle in qualunque momento) erano stati formulati in base a delle norme precise, che avevano un'origine addirittura in un regio decreto e successivamente reiterate nelle successive leggi bancarie; pertanto, per alcuni istituti di credito e alcune Casse di Risparmio, vi è questa previsione statutaria che non è nata soltanto per la spontaneità e la generosità delle banche, perché le banche è chiaro che fanno il loro mestiere, ma per un preciso dettato del legislatore nazionale.

Nella fase attuale, dopo l'entrata in vigore della legge Amato e quindi con la costituzione delle Fondazioni bancarie o S.p.A. che, per sgomberare il campo da ogni dubbio, non hanno niente a che fare con le fondazioni che si occupano di solidarietà (anche questa è una provocazione che è venuta fuori dopo l'entrata in vigore del decreto; l'art. 3 prevede che possano realizzare i centri di servizio organizzazioni di volontariato o fondazioni che hanno fini di solidarietà, con ciò non si vuole assolutamente prendere in considerazione le fondazioni bancarie. Questo è molto chiaro, ma siccome la questione è stata sollevata anche in giudizio sono costretta a precisarlo).

Di conseguenza il legislatore moderno ha attualizzato una norma che ha origini antiche che già prevedeva una destinazione d'uso da parte degli utili, e vi dirò, che durante la discussione del disegno di legge-quadro si ritenne giusto prevedere soltanto una piccola destinazione d'uso sia per il rispetto di quelle che erano già le tradizioni dei singoli istituti, sia perché al volontariato non si volevano fornire i finanziamenti a pioggia (di cui poco fa sentivo parlare), ma si volevano offrire soltanto nuo-

vi strumenti organizzativi per poter lavorare, per poter meglio qualificare l'azione volontaria, per poter meglio essere presenti e realizzare quel cambiamento che si auspica.

Altro punto, il decreto di cui parlava il dott. Garbarino è stato impugnato sì per alcuni aspetti riferiti alla competenza regionale, ma la Corte Costituzionale nelle due pronunce è entrata nel merito della completa legittimità del contenuto dell'articolo, per cui, se mi consente, dott. Garbarino, quanto da Lei già esposto è un sistema di incentivare un contenzioso progressivo per rendere difficile la realizzazione a stretto termine di obiettivi che potrebbero essere utili per la crescita del volontariato. Mi dispiace smentirla ma questa è la pura verità. Bisogna ad un certo momento che le forze del volontariato, le istituzioni pubbliche centrali e periferiche, di fronte ad una norma cui deve essere data attuazione, si mettano al lavoro insieme ed affrontino dubbi e difficoltà. L'on. Ministro, per ragioni di opportunità, ha inteso aspettare anche la pronuncia del TAR sui contenuti del decreto, in particolare sui rilievi che si riferiscono alla costituzione dei Comitati di gestione. Ha però invitato le Regioni ed i volontari a cominciare a lavorare per le designazioni. Già il Ministro Jervolino, nella seduta dell'Osservatorio di gennaio del 1992 ha invitato tutte le regioni che erano presenti ad individuare i rappresentanti regionali che dovevano far parte dei Comitati. Vuol dire che, per quegli istituti di credito, che sono due o tre rispetto al quadro generale (gli accantonamenti sono stati operati dal 90% di tutti gli istituti di credito) a seguito di quello che dirà la Corte Costituzionale, vi sarà un adeguamento a seconda di quello che deciderà la Corte Costituzionale. Ora le istituzioni hanno un dovere ben preciso, che è quello di dare attuazione ad un articolo di legge, ad un decreto ministeriale ritenuto legittimo per due volte dalla Corte Costituzionale, ad impiegare delle risorse che già sono state accantonate e a vedere in che modo realizzare l'organizzazione di questi Centri. Questo ritengo sia l'obiettivo di tutti noi.

INTERVENTI ASSESSORI REGIONALI

Io vorrei partire proprio da queste ultime battute per sollevare un problema. Quando le Regioni hanno affrontato criticamente questa parte del ragionamento, lo hanno affrontato perché erano consapevoli di alcuni rischi che mi sembra che questa mattina si siano puntualmente verificati. Istituire questa parte, diciamo così, economica della legge e fatta in maniera tale, nella sua parte regolamentare, per cui la direzione di questa partita fosse, seppure contestata come abbiamo sentito, in mano ad una rappresentanza del mondo del credito, fece sorgere alle Regioni due problemi. Il primo era di ordine generale: avevamo avuto tante volte discussioni con gli istituti di credito che a volte, non tenevano conto delle indicazioni programmatiche, organizzative che le Regioni si danno nel loro territorio, per cui c'era il rischio che si formasse, in una situazione in cui l'istituto regionale fosse una piccola parte, un canale parallelo rispetto all'organizzazione di alcuni servizi. Diciamo che questo problema rimane tutto in piedi, ma può essere risolto in un rapporto di confronto dialettico costruttivo con l'insieme delle forze della società civile, del volontariato che si esprime e che, in un rapporto corretto e dialettico tra istituzione e società civile, ritrovano un modo di individuare obiettivi comuni e camminare insieme su questi obiettivi comuni.

L'altra questione, anche questa di ordine generale, seppure più parziale, era quella di dire che questo meccanismo avrebbe sicuramente ingenerato lontananze e sospetti; sospetti da parte del mondo del volontariato, di essere mercanteggiati così come è avvenuto anche fuori, sospetti appunto di allontanare la credibilità delle istituzioni, quando l'insieme della legge aveva ed ha - questa sollecitazione che anche questa mattina è venuta fuori la raccolgo - fra i suoi punti di merito principalmente quello di essere forse l'unica legge, in questa fase, che cerca di riavvicinare la società civile alle istituzioni nella sua inquadratura generale.

Ed oggi abbiamo sentito che questi problemi sono stati sollevati, quindi la preoccupazione che le Regioni avevano avuto non erano preoccupazioni campate per aria, tant'è vero che oggi questi nodi giungono al pettine.

Rispetto alle questioni particolari dell'ultima parte del ragionamento, vorrei sottolineare anch'io che ci possono essere tutte le riserve di ordine costituzionale che uno può immaginare; resta il fatto che noi dobbiamo abituarci però in questo benedetto Paese che, fino a quando una norma non viene modificata da un'altra norma, bisognerà rispettarla, ci piaccia o non ci piaccia. Questo è uno dei fondamenti di un paese democratico, che non si scrivono le leggi, si danno delle conseguenze derivanti da questa legge e poi, siccome questa legge non ci piace non se ne fa attuazione. Fino a che non ci sarà qualcosa che modificherà questa legge, questa legge è operan-

* Testo non rivisto dall'autore

te, ed è operante anche per noi che abbiamo fatto alcune rimozioni, alcune osservazioni, e mi sembra, anche puntuali.

Detto questo, volevo fare un'altra osservazione. Questa mattina è stato estremamente importante ascoltare direttamente alcune questioni che chiariscono alcuni problemi. Sui ritardi: è vero che ci sono ritardi, ma tutte le difficoltà del dibattito hanno dimostrato che forse ci sono motivi, c'è sostanza nel contendere, non c'è soltanto cattiva volontà politica.

Abbiamo sentito diversi problemi e con interpretazioni anche diverse, sia pure nelle sfumature, ma ci sono anche differenziazioni che sono venute fuori. Una delle questioni, però, che è stata sottovalutata è che è vero che quasi tutte le regioni avevano una legislazione che si occupava di questi aspetti, qualcuna ce ne aveva di più, qualcuna di meno, qualcuna di data più antica, ma è anche vero che era inevitabile che succedesse quello che è successo e che cioè si riaprisse un dibattito, un confronto, un approfondimento ed un rapporto tra l'istituzione e la società civile. Ma se questa legge aveva questo obiettivo nella sua natura, come è possibile pensare che l'applicazione possa essere un fatto semplicemente e, scusate, banalmente burocratico? Non è così perché dentro questa legge si muovono centinaia di migliaia di persone, di coscienze civili, di problemi che si agitano dentro alla mente di tutti quanti, compresi i rappresentanti istituzionali che non sono altra cosa rispetto ai problemi della società civile. Questo immaginarci come responsabili acritici che stanno lì è una cosa che io rifiuto e che rigetto. In un momento in cui la società italiana caccia dai suoi problemi il sociale le Regioni pongono questo come il problema vero.

E allora anche qualche giorno o qualche mese di ritardo non sarebbe troppo, se servisse a riaprire un dialogo, un rapporto, una mobilitazione intorno al sociale, una mobilitazione che non sia di parte, che non può essere di parte perché immediatamente perderebbe di importanza e di peso. In questo momento il sociale non è più al centro della società, non ci sta, si parla di altre cose, viene banalizzato, marginalizzato. Risorse e priorità, si è riaperto drammaticamente questo problema, nel momento in cui si fa un ragionamento di risorse nelle priorità non c'è il sociale. Di questo dobbiamo essere molto consapevoli.

E' un problema che si allarga all'Europa; noi siamo di fronte ad un'Europa che si presenta minacciosa sotto questo punto di vista perché sarà l'Europa del capitalismo duro, quello che non abbiamo conosciuto nel nostro passato, in cui il più ricco mangerà il più povero, in cui il più debole sarà soffocato perché ci sarà più competizione, perché sarà l'Europa solo dell'economia e non l'Europa del sociale.

E allora questo compito è un compito estremamente importante perché è un problema di civiltà. Ma se le avevamo già fatte le leggi! E' perché non poteva essere un'applicazione burocratica, perché dovevamo cercare, forzare disperatamente, cocciutamente di rimettere in discussione questo problema ed io credo che questa è una cosa che le Regioni non potevano rifiutarsi, non potevano sfuggire a questo loro ruolo.

lo. Ma pensate un po'! Se avessimo fatto in quattro e quattr'otto questa cosa, saremmo soltanto dentro la parte burocratica della legge, che non era la volontà di chi ha voluto la legge, oltre tutto, perché chi ha voluto la legge voleva una legge di principi, che facesse in tutti i modi piazza pulita di ogni rischio di essere comprati.

Quindi ritroviamo in questo momento, in questa difficoltà invece, se permetteste, un punto di riferimento giusto tra l'istituzione che si preoccupa di questo, la società civile che, nel nascere di queste proposte, si preoccupava esattamente di questo. Mi sembra che questa sottolineatura a questo punto fosse importante per non deviarci rispetto a questioni per l'incontro che abbiamo chiesto al Ministro - finalmente ci rincorriamo invece di allontanarci - ed anche per rimettere al centro, ma per fare la battaglia insieme. E' ora che finisca questa storia del Governo contrapposto alle Regioni e viceversa.

Noi siamo lo Stato, la società civile che rappresentiamo ha un suo livello di organizzazione nello Stato che si chiama Regione e la vogliamo rappresentare per questi problemi. Vogliamo dare forza a questo Ministro dentro un Governo che non ha fatto del sociale una scelta prioritaria, e quindi si tratta di dar forza a questa questione. Questa è la nostra volontà di discutere, di parlare, di voler riportare in Conferenza Stato-Regioni le questioni, altrimenti c'è il rischio che parliamo dell'aspirina, come si diceva, mentre fuori ci sono malattie molto più gravi che rischiano di ucciderci tutti quanti.

Io concludo perché, dicevo, fungevo da aperitivo in questa situazione, ma credo che non è possibile rilanciare un ruolo delle istituzioni credibile in questo momento storico preciso, con tutte le difficoltà che si incontrano, se non troviamo un modo di dialogare veramente insieme, tutti quelli che rappresentano che cosa, poi, alla fine? L'espressione più autentica della libertà di espressione di un uomo, di una persona, perché il problema oggi si ripropone in termini drammatici, il problema delle libertà individuali. Sono finite tante certezze, si ripropone per ognuno di noi, in ogni atto che compie, la scelta dovuta ai valori a cui fa riferimento. Questa è l'assenza della libertà con cui dobbiamo misurarci. Il volontariato è l'espressione di questo nuovo modo di concepirci. Noi da questo vogliamo trovare un rapporto forte proprio per compiere una cosa così difficile, qual'è quella di riportare il sociale al centro delle nostre discussioni.

Quale solidarietà altrimenti? Abbiamo parlato tutta la mattina di solidarietà; parliamo di solidarietà mentre tutto evolve nella cancellazione. La solidarietà è solo scritta e decantata oppure, è giudicata da chi non fa mai niente per misurarsi con i problemi che mettono sul campo questa esperienza.

Allora questo lavoro può essere molto utile oggi; mi auguro che la nostra richiesta trovi immediatamente accoglienza in tempi brevi e comunque prima della Conferenza Stato-Regioni perché altrimenti verrebbe meno la portata del confronto.

Grazie.

*Emilia Bergoglio**
Assessore Regione Piemonte

Intanto devo dire che ha questo punto della giornata le sollecitazioni sono tali e tante che verrebbe la voglia di coglierle un po' tutte, ma per rispetto dei tempi dell'uditorio non lo farò. Dirò, però solo alcune cose che mi sembrano, almeno fra le tante, più importanti e più urgenti.

Innanzitutto, non per spezzare una lancia a favore delle Regioni, vorrei ricordare che quasi tutte le Regioni, come è già stato detto, ma lo ricordo sotto un altro punto di vista, quasi tutte le Regioni italiane hanno fatto delle leggi sul volontariato - le leggi relative al volontariato per non essere confusa con il discorso che comunque è già superato da come è stato affrontato in termini concreti - che in molte realtà hanno già alcuni anni di esperienza applicativa. La Regione Piemonte, per citare una realtà che conosco meglio, ha una legge regionale sul volontariato n. 44 dell'84, quindi è una legge che funziona da 8 anni sostanzialmente.

Questo lo dico per tagliare le gambe alle critiche che sono venute da più parti circa i ritardi delle Regioni a fare le leggi sul volontariato. Il problema vero è che le Regioni che hanno già fatto una legge applicativa della legge quadro nazionale se la sono vista tutte bocciate dagli organi nazionali, e allora quelle che non l'hanno ancora fatta è perché stanno tentando, (precedentemente all'approvazione della legge), di sciogliere alcuni nodi che a mio avviso sono centrali, anche per dare delle risposte alle associazioni di volontariato che siano praticabili, che non creino troppi problemi interpretativi e che non rendano più difficile, per problemi anche abbastanza banali, quel rapporto di parità, di confronto, di ragionamento e di coinvolgimento che tutti auspichiamo debba esistere tra il livello di governo locale rappresentato dalle Regioni in questo caso e le associazioni di volontariato.

E allora uno dei primi nodi e uno dei primi interrogativi che vorrei porre di cui ha già detto qualcosa stamattina la dott.ssa Vinci e lo lascio in particolare all'on. Maria Eletta Martini che ha più contatti di noi, nella sua posizione di membro autorevole dell'Osservatorio, è il problema delle assicurazioni: per noi punto centrale. Le associazioni di volontariato con questo decreto sulle assicurazioni non sono in grado di adempiere ad uno dei primi impegni che la legge sul volontariato pone. Questo è un problema contro il quale noi sbattiamo continuamente il naso ed è un problema che non ci consente di far funzionare bene tutta una serie di rapporti perché così come è ancora adesso questo decreto è ingestibile per una gran parte delle associazioni. Giustamente dice: "Non esiste più", però non esiste ancora la sostituzione e allora questo è uno dei problemi nei quali noi dobbiamo avere un minimo di certezza, altrimenti la stessa legge regionale che noi potremo fare non dovrà dire nulla sull'assicu-

* Testo non rivisto dall'autore

scusate l'espressione un po' infelice - come assessorato regionale ci sarà bisogno di momenti di confronto e di incontro e di scambio di opinioni con le associazioni di volontariato? Noi abbiamo organizzato due seminari, che hanno avuto una grossa e importante partecipazione da parte delle associazioni di volontariato, proprio per discutere prima della legge così come era e con le sue ricadute, poi per la legge regionale come potrà essere con le sue ricadute. Adesso manderemo la bozza che abbiamo pronta da diverso tempo, da prima dell'estate, a tutte le associazioni di volontariato perché ci possano fare le loro osservazioni, ci possano dare le loro indicazioni, perché questo è un metodo che riteniamo corretto di confrontarci, senza i filtri di qualcuno che pretenda di rappresentare la libera espressione delle singole associazioni perché senno rischiamo di fare, a livello intermedio, ciò che non vogliamo che facciano gli enti pubblici. Allora dobbiamo essere molto chiari sotto questo profilo. Dopodiché se ci sono delle associazioni che si vogliono mettere intorno ad un tavolo, vogliono discutere, vogliono valutare, nessuno glielo impedisce, facciano pure, però non per questo devono essere rappresentative e riconosciute come tutrici di altre associazioni solo perché queste sono più piccole, anche perché poi le associazioni trovano al loro interno delle modalità di espressione e di raccordarsi. Quali saranno poi le forme, - alcune leggi regionali prevedono consulte, altre leggi regionali prevedono degli organi rappresentativi - è chiaro che non si può ogni volta convocare 500 associazioni per fare dialogo; bisognerà trovare dei modi per avere dei punti di riferimento che dovranno essere concordati, regione per regione, con gli interlocutori che sul campo ci sono nelle varie Regioni. Però questo problema mi sembrava giusto metterlo sul tappeto perché da un lato ci lamentiamo della troppa regolamentazione e dall'altro lato vogliamo che sia tutto riconosciuto e regolamentato, e mi pare che ci sia un po' di contraddittorietà rispetto a questi problemi.

Un'ultima cosa, non perché non abbia più niente da dire ma perché mi autolimito col tempo, ma questo mi sembra un problema molto importante e molto centrale, un problema sul quale dovremo discutere ancora e sul quale riflettere molto a lungo. Ho sentito anche oggi, ma lo si è sentito anche in altre occasioni ed emerge costantemente, un volontariato che si colloca nei confronti dell'istituzione, o meglio dal servizio svolto dall'istituzione pubblica, come un momento semplicemente transitorio rispetto al momento di assunzione della piena responsabilità da parte dell'ente pubblico. A me pare che questa dimensione del volontariato sia riduttiva e limitativa, e sia un concetto tutto sommato un po' superato. Bisogna che impariamo, secondo me, a ragionare in termini di pari dignità e di pari capacità di assunzione di responsabilità all'interno di un progetto complessivo di programmazione dei servizi, di una rete articolata dei servizi presenti sul territorio, in cui ciascuna istituzione, certamente con i suoi compiti che sono quelli di indirizzo, di coordinamento, di programmazione generale, non c'è dubbio, sono anche quelli di finanziare e gestire direttamente dei servizi, ma sono anche quelli di promuovere le libere espressioni di

progettazione e di programmazione che la società civile, attraverso le organizzazioni di volontariato, attraverso la cooperazione sociale, attraverso altre forme che potremmo anche andare ad inventare, si pone come soggetto di promozione, di progettazione e di gestione dei servizi;

Mi sembra ci sia un grosso superamento del semplice concetto di supplenza o del semplice concetto di promozione in termini quasi di presentazione di bisogni ai quali non si dà la risposta. E badate bene, io non sto dicendo con questo che il pubblico debba fare una ritirata strategica e lasciare che avanzi liberamente il volontariato attraverso le sue varie espressioni; ma sto dicendo che bisogna fare la propria parte in modo paritario e integrato. Se così non sarà, secondo me perderemo un'occasione importante e storica in questo momento. La crisi, si dice, del welfare state; ma non è soltanto una crisi dovuta ad una riduzione di mezzi finanziari su questo problema perché in realtà una grossa riduzione di mezzi finanziari non c'è ancora stata. In realtà c'è una caduta dell'impostazione culturale proprio in quei paesi che hanno fatto del welfare state uno dei loro obiettivi di fondo.

Io non voglio tirarla per le lunghe, ma la situazione svedese o la situazione degli Stati Uniti sono emblematiche e significative. Siccome so che parlo con persone che conoscono questo tipo di problemi, possono trarre da loro le conclusioni di quali possono essere gli aspetti negativi di quello che è tutto organizzato -situazione svedese - o di tutto quello che è lasciato all'autonomia del volontariato.

Ultima cosa, non consideriamo le Regioni o gli enti locali come una controparte, noi vogliamo essere degli interlocutori, mi si consenta, in una posizione che può essere privilegiata, per un raccordo territoriale con una realtà di volontariato presente e per un raccordo istituzionale con quello che può essere il livello nazionale, governativo e dell'Osservatorio stesso che sono per noi degli interlocutori e non degli avversari. Grazie.

Io credo che il lavoro che stiamo facendo oggi sia molto importante, anche per la realtà regionale siciliana dove sta per essere esitata, dalla Commissione legislativa competente, il disegno di legge per recepire la legge quadro nazionale; quindi, più che un lavoro di verifica sull'attuazione, per noi questa giornata diventa un patrimonio proprio per legiferare.

Già nel 1979 il Governo della Regione Siciliana aveva predisposto un apposito disegno di legge per la valorizzazione della disciplina del volontariato, ma l'iniziativa allora assunta non si concretizzò purtroppo in legge della Regione. Oggi, ad un anno dall'approvazione della legge quadro, ancor più si ravvisa la necessità e l'urgenza di emanare una legge regionale sul volontariato. Oltre al disegno di legge governativo, ne sono stati presentati 5 di iniziativa parlamentare e la Commissione legislativa, prima di iniziare l'esame delle proposte, ha ritenuto importante ascoltare le osservazioni e le sollecitazioni dei rappresentanti delle organizzazioni di volontariato operanti in Sicilia. La proposta governativa contiene comunque due obiettivi di fondo: riconoscere il valore sociale alla funzione del volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo; sostenere e promuovere lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato salvaguardandone l'autonomia. Come soggetto viene individuato il volontariato organizzato che svolge la propria attività in modo personale, libero e gratuito per fini di solidarietà sociale. Prioritariamente vengono indicati tre ambiti di intervento, sanitario, socio-assistenziale e culturale. Le organizzazioni di volontariato in possesso di determinati requisiti sono iscritte a domanda nel registro del volontariato, istituito presso la Presidenza della Regione, non naturalmente per essere abilitate, come giustamente è stato detto, ma per la certificazione del possesso dei requisiti e quindi con quel carattere dichiarativo di cui si parlava poc'anzi.

L'iscrizione è disposta con decreto del Presidente della regione, previo parere del comune nel cui territorio l'organizzazione di volontariato ha sede. L'iscrizione al registro ha una duplice finalità: dare la possibilità alle organizzazioni di volontariato di stipulare convenzioni con gli enti pubblici, istituzionali e territoriali dell'isola; accedere ai contributi finanziari della Regione. E' previsto infatti che la Regione conceda contributi a titolo di sostegno delle attività generali, nonché dei programmi di formazione e aggiornamento delle organizzazioni di volontariato.

Sono anche previsti interventi straordinari della Regione a sostegno degli enti locali che stipulano convenzioni con le organizzazioni di volontariato; l'entità del contributo non può superare i 2/3 del fabbisogno finanziario previsto in convenzione.

Particolare importanza viene attribuita alla formazione; infatti si fa in modo di

lasciare la facoltà alle organizzazioni di realizzare iniziative di formazione ed aggiornamento, ed è fatto obbligo ai volontari che operano in regime di convenzione di frequentare corsi di qualificazione aggiornamento promossi dalla Regione e dagli enti locali. La regione ritiene significativo e importante il confronto e il dialogo con il mondo del volontariato, pertanto il disegno di legge prevede l'istituzione della commissione regionale per il volontariato con funzioni di ricerca, promozione e verifica. Naturalmente l'iniziativa legislativa comprende una serie di norme di rinvio alla legge quadro nazionale.

Vorrei poi sottolineare un aspetto che per noi è molto importante; l'iniziativa legislativa per la Regione siciliana intende inquadrarsi nel contesto di un lavoro politico forse un po' ambizioso perché ricerca il cambiamento nei tre livelli culturale, della politica e istituzionale, di cui qualcuno dei relatori ha parlato.

Con l'approvazione della legge sull'elezione diretta del sindaco, abbiamo avviato in Sicilia un certo dibattito con la società civile, speriamo in una stagione costituente nel senso che, a prescindere dalle riforme, si possa proseguire il cosiddetto processo di dialogo, di confronto, di cultura della partecipazione e di responsabilità da parte della gente, in fondo una nuova mentalità che ricerchiamo e che può venire, oltre che dai canali di partecipazione della politica e dei partiti, perché no, anche con quelli che sono i corpi intermedi tra Stato e cittadino, e quindi con il volontariato.

Dare quel significato di partecipazione, cioè aver parte, entrare dentro alla realtà, abitarla, pagare di persona potrebbe essere, attraverso il volontariato appunto, un momento di crescita e di partecipazione anche a questa stagione costituente che noi vorremmo così ricercare. E il volontariato potrebbe rappresentare, in questo contesto, una significativa forma d'espressione di partecipazione alla quale appunto è riconosciuto un altissimo valore sociale.

Credo che sia importante, da questo punto di vista, valutare quali debbano essere le modalità di partecipazione e di promozione dei servizi sociali. Credo che si debba valorizzare il ruolo del volontariato per evitare le strutture spersonalizzanti, cercando di assicurare una dimensione umana. Per questo, recependo la legge quadro nazionale, speriamo di poter dare un particolare valore anche alla formazione proprio per rafforzare motivazioni e capacità di lavoro da parte, appunto, del volontariato per non farne appena un fenomeno di moda, ma per incrementarne la logica della gratuità e della umanizzazione, e in questa direzione noi speriamo di legiferare al fine di assicurare quella umanizzazione di cui abbiamo bisogno non solo nella politica, ma un po' in ogni ambito della partecipazione e della cultura.

Io credo che l'incontro odierno anche per i funzionari ed i parlamentari della Sicilia presenti può rappresentare un momento di chiarificazione di alcuni importanti aspetti. Per questo vi ringraziamo e speriamo già dai prossimi mesi di poter far parte di questo gruppo di lavoro nell'intendimento che ciò possa offrire, anche alla Sicilia, l'opportunità di verificare l'attuazione della legge di prossima approvazione.

LAVORI DEL POMERIGGIO

PROBLEMI E PROSPETTIVE DELL'ATTUAZIONE
DELLA LEGGE-QUADRO SUL VOLONTARIATO:
UNA LETTURA IN CHIAVE SOCIOLOGICA

Ivo Colozzi
Università di Bologna

Nonostante siano passati 2 anni dall'approvazione della legge-quadro nazionale sul volontariato è molto difficile tracciare un quadro empirico dei problemi e delle innovazioni positive prodotti dall'attuazione della legge per due ordini di motivi che ritengo essere strettamente correlati:

1. la mancata emanazione della legge attuativa da parte della maggior parte delle regioni;
2. la problematica stesura dei decreti attuativi degli aspetti della legge di competenza dei ministeri, che ha suscitato forti recriminazioni, aperto conflitti anche istituzionali e prodotto ricorsi alla Corte Costituzionale.

Il risultato di questa **impasse** è che molti degli istituti più innovativi previsti dalla legge 266 sono ancora solo sulla carta.

In questa situazione l'unico tipo di valutazione possibile è quello teorico, cioè alla luce di una teoria o paradigma sociologico. E' quanto cercherò di fare, utilizzando a questo scopo il paradigma ardigoniano della relazione fra sistema e mondi vitali quotidiani produttori di senso, comprendenti le esperienze di volontariato associato.

Secondo questo schema interpretativo, la legge è intrinsecamente ambivalente. Da una parte può essere considerata lo strumento e l'occasione per risanare o recuperare la crisi di transazione fra sistema politico-amministrativo e quei soggetti in relazioni di mondo vitale impegnati in esperienze di volontariato, attraverso l'avvio di una comunicazione-relazione basata sul riconoscimento del "valore" sociale di quell'impegno.

Dall'altra parte la legge-quadro può anche diventare lo strumento per la manipolazione del volontariato da parte del sistema politico-statuale, nei suoi diversi livelli territoriali. Tale manipolazione o strumentalizzazione può essere precisata come coinvolgimento del volontariato nella legittimazione di un processo di effettiva riduzione/trasformazione del **welfare state**, finalizzato a ridurre il deficit pubblico.

Che il rischio di uno sviluppo del corno negativo dell'ambivalenza esista e sia reale è confermato, oltre che dalle esperienze di gruppi o settori del volontariato, anche dalla più accreditata teoria sociologica. Mi riferisco in particolare al paradigma sistemico elaborato da N. Luhmann 3, secondo il quale obiettivi come quello dichia-

rato dalla legge-quadro, cioè di avviare una comunicazione organizzata e sistematica fra le prestazioni spontanee, gratuite e solidaristiche del privato-sociale e il sistema politico-amministrativo è quantomeno improbabile. Secondo questa teoria, infatti, ogni sistema, compreso quello politico, interpreta gli input che gli arrivano dall'ambiente umano attraverso i propri codici ed il proprio programma, cioè in modo autoreferenziale, per cui, nel caso che qui ci interessa, le organizzazioni volontarie, che si collocano nell'ambiente umano del sistema politico-amministrativo, o entrano definitivamente nel sistema e ne assumono i codici o non riescono a comunicare e a costruire un rapporto stabile. In concreto ciò significa che la legge consente alle organizzazioni di volontariato riconosciute e coinvolte in forme consolidate di collaborazione di diventare sub-sistemi del sistema politico-amministrativo, con la conseguenza, però, di modificare anche il senso dell'agire volontario che passerebbe dal codice del dono a quello dello scambio politico se non economico, perdendo così la sua funzione anche politica di istanza di promozione dei diritti di cittadinanza degli individui e dei gruppi emarginati o esclusi.

Ardigò riconosce che questo pericolo esiste e che è molto forte.

Contro Luhmann, però, sostiene che l'esito dell'assorbimento/sradicamento del senso dell'agire volontario entro i codici macro-sistematici non è ineluttabile. Può essere contrastato. Dipende dalla cultura con cui da entrambe le parti, istituzioni e volontariato, si andrà all'attuazione della legge.

Perché l'esito non sia negativo è necessario che da parte del sistema pubblico si sviluppi una cultura consapevole del fatto che ogni inclusione traccia i confini di una nuova esclusione. Nel caso specifico ciò significa attuare la legge 266 con la consapevolezza che essa non è comprensiva, cioè che non ha definito esaustivamente cosa è o deve essere il volontariato; essa, invece, ha riconosciuto in generale il valore e la rilevanza di questo tipo di azione sociale ma ha anche operato una selezione al suo interno, nel momento stesso in cui ha subordinato la possibilità di una più stretta relazione/cooperazione alla soddisfazione di alcune specifiche condizioni l'assenza delle quali non pregiudica affatto la connotazione di volontariato dell'organizzazione che non le possiede, ma solo la possibilità/capacità del sistema pubblico di relazionarsi ad essa.

Perciò l'attuazione della legge produrrà un processo di differenziazione ulteriore nell'ambito del terzo settore fra il volontariato riconosciuto e registrato e quello non riconosciuto e non registrato o perché non ha i requisiti previsti dalla legge o perché non vuole iscriversi ai registri, magari per rimarcare la propria autonomia.

Sarebbe, invece, un modo miope e sbagliato di attuare la legge quello che portasse a identificare il volontariato con le organizzazioni iscritte, anche se questa modalità fosse realizzata nel senso di dilatare al massimo i criteri di iscrizione ai registri regionali. In questo caso infatti, il sistema politico-amministrativo, ritenendo di aver realizzato una relazione-comunicazione piena e trasparente con le organizzazioni di

volontariato, si accontenterebbe dell'innovazione introdotta con l'approvazione della legge-quadro e ripiegherebbe su un atteggiamento puramente gestionario per un lungo periodo di tempo, esimendosi dalla fatica di approfondire ulteriormente la conoscenza del fenomeno e di aumentare le capacità di relazione.

Il secondo modo attraverso cui il sistema pubblico può evitare i rischi accennati consiste nel rinunciare definitivamente alla cultura consociativa di tipo neo-corporativo.

La possibilità che si possa andare in questa direzione è testimoniata, fra l'altro, dalle recenti leggi 142 e 241 fra le cui linee guida vi è quella di separare programma, governo e controllo pubblici, dalla funzione gestionale, che può essere privatizzata o "socializzata", cioè affidata al privato sociale, anche nel caso in cui tale gestione gravi sul prevalente finanziamento previdenziale o fiscale.

Questo significa che la legge 266 non può servire o essere usata per coinvolgere politicamente il volontariato nelle scelte di politico-sociale, ad es. nelle riduzioni di spesa e di servizi scambiando il finanziamento degli interventi gestiti dal volontariato con la legittimazione di questa politica. Il volontariato, anche se convenzionato, deve sapere e potere mantenere la propria autonomia critica e propositiva rispetto alle scelte pubbliche di politica sociale, mentre lo stato e le regioni, pur allargando le forme di partecipazione e le sedi di confronto col privato-sociale, devono sapersi assumere per intero la responsabilità decisionale e devono aumentare di molto la capacità di controllo sulle gestioni dei servizi e degli interventi che potranno affidare a strutture pubbliche, private e di terzo settore.

Per quanto riguarda il volontariato, le organizzazioni iscritte e convenzionate devono, a loro volta, attrezzarsi culturalmente a gestire relazioni più complesse, con le istituzioni da una parte, col volontariato non iscritto dall'altra, maturando la consapevolezza di non avere il monopolio della rappresentanza del settore.

In sintesi mi pare di poter dire che una attuazione positiva della legge 266, cioè il fatto che si verifichi l'evento improbabile di una comunicazione organizzata fra sistema politico e quei brandelli di società civile che sono le organizzazioni di volontariato, ha come condizioni: a) che il sistema politico accetti di ridursi, non nel senso di tagliare i servizi e le prestazioni di **welfare**, ma nel senso di divenire consapevole dei propri limiti di comprensione del e di relazione con il sociale e, pertanto, riflessivo. Esso deve, inoltre, rinunciare ad integrare completamente l'ambiente umano, abbandonando ogni tentazione di tipo neo-corporativo;

b) che il volontariato sappia sviluppare, almeno nei suoi livelli di responsabilità, una cultura capace di gestire la doppia ambivalenza fra codice del dono e codice dello scambio, da una parte, e fra funzioni di partecipazione e funzioni gestionali dall'altra.

Mons. Giovanni Nervo
Presidente Fondazione Zancan

Diciassette anni fa la Caritas italiana ha organizzato a Napoli il primo convegno nazionale del volontariato. Il nuovo volontariato era già presente nella società italiana, e molto vivace e anche impegnato: 300 persone prevalentemente giovani, tutti si sono pagati di tasca loro, viaggio e soggiorno. Nessuno se n'è accorto. Allora era un fenomeno insignificante per le istituzioni, per i mass-media, per l'opinione pubblica, oggi è un fenomeno di primo piano, tutte le luci sono accese su di lui. Anzi rischia di diventare una moda, naturalmente per chi non lo fa.

Io vorrei presentare perciò per flash alcuni aspetti problematici del fenomeno, che penso le Regioni dovrebbero tener presenti nell'attuazione della legge quadro se vogliono veramente collaborare a promuovere il volontariato. E non perché non ci creda, metto i punti interrogativi, o perché non ami il volontariato, anzi, è proprio perché lo amo troppo e non vorrei che uscisse da tutte queste celebrazioni con le ossa rotte.

a) Prima osservazione. Oggi noi abbiamo una legge quadro sul volontariato, ed è un fatto molto positivo perché, come dice l'art. 1, la Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo. Però già il titolo "legge quadro sul volontariato" contiene delle ambiguità. Sarebbe stato più esatto dire "legge quadro che regola i rapporti delle associazioni di volontariato con le istituzioni pubbliche".

Infatti il fenomeno del volontariato è molto più ampio di quello considerato nella legge e comprende le associazioni che non intendono usufruire dei vantaggi previsti dalla legge né stabilire con l'ente pubblico specifici rapporti, pur collaborando con le istituzioni per il bene comune; comprende il volontariato individuale e il volontariato familiare. Anche queste espressioni di volontariato hanno valore sociale come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, cioè non solo figli illegittimi della Repubblica, anche se ha fatto bene il legislatore a delimitare la regolamentazione del fenomeno.

Certamente il volontariato associato dà più garanzia di preparazione e di continuità, però il volontariato non acquista dignità sociale perché stabilisce i rapporti con le istituzioni pubbliche, come uno non acquista importanza perché va a pranzo con il Sindaco della città o col Presidente della Repubblica.

Credo che sarebbe opportuno che gli enti locali tenessero conto di questo aspetto perché anche questo volontariato, giustamente non considerato dalla legge, è risorsa sociale del territorio, anche se è meno facilmente controllabile. Io pensavo fra me a quanta acqua è passata sotto il ponte in 15 anni. 10 anni fa circa, io sono stato

invitato da queste parti da un'associazione di volontariato perché aveva un problema, con il Comune, perché il Comune desiderava avere i volontari nei quartieri ma voleva singoli volontari, non voleva stabilire dei rapporti con l'associazione da cui provenivano. In quel momento ci fu un contenzioso tra Comune e Associazione.

Ciò significa che la cultura, la politica e le istituzioni possono cambiare anche in tempi brevi, e direi che questo è il motivo di speranza, purché il cambiamento avvenga su tutti e tre i livelli, cultura, politica e istituzione, e sia un cambiamento reale.

Al di là delle dichiarazioni verbali, io credo che saranno proprio le leggi regionali a dare la radiografia del cambiamento reale.

b) Secondo punto. Sempre l'art. 1 dice che la Repubblica favorisce il rapporto originale di volontariato per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali. La norma è chiaramente positiva, se in testa alla legge si mette "legge che regola i rapporti di associazioni di volontariato e istituzioni pubbliche"; può diventare limitativa ed ambigua se si lascia il titolo "legge quadro sul volontariato" perché un'interpretazione restrittiva della legge rischierebbe di tagliare fuori la funzione anticipatrice del volontariato e la funzione politica di stimolo delle istituzioni e di controllo di base, che costituiscono forse la funzione più originale almeno del nuovo volontariato, di quello cioè culturalmente e socialmente più cresciuto. Mi pare che anche di questo gli enti locali dovrebbero tener conto nell'applicazione della legge.

c) Una terza considerazione. Gli artt. 5, 8 e 15 trattano delle agevolazioni fiscali ed economiche. Anche questa parte della legge è importante perché i denari sono utili e talvolta necessari per realizzare dei programmi. Però sarebbe pericoloso non considerare anche gli aspetti problematici.

Ne elenco alcuni: il pericolo che nascano associazioni fittizie per ottenere contributi, peggio se le fanno nascere gli amministratori locali, come in qualche parte d'Italia è già avvenuto; il pericolo, la tentazione di distribuire contributi a pioggia a fini clientelari; l'eccessiva subordinazione del volontariato al potere economico.

E' molto interessante l'attenzione del mondo economico per il volontariato, ma va vista con qualche cautela: c'è il problema dei centri regionali di servizio di cui è stato trattato.

Il pericolo è che la spartizione dei soldi finisca col dividere il volontariato indebolendo la sua forza politica, ciò che potrebbe essere anche auspicato da chi non volesse riconoscere al volontariato una funzione politica.

C'è poi il pericolo di eccessiva dipendenza del volontariato dal denaro pubblico. Il volontariato internazionale ne sa qualcosa, sta morendo per questo, a causa dei soldi. Un volontariato parassita dello Stato sarebbe un cadavere ambulante, un fenomeno da cancellare. Per questo dico che bisogna essere vigilanti, per non cadere in questi pericoli.

Ho evidenziato questi aspetti non per dire alle associazioni di volontariato che

non devono ricevere dei contributi: non sono così angelista. Anzi, credo che se la legge li prevede, il volontariato debba recuperarli perché non è il denaro dei volontari, è denaro dei poveri. L'ho fatto perché ci rendiamo conto che in questo campo si naviga a vista, in mezzo a scogli, e vale anche qui forse il detto evangelico "semplici come colombe, ma prudenti come serpenti".

Concludo con quattro osservazioni di carattere generale proprio a flash, ma che mi sembrano fondamentali e che perciò non possono, mi sembra, non essere tenute presenti nell'attuazione della legge quadro.

Primo: attenzione che una eccessiva celebrazione del volontariato non contribuisca a deresponsabilizzare le istituzioni pubbliche. Il volontariato non può garantire i diritti dei cittadini affermati dalla Costituzione, non ne ha la possibilità e non ne ha il ruolo. Il volontariato c'è se c'è, quando c'è, fino a che c'è, arriva fin dove può e fin dove vuole. Il ruolo del volontariato è di anticipazione, di integrazione, di stimolo perché le istituzioni adempiano il loro ruolo; il ruolo delle istituzioni - che non è poi delegabile - è la programmazione, il reperimento, la valorizzazione e il coordinamento delle risorse della comunità, stabilendo le priorità, la vigilanza e il controllo. La definizione delle priorità è importante e non si dica che non ci sono le risorse; siamo schietti, l'Italia non ha mai avuto tante risorse come oggi, e nessuno può dire che non è vero. Certo, i bisogni sono aumentati, cioè la domanda è aumentata, le esigenze sono aumentate, i bisogni anche indotti sono aumentati, quindi l'amministratore pubblico si trova sotto questa pressione. Ci sono anche altri problemi: l'equità fiscale, gli sperperi, ma il problema di fondo è quello delle priorità, a cosa si dà più importanza e questo lo si fa sulla base di valori che non possono però essere soltanto valori degli amministratori pubblici, bisogna che siano valori della comunità perché si sviluppino una domanda rispondente a quei valori.

Attenzione, in secondo luogo, che l'esaltazione del lavoro volontario non contribuisca a svilire e deprezzare il lavoro normale e retribuito. Il lavoro non ha valore perché è gratuito, ma perché è lavoro umano. Il cristiano ha anche dei motivi e delle risposte su questo punto, ma tutti i cittadini l'hanno.

La Costituzione dice che la Repubblica è fondata sul lavoro e non credo che i costituenti pensassero in quel momento al lavoro volontario. Anzi, il maggior contributo che può dare il volontariato alla società non è tanto la quantità di servizi gratuiti che può fornire, ma il far recuperare al normale lavoro professionale remunerato i valori del servizio, della gioia di lavorare, del rispetto delle persone, maturati nell'esperienza di volontariato. In questo modo si può modificare la società alle radici.

Se tutti quelli che lavorano pagati a tutti i livelli lavorassero così, ci sarebbe anche meno bisogno di celebrare il volontariato e le cose andrebbero abbastanza bene lo stesso.

In terzo luogo, attenzione alla continuità del fenomeno nel tempo. In realtà il

volontariato è un fenomeno in continua, rapida evoluzione: può dar vita a nuove professionalità come pure sta avvenendo; perciò qualunque ingabbiamento burocratico dentro alle istituzioni può essere la morte del volontariato.

In quarto punto c'è un problema che mi pare cruciale e strategico, la formazione.

Sono convinto che il volontariato, che 15 anni fa si presentava come un fenomeno insignificante, che oggi è diventato quasi una moda, fra 20 anni potrà mantenere una presenza significativa e socialmente utile soltanto se saprà investire molto di tempo, di persone, di mezzi nella formazione. Questa, a mio avviso, è una priorità assoluta, che l'attuazione regionale della legge dovrebbe aver ben presente, perché soltanto con la formazione si alimentano e si rafforzano le motivazioni: senza di esse il volontariato si ferma - chi me lo fa fare? - è come una macchina senza carburante. Soltanto con la formazione si acquistano e si affinano le capacità di lavoro; il volontariato se non sa far bene cose utili che altri non fanno, è messo alla porta perché fa confusione e fa perdere tempo. Soltanto con la formazione il volontariato acquista e matura la capacità di svolgere un ruolo politico; senza di questa può facilmente venir strumentalizzato dalle forze politiche e riassorbito dalle istituzioni. Quindi assicurare ai volontari un'adeguata formazione di base e una continua formazione permanente è compito e responsabilità sia delle associazioni e sia delle istituzioni.

Questo è, a mio avviso, il punto strategico e cruciale attraverso cui questa fioritura primaverile di solidarietà, che dà molta fiducia e ci dà anche molta gioia, potrà progredire verso una stagione di frutti maturi che voi avrete la possibilità di vedere, ed io ve lo auguro.

*Giuseppe Lumia**
Presidente Nazionale MO.V.I.

Andando in giro un po' per i vari gruppi di volontariato, si avverte che si sono date appuntamento diverse realtà, proposte, atteggiamenti, che ci pongono in una condizione di bivio del pur breve cammino che il volontariato ha fatto in questi anni. C'è la crisi dello stato sociale, contemporaneamente c'è da gestire questa legge, c'è anche una forte domanda di nuova partecipazione che emerge nelle nostre realtà, c'è una crisi dell'interlocutore spesso istituzionale di cui il volontariato a volte deve anche tener conto e anche dei legami. Contemporaneamente, da questa esperienza di volontariato che, nonostante abbia una lunga tradizione storica, soprattutto in questi ultimi anni ha rivisto il proprio approccio, tant'è vero che l'abbiamo definito di "volontariato moderno". È bene dotarsi di alcune chiavi di lettura, far riferimento alle nostre migliori risorse per evitare che tutte queste domande, preoccupazioni, istanze, richieste di coinvolgimento del volontariato ne possano stordire l'esperienza e ne possano anche bloccare la crescita.

Intanto questa legge. Io dico sempre che questa legge non è arrivata come un fulmine a ciel sereno; è stata una legge che è nata dal confronto di lunghi anni di lavoro, da parte del volontariato, dal confronto con diversi soggetti politici e con le istituzioni. Io mi ricordo quando si discutevano i primi disegni di legge e si aveva un atteggiamento, nei confronti dell'atto legislativo, molto propenso a definire valori, caratteri, obiettivi, quindi si era tutti partiti da una legge sul volontariato. Nei primi anni '80 quasi tutti i testi di legge, quasi tutte le discussioni vertevano su questo carattere. Man mano, poi interrogandoci bene sulle nostre identità, si è capito che noi non siamo figli della crisi di un pezzo della nostra società, la crisi della gestione dei servizi dello stato sociale, per cui non era necessario fare una legge che dicesse: "Bene, il volontariato fa risparmiare, il volontariato è meno burocratizzante nei rapporti della gestione dei servizi con gli utenti, utilizziamolo perché serve".

Ecco, noi abbiamo detto di no, non perché a priori questa realtà non ci piace. Anche questo, perché c'è anche un "a priori", ma soprattutto perché le nostre esperienze concretamente sono state di altro senso, non sono state esperienze che hanno cambiato relazioni umane, atteggiamenti, sono state esperienze che si sono collocate dentro la crescita della nostra società, non sono solo riconducibili ad una porzione, ad una questione solo di crisi di stato sociale. Allora la legge quadro non poteva avere il carattere di fine, il carattere di orientamento e di spiegazione, un carattere quasi da accompagnare dalla mattina alla sera la vita del volontariato indicandone con quali vestiti, con quali valori, con quali caratteristiche strutturare la propria giornata. Quindi una legge di regolamentazione dei rapporti.

* Testo non rivisto dall'autore

Questo ha creato delle delusioni a quanti pensavano che invece il volontariato dovesse essere semplicemente una struttura di gestione; quindi c'è stata una profonda delusione, c'è stato un profondo dibattito anche del nostro Parlamento e tra le realtà di volontariato. Però questa idea non è passata proprio perché la realtà di volontariato è altro.

Quindi per tutti noi è stato importante comprendere che la legge non legittima una esperienza di volontariato. Questo lo dico a noi e lo dico anche alle Regioni, e lo dico soprattutto alle strutture di volontariato; non è che una legge giustifica la nascita di un gruppo di volontariato, la legge cioè non è fonte di vita, di identità, di attenzione ossessiva da parte di gruppi di volontariato per gestire le opportunità che ti sono date da un intervento legislativo. La legge è uno strumento, uno strumento particolare, uno strumento che serve ai gruppi per gestire in modo trasparente e progettuale il rapporto con le istituzioni, quindi dovrebbe riguardare una parte della vita dei gruppi del volontariato, non il tutto; e dovrebbe riguardare quei gruppi di volontariato che intendono avere determinati rapporti con le istituzioni. Da qui la possibilità di usufruire o non usufruire, da qui anche la possibilità di sviluppare al meglio la legge di regolamentazione, non sul volontariato.

E allora ci sono degli impegni che io penso dovremmo immediatamente prendere. Gli impegni sono quelli di gestire, coerentemente con questo approccio culturale che è frutto della nostra nascita, la fase tutta di realizzazione, di interpretazione, ma anche di concretizzazione sia nei decreti, sia anche a livello regionale. Noi ci siamo battuti con tutti gli altri organismi di volontariato, adesso con questa nuova struttura, con questo organo di autorappresentanza del volontariato in Italia, la Conferenza dei Presidenti, ci siamo proprio battuti perché il volontariato fosse protagonista di questa gestione, che sempre meno ci fossero dei soggetti che parlassero sul volontariato - cosa fare, cosa non fare, come evitare - che è sempre utile perché il volontariato non si deve ritenere esaustivo e chiuso, è sempre utile avere soggetti esterni con cui confrontarsi, ma a patto che il volontariato ha qualcosa da dire e non è semplicemente contenitore che poi si deve adattare di scelte legislative e di riflessioni culturali fatte altrove.

Allora, una prima questione che noi ci siamo posti. Se è una legge solo di regolamentazione e non di fine sul volontariato, i decreti attuativi non potevano essere gestiti, come è stato fatto quello del decreto sulle assicurazioni, e mi è piaciuta la precisazione che ha fatto la dott.ssa Vinci sul decreto sulle assicurazioni, proprio perché nessuno lo voleva con queste caratteristiche, però nonostante questo, è passato con altre caratteristiche. Allora questo ci dice quanto è importante l'attenzione, la capacità del volontariato di esprimere autonomamente le proprie esperienze e la propria cultura e quanto è importante un rapporto fecondo con le istituzioni, se adesso, mi pare, è alla firma da parte del Ministro dell'Industria il nuovo decreto. Allora anche da qui deve venire questa forte pressione, incoraggiamento soprattutto al Mini-

stro degli Affari Sociali che si è dichiarato disponibile, per poter al più presto ottenere questo risultato.

Così pure sul decreto famoso, stamattina abbastanza discusso, il decreto per la gestione dei centri servizi. Anche lì, qualcuno pensava che questo decreto potesse essere interpretato - soprattutto nella dimensione, quando si usava il termine fondazione - per poter far gestire questi centri servizi a realtà che non sono di volontariato. Ciò non è possibile; non è possibile proprio perché vorremmo realizzare un sistema di sostegno ai gruppi di volontariato gestito direttamente dalla realtà di volontariato. Cioè o questo mondo impara a produrre anche cultura, capacità di autogestione, oppure facilmente verrà saccheggiato e, anche senza volerlo, strumentalizzato per fini altrui proprio perché in questa fase abbiamo altri tipi di crisi, una crisi più generale - di rappresentanza, di consenso, di istituzioni, di crisi dello stato sociale: e quindi i tentativi, non solo maligni ma anche in buona fede, di metter le mani sul volontariato sono facilmente attuabili.

C'è un'altra dimensione molto importante che ci riguarda nel rapporto con le Regioni. Io penso che il rapporto con le Regioni è fondamentale, è decisivo, proprio perché questa crescita del volontariato deve avere un punto fondamentale di gestione e il punto fondamentale di gestione è lì, è il livello regionale, perché sulla crisi dello stato sociale io sono d'accordo con l'intervento che ha fatto il prof. Colozzi poco fa. Questo benedetto stato sociale va sicuramente rinnovato, noi non dobbiamo avere nostalgia degli sfasci che si sono realizzati oppure delle incapacità che abbiamo potuto verificare fino a questo tempo, ma non va fatto nessun passo indietro. Allora il volontariato si deve mettere a disposizione, deve mettersi in collaborazione con le Regioni per poter mettere a frutto tutte le esperienze che ha fatto di anticipazioni, di stimolo, di sperimentazione, per usare questa trilogia ben descritta da mons. Nervo, proprio per rinnovare lo stato sociale e non per metterlo da parte. E il livello regionale sicuramente è un buon livello perché è a ridosso della realtà territoriale del bisogno, ma nello stesso tempo ha una capacità di gestire più in generale la complessità e il rapporto con le risorse e con le istituzioni nazionali, e quindi c'è un livello, mi pare, di equilibrio molto importante che deve essere gestito in collaborazione e in rapporto nelle reciproche autonomie con il volontariato.

Quindi questo è un punto molto importante e se non chiariamo questo punto, guardate, facilmente le persone di fronte alle congratulazioni che ci sono, di fronte a tutte le deleghe che si tenta di dare al volontariato, si rivolgeranno a noi perché a forza di dire: "Quanto siete bravi, quanto siete belli, quanto siete indispensabili!", di fronte a tutta questa campagna di attenzione non sui problemi che noi affrontiamo su quella (c'è una scarsissima attenzione), con le persone con cui lavoriamo e facciamo esperienza di accoglienza e di condivisione, di impegno, di animazione e di tutela dei diritti non c'è attenzione; quelle persone sono ai margini, non hanno nessuna voce e rappresentanza in questo momento. Allora, di fronte invece a questa accen-

tuazione del ruolo del volontariato, alla fine tutti busseranno alla nostra porta. "Come? Siete così bravi, siete così necessari e indispensabili, adesso dateci quello che abbiamo di bisogno", e quindi servizi diretti, diritti, tutela, e, come diceva mons. Nervo, il volontariato non può garantire questo. Questo è un compito più generale che la nostra Costituzione assegna alla nostra realtà istituzionale; il volontariato è un luogo di stimolo, di crescita, di promozione, non può essere il luogo della garanzia automatica dei diritti di cittadinanza.

Quindi questo è un punto molto importante. O noi con la Regione riusciamo a trovare questo rapporto, oppure noi verremo risucchiati, anche se non siamo solo figli della crisi dello stato sociale, dentro la pura gestione dei servizi, per cui i servizi non saranno più lo strumento per cambiare le relazioni di comunità per responsabilizzare le famiglie, i cittadini e le istituzioni, ma diventeranno fine e noi sempre di più dovremo essere lobby per recuperare le risorse necessarie, sempre più dovremo standardizzare servizi e quindi avere un rapporto differenziato di utenza, sempre più dovremo essere in struttura organizzativa e impresa per gestire le risorse, i costi, gli investimenti che sono necessari per poter gestire determinati servizi per raccogliere la domanda che ci sarà scaraventata addosso da questo uso strumentale del ruolo del volontariato.

Detto questo, c'è un altro punto per me importante, la condizione per poter affrontare bene poi lo strumento legge, che è pensarsi come volontariato dentro la necessità di ripensare le relazioni del nostro sistema comunitario ed istituzionale. Noi abbiamo un'esperienza, gli Stati Uniti; pensate agli Stati Uniti, pensate ai paesi, come l'Inghilterra, del Nord Europa. Lì il volontariato in proporzione è molto più forte come quantità, come militanza, come immagine del nostro volontariato italiano, però come è cresciuto? E' cresciuto per delega, cioè io cittadino ho un problema, ho un bisogno, lo affido al volontariato; io famiglia ho un tossicodipendente, ho un anziano non autosufficiente, lo affido al volontariato; io quartiere, istituzione locale, lo affido al volontariato; io istituzione regionale, federale, nazionale, lo affido al volontariato. Quindi c'è stata una crescita del volontariato per delega. Invece no, le stesse cose che facciamo - le case-famiglia, il centro diurno, l'animazione di quartiere - se sono frutto di delega ci portano ad una situazione di crescita del degrado, di deresponsabilità, oppure le stesse cose possono essere frutto di una responsabilità che cresce, quindi con rapporto comune con il cittadino, con la famiglia. Hai il problema dell'anziano? Facciamolo insieme. Hai il problema del tossicodipendente? Facciamolo insieme. Evitiamo che le famiglie corrano per il proprio destino, che è il destino della società dei consumi, mentre noi tentiamo di tamponare le falle di recuperare un senso molto residuale rispetto al cammino complessivo della società.

Allora ecco il volontariato, un'altra condizione importante è ridefinirsi come soggetto che sviluppa responsabilità e non una cesta che raccoglie deleghe; sviluppa responsabilità nei confronti, della società civile nella sua articolazione e nei confron-

ti delle istituzioni. Da qui si può evitare quell'atteggiamento neocorporativo anche, di autoreferenzialità, come lo definiva appunto il prof. Colozzi, sia del volontariato che del terzo sistema.

Mentre sulla legge vorrei dire brevemente alcune cose. Intanto un problema di metodo: anche questo ci coinvolge nel rapporto con le Regioni. Se a livello nazionale siamo riusciti a produrre una legge quadro sul volontariato nonostante qualche ambiguità che c'è sulla legge, però tutto sommato l'impianto è di questo tipo, mentre si sta tentando di gestire anche la fase attuativa nei decreti secondo questa caratteristica, a livello il metodo diventa sostanza. Alcune regioni lo stanno facendo; mi risulta che anche adesso la Regione di cui siamo ospiti si incaricherà di un rapporto di dialogo e di confronto con il volontariato. Anche le altre Regioni, lo debbono fare, è necessario che la legge sia il prodotto di questo confronto, di questo dialogo. Guai a delle leggi, anche fatte bene, che nascono al di fuori del confronto con il volontariato. Dobbiamo avere il coraggio di dire di no; anche se sono leggi fatte bene, se nascono senza questo confronto, questo dialogo, nascono sotto l'insegna della delega al volontariato. Dobbiamo avere questo coraggio, da parte nostra e del volontariato. Quindi è un problema di metodo che diventa sostanza.

Poi c'è il problema del registro. Il registro si chiama registro proprio perché non è una legge sul volontariato. Se fosse stata una legge sul volontariato era giusto chiamarlo albo, come i commercianti, come gli architetti, come i geometri; cioè non funziona una cosa? Io non ce la faccio più; ti abilito, tu hai determinate caratteristiche, ti do i soldi, ti controllo e ti faccio fare. Quando tu non sei più adatto ti metto da parte. Invece abbiamo detto "no, registro", quindi ha un carattere dichiarativo l'iscrizione, non può avere se non quei vincoli che abbiamo voluto noi perché quei vincoli che ci sono nella legge quadro sono vincoli straordinari perché enfatizzano il dato democratico. Non è possibile che un gruppo di volontariato voglia avere un rapporto con le istituzioni senza avere al proprio interno una caratteristica democratica. Non è possibile, sia perché dovremmo poi smetterla di lamentarci e di dare addosso alle istituzioni quando poi noi abbiamo le carte in regola, sia perché, siccome le nostre istituzioni sono democratiche e siccome tutto si deve rapportare a questo principio, i primi dobbiamo essere noi ad avere le carte in regola. Poi il principio del dono, quindi la gratuità e il principio della trasparenza nella gestione, quindi quei pochi soldi che noi abbiamo, o molti soldi a seconda della struttura del volontariato, debbono essere lì, alla portata di qualunque lettura.

Per il resto non ci sono altri vincoli, non ci sono vincoli che determinano quali valori, quali caratteristiche deve assumere il volontariato. Allora le leggi regionali non devono sminuire questo carattere. Il registro deve prevedere semplicemente quei requisiti ed avere un carattere dichiarativo. Perché siamo per i registri che abbiano un carattere generale non di settore. I settori possono venir dopo, possono avere quel carattere divulgativo, semplicemente anagrafico, di raccolta proprio perché non sia-

no semplicemente gestori di servizi. Forse non era neanche necessario fare il registro, ma forse neanche l'albo, prevedere solo la convenzione. Siccome così non è stato, allora è importante prevedere dei registri generali proprio per evitare, oltre il fatto che i gruppi sconfinano e non hanno dei recinti ben netti, dare la possibilità ai gruppi di poter continuare il proprio lavoro secondo quelle caratteristiche, avendo quelle agevolazioni indirette, senza essere vincolati necessariamente alla gestione dei servizi in convenzione. La convenzione viene dopo, è un momento successivo, quando esistono i requisiti e ce ne sono le possibilità; in quel momento si pattuisce e c'è la convenzione, allora in quel momento bisogna prevedere specificità, settorialità, in quel momento vanno previste anche delle risorse particolari. Di qui quindi i registri.

C'è anche un problema, è il problema che si è molto discusso e dibattuto: iscriviamo solo i gruppi, iscriviamo anche i coordinamenti? Per il momento l'Emilia ha deciso di inserire i gruppi, però mi pare di capire, dalle parole che ha detto l'assessore, che la partita non è chiusa anche perché lui ha firmato un documento che poi è stato mandato a tutti dove addirittura si prevede la possibilità di scrivere "coordinamenti fatti da quelle associazioni che al proprio interno promuovono realtà di volontariato". Quindi figuriamoci se non devono essere previste le realtà di volontariato.

Ma perché è importante che le Misericordie regionali, l'ANPAS, il MoVI, tutto il coordinamento handicappati e tutte le altre forme di coordinamento siano iscritti? Proprio perché il volontariato in questi anni, la sua migliore espressione e capacità di maturazione l'ha prodotta quando si è collegato. Allora, se noi togliamo la dimensione del coordinamento, risucchiamo i singoli gruppi di volontariato in un rapporto bilaterale con le istituzioni che mai sarà proposta, capacità di rimuovere le cause dell'emarginazione, indirizzo autonomo sulle politiche sociali; sarà invece che saremo risucchiati nella gestione della legge sul volontariato.

Sulle convenzioni, io sono d'accordo perché le convenzioni prevedono la possibilità di sostenere le spese generali, perché non ci pigliamo in giro, i gruppi di volontariato hanno spese, qualunque progetto tu fai ha comunque delle spese, dirette e indirette. C'è la sede, c'è il telefono, ci sono le persone, quindi bisogna dircelo chiaramente, guai ad assumere un atteggiamento di chi pensa che con i soldi noi non dobbiamo avere nessun rapporto anche perché poi di sera andrebbero molti a "prostituirsi" - speriamo di no - con le istituzioni e con i rapporti collaterali con qualche signorotto di turno. Questo no, e allora dobbiamo appunto prevedere.... Però, ecco, prima di prendere tutto nel gioco delle convenzioni, io penso anche un gruppo semplicemente iscritto al registro, che non voglia utilizzare convenzioni, debba avere riconosciuto o in servizio o in risorse, le spese di gestione che ha.

Questo va fatto, va previsto. Addirittura a mio avviso bisognerebbe prevedere il sostegno sia alle attività, o in servizio o in reddito - io preferirei in servizio, ma si può prevedere anche con dei contributi - però per il mantenimento delle attività e

delle spese di gestione che si hanno, sia per i progetti sperimentali perché tutto non può essere fatto in convenzione. ... Vi faccio l'esempio dell'AIDS. Siccome la convenzione è fatta tra due parti contraenti, noi sappiamo che spesso le istituzioni si muovono anche secondo le logiche del consenso, ed è giusto. Voi pensate che 3-4 anni fa in molte USL, Comuni o quartieri si sarebbero fatte delle convenzioni, sapendo la rivolta che si scatena quando si affida, si apre una casa di assistenza, di accoglienza per l'AIDS? No, è difficile. Noi non lo condividiamo ma sappiamo quanto è complicato gestire, per una logica appunto istituzionale della politica e di raccolta del consenso, questo tipo di realtà. Le ragazze madri: quanti gruppi di volontariato che fanno questo impegno mi dicono che hanno difficoltà ad avere un rapporto istituzionale perché appunto c'è il pericolo della rivolta, oppure il tema non tira!

Allora è necessario prevedere per i gruppi la possibilità di poter avere un sostegno per progetti sperimentali, di anticipazione, cioè che non stanno solo nel rapporto con le istituzioni per la propria autonoma attività. Questo, ripeto, deve essere fatto senza la convenzione. La convenzione è invece una gestione di servizio, quindi deve avere quel carattere oneroso però, e io in questo senso non sono d'accordo con Bicocchi, a mio avviso non si devono prevedere invece mantenimento o il sostegno a quelle persone non socie che fanno parte dei gruppi di volontariato. Ecco, quello sì. Si possono prevedere delle figure professionali particolari, perché se un progetto sui minori deve avere appunto uno psicologo, ecc., è giusto e la convenzione lo deve retribuire. Io prevedo invece solo - penso, per l'esperienza che noi gruppi abbiamo - le spese di gestione di attività. Le altre figure che magari qualche gruppo di volontariato può avere - il segretario, quell'altra cosa, e quindi che non sono soci ma che possono prevedersi - quelli vanno mantenuti con altre risorse, non con le convenzioni, però penso che su questo si possa concordare facilmente.

Finisco dicendo degli organi di consultazione. Questo è un mio parere personale e non strettamente legato ad un impegno della legge, però la legge quadro dice che bisogna prevedere gli organi di consultazione e quindi la legge regionale deve disciplinare gli organismi di consultazione. Io sono perplesso sulle consultazioni, cioè ritengo che le consultazioni hanno avuto un ruolo straordinario, se guardiamo alle nostre esperienze concrete, in una fase in cui il volontariato aveva paura del collegamento, oppure non aveva maturato a sufficienza l'esigenza di un coordinamento. Ci sono dei motivi storici ben comprensibili, perché non siamo figli del classico associazionismo, per tanti motivi le vecchie forme di collegamento non prevedevano tutte le peculiarità che ha il volontariato, ma comunque questo non è il punto per il momento. Il punto per il momento è stabilire che non è possibile che ci sia un volontariato che venga consultato a valle dei processi, delle decisioni, oppure un volontariato che sia coordinato da parte e politiche sociali, delle istituzioni. Io penso che con le istituzioni bisogna avere un rapporto, bisogna prevedere delle conferenze programmatiche per quanto riguarda le politiche sociali, la gestione dei bilanci, però il coordinamento

ordinario i gruppi se lo debbono autogestire, cioè la dimensione ordinaria del collegamento tra i gruppi non può essere prevista, come è stato fatto, in modo non voluto spesso da parte delle consulte, magari con un segretario, con un coordinatore di nomina delle istituzioni; quello mai, appunto, magari. No, il momento di rapporto con le istituzioni deve essere finalizzato: politiche sociali quando si fanno, confrontiamoci, libera autonomia e progettualità, quando c'è da gestire un bilancio, quando ci sono particolari provvedimenti, poi ci si scioglie e la vita ordinaria del coordinamento deve essere gestita dai gruppi di volontariato. O cresciamo in questo, o ci responsabilizziamo in questa dinamica che è più complicata, oppure rischiamo alla fine di essere risucchiati in quella logica che dicevo prima.

La legge ci dà a questo proposito uno spiraglio perché non parla di consulte, parla di organismi di consultazione. Allora a questo proposito è possibile prevedere, io ritengo, organismi - che non chiameremo consulte per evitare di fare confusione con il ruolo un po' subalterno oppure limitato del passato - che abbiamo proprio questo compito co-progettuale, co-programmatico tra libere autonomie per poi ritornare nella dimensione del coordinamento ordinario alle libere strutture che si dà direttamente il volontariato.

Patrizio Petrucci
Presidente Nazionale Pubbliche Assistenze

Ho partecipato recentemente ad un Convegno della legge delle Autonomie Locali, partecipo oggi a questo e non mi pare che vi siano novità sia rispetto al dibattito sia rispetto che ai problemi concreti. L'unica novità che emerge è la maggiore difficoltà delle associazioni di volontariato in questa situazione.

La prima difficoltà, che potrebbe essere superata rapidamente, è la mancata attuazione delle leggi regionali, che provoca notevoli difficoltà alle associazioni, ma credo che ci sia un problema ancora più grosso che è quello del nuovo assetto dello stato sociale.

Di fronte ad una situazione in cui - come dimostra tutta la discussione sulla recente manovra dei 100.000 miliardi - si conferma un aumento del divario fra classi ricche e classi deboli del nostro Paese, oggettivamente avremo un aumento delle fasce di marginalità sociale sulle quali il volontariato dovrà inevitabilmente intervenire.

In questo scenario potremmo veramente ridurre il volontariato ad appiattirsi sui servizi, diventando così terminale delle istituzioni e non espressione popolare di partecipazione; appendice di un sistema che potrebbe essere, fra l'altro, ingiusto e non funzionale. E, quindi, tutta la carica progettuale che ha fatto crescere il volontariato in questi anni e che schematizzo in quattro punti: la giustizia sociale, la difesa delle classi più deboli, la solidarietà e la partecipazione democratica, potrebbero annullarsi attraverso una affannosa e continua ricerca del servizio.

Rappresento una organizzazione di volontariato che interviene prevalentemente nel campo della sanità e sono consapevole dei cambiamenti in negativo che sono stati prodotti in questo settore negli ultimi tempi, come il tentativo di aprire la strada alle assicurazioni private, il ritorno della centralità degli ospedali a discapito del decentramento territoriale.... Se penso anche alla semplice capacità impositiva fiscale delle Regioni, posso ipotizzare per il futuro una società in cui, di fronte ad un livello minimo di prestazioni assicurate dalla stessa capacità impositiva, avremo, di fatto, una differenziazione tra regioni ricche, che potranno superare il livello minimo indicato dal piano sanitario nazionale, autofinanziandosi attraverso il contributo fiscale dei cittadini, e regioni deboli che invece dovranno ricorrere sia all'autonomia impositiva sia al fondo del piano sanitario nazionale, assestando però le prestazioni ad un livello molto più basso.

Allora mi domando: tutto il concetto di solidarietà come sarà possibile per il volontariato affrontarlo? Quel concetto di giustizia sociale che più volte abbiamo riaffermato anche negli incontri ufficiali sulla legge finanziaria, come Conferenza dei Presidenti assieme alla Caritas, il diritto dei cittadini ad essere assistiti in modo

uguale, la ricerca di una maggiore equità fiscale, senza la quale non si garantisce giustizia e tutela per i più deboli, che fine faranno?

Credo anche che, al di là delle risorse che saranno affidate ai centri di servizio che la legge prevede, i quali dovranno avere un carattere propositivo e di sviluppo, il volontariato debba trovare le proprie risorse attraverso le convenzioni, cioè attraverso la propria azione quotidiana, rifiutando qualsiasi forma di finanziamento a pioggia. Sul fatto poi che le convenzioni debbano essere un finanziamento per il singolo servizio - come sostengono alcuni - o se invece debbano essere una risorsa economica complessiva per l'organizzazione, è un discorso che sarebbe interessante approfondire. Comunque, non si può pensare che, quando si parla di istituzioni si finanzia tutto, mentre quando si parla di volontariato si debba finanziare solo un pezzettino del servizio, perché dietro al servizio c'è una struttura che deve autofinanziarsi con l'attività volontaria dei cittadini, ma una parte deve essere sostenuta anche dal denaro pubblico.

Occorre chiudere rapidamente questa fase di attuazione della legge 266 che riguarda le leggi regionali per affrontare il nodo più grosso della questione che è quello della presenza del volontariato nelle politiche sociali.

Siamo tutti d'accordo che il volontariato mantenga le sue caratteristiche di soggetto anticipatore, di stimolo e di critica e che quindi abbia una propria autonomia politica? Se siamo d'accordo le leggi regionali devono valorizzare questa impostazione, altrimenti ci troveremo con leggi che, tutto sommato, tendono a mantenere il volontariato subalterno o congeniale alle istituzioni. E in questo senso vanno lette anche le convenzioni, che non debbono essere una concessione "clientelare" ma il riconoscimento di una azione di volontariato verso un bisogno concreto.

In termini di principi generali, occorre pensare a leggi regionali che aprono spazi alla partecipazione del volontariato, che lo inseriscono nella programmazione, distinguendo chiaramente competenze e responsabilità, evitando che il volontariato si trovi poi a dare il suo benessere a politiche sociali e scelte economiche già precostituite. Un volontariato più cosciente, che partecipa ma che mantiene la sua autonomia, capace di occuparsi delle dinamiche sociali e delle scelte che si fanno in nome dei cittadini. Un confronto sempre più stretto con le istituzioni per contribuire anche a rinnovarle e ad avvicinarle nuovamente alla gente.

In questo contesto ritengo importante l'autonomia del volontariato: autonomia di analisi, propositiva, di coordinamento fra le forze del volontariato. Sarebbe drammatico se nei registri regionali non fossero iscritti i coordinamenti tra associazioni; questo comporterebbe un rapporto più sbilanciato tra istituzioni e rappresentanza del volontariato. Così come il volontariato ha fatto a livello nazionale coordinandosi, discutendo, proponendo e analizzando le politiche sociali per dare risposte autonome e concrete, così deve avvenire a livello regionale fra le singole associazioni e fra associazioni diverse.

A questo proposito, vorrei capire chi può dire che i coordinamenti locali delle associazioni di volontariato non possono essere iscritti nei registri perché non "fanno attività di volontariato". Sono organismi che svolgono un servizio indiretto di sostegno, di stimolo, di formazione anche culturale e quindi la legislazione regionale non può ignorare questo nuovo soggetto politico.

Un'ultima cosa sulla formazione. Sento dire che la formazione spetta alle Regioni. Sono d'accordo che ci sia il sostegno delle istituzioni alla formazione del volontariato ma credo che per l'esperienza che il volontariato ha fatto in molti campi di attività sociale, abbia acquisito una propria capacità di progettare e gestire la propria formazione anche perché quasi sempre il volontariato, prima delle istituzioni, si è occupato di questi problemi.

Sono convinto che il compito delle istituzioni sia soprattutto quello di valorizzare e diffondere un modello culturale, che è quello del volontariato altrimenti, ripetuto, fra qualche anno potremmo avere anche un volontariato molto diffuso, ma assolutamente influente rispetto alle capacità di trasformazione acquisite fino ad oggi.

“Per quanto concerne l'individuazione delle organizzazioni che rientrano nel campo della legge l'elemento dominante è il “fine di solidarietà” e lo “scopo solidaristico” che deve costituire la ratio e la finalità esclusiva sia dell'attività dei volontari sia dell'organizzazione”.

Abbiamo scelto intenzionalmente in apertura del nostro intervento questa citazione dalla relazione del Progetto d'iniziativa della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna “Norme regionali d'attuazione della Legge 11 agosto 1991, n. 266. Legge quadro sul volontariato”, perché ci pare riassuma al meglio l'assenza dei criteri di appartenenza all'area del volontariato a cui la legge si rivolge.

Se l'elemento regolatore è la solidarietà, se ciò che “caratterizza” e “definisce” è la solidarietà, al di là delle forme attraverso le quali ogni gruppo la esprime, lo sforzo che oggi deve impegnare le nostre energie è quello di esplicitare al meglio la pluralità di queste forme e dei modi in cui traduciamo la nostra concezione di solidarietà e non quello di cavillare sui distinguo e sulle differenze che porta di per sé a separare e ad escludere.

A nostro avviso le leggi regionali dovrebbero fare spazio alle forme più diverse di solidarietà, incentivando in questo modo anche espressioni nuove.

Quando si parla di fascia “magmatica”, di grande ricchezza che non si ha né da organizzare né da incanalare, si allude per l'appunto alla complessa trama della solidarietà oggi presente e proprio perché complessa e variegata sarebbe castrante forzare tutta questa ricchezza all'interno di schemi o di requisiti più o meno rigidi e omologati.

Citiamo la nostra situazione come esempio. L'Anffas è un'associazione di familiari e tutori di handicappati mentali e plurimi, senza fini di lucro. La nostra associazione presenta una molteplicità di espressioni di sé che vanno dal mutuo soccorso al volontariato, al self-help nell'eccezione anglosassone, all'advocacy o tutela, promozione e gestione di servizi, sensibilizzazione, studio e ricerche.

Operando al fine di favorire l'integrazione dell'handicappato mentale e di sostenere i familiari, opera nel campo socio-assistenziale, sanitario, della scuola, della cultura, dello sport e tempo libero, dei trasporti, dell'edilizia e altro ancora.

Per realizzare questa integrazione attraverso servizi, che rappresentano le risposte concrete ai bisogni dei nostri utenti - l'handicappato mentale infatti è una categoria che non può aiutarsi esclusivamente da sé, - l'associazione fa riferimento a personale dipendente, a collaboratori e consulenti, a personale volontario, a obiettori in servizio civile e a tutti i soci disponibili a rendersi utili a diverso titolo.

Rientra nel nostro quotidiano lavorare con gli Enti pubblici, con altri: privato sociale e anche privato di mercato.

Tutto questo per garantire risposte qualitativamente soddisfacenti al maggior numero di handicappati mentali. E' nostra opinione che, soprattutto nell'attuale momento storico, la ricerca delle risorse che possono essere coniugate al meglio per soddisfare i bisogni degli utenti debba essere ampia, disincantata, coraggiosa, capace di cogliere le novità e di aggregare tutto quanto si muove con valenza positiva.

Una ricerca che sia di accoglienza e di integrazione.

A nostro parere non è tempo di preclusioni aprioristiche, non è tempo di definizioni pignole di identità: l'urgenza e l'ampiezza dei bisogni aumenta giorno dopo giorno.

Poiché non appaia faciloneria e superficialità questa volontà di apertura, ribadiamo ancora una volta la necessità che a fianco di una operosità così vivace si attui un severo controllo pubblico sui risultati conseguiti nei servizi realizzati, una puntuale verifica sul grado di soddisfazione degli utenti che i cittadini tutti, con una partecipazione reale e quotidiana, devono essere in grado di constatare. Questo implica ovviamente che i servizi per gli handicappati mentali devono essere aperti e vissuti come servizi di tutti, così come la scuola, come l'ambulatorio, come l'ospedale, ecc...

La solidarietà non si esprime attraverso la delega totale agli specialisti, o in esclusiva alla famiglia o ad un'unica organizzazione o un'unica istituzione, a maggior ragione quando la si esprime nei confronti degli handicappati mentali. Lo spettro delle istituzioni totali è la conseguenza della delega totale, nessuno può far finta di non saperlo.

Ci conforta constatare che questa nostra prospettiva di rispetto e di combinazione di ogni risorsa disponibile e di apertura verso quanti, individui, organizzazioni istituzioni sono disposti ad esprimere la loro solidarietà nei nostri confronti, trova consensi sia nel Documento di indirizzi alle Regioni dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato, sia nel Progetto di Legge della Regione Emilia Romagna, sia dalle posizioni assunte dal Centro Nazionale per il volontariato.

Sulla base di queste considerazioni non ci pare forzatura eccessiva richiedere anche per l'A.N.F.F.A.S. di Bologna, e per quanti altri gruppi o associazioni sono nella nostra posizione, l'iscrizione al Registro del volontariato. L'A.N.F.F.A.S. tra l'altro è stata iscritta, fin dall'istituzione, all'Albo del volontariato regionale che ha preceduto la legge nazionale.

Nel porre questa richiesta - secondo noi legittima - una volta ancora nel rispetto di quella linea di unità e di apertura a cui è stato fatto riferimento nel corso dell'intervento in oggetto, dichiariamo la disponibilità ad adoperarci per apportare al nostro statuto associativo quelle integrazioni che un'interpretazione, non miope, della legge renderà opportune.

Andrea Frosini

Segretario generale

Confederazione Nazionale Misericordie d'Italia

...dedicare ad attenuare i rigori dell'attuale politica di emergenza finanziaria; pretendere che i sacrifici siano realmente distribuiti secondo parametri di giustizia ed equità che prevedano in primo luogo la difesa dei più deboli.

Si apre quindi anche per il volontariato un nuovo ruolo: non più solo l'azione riparatoria ma il concorso alla rimozione delle cause che affliggono l'uomo e la società in cui vive; non più quindi un ruolo passivo e limitato alla sola assistenza, ma propositivo, critico di indirizzo. Successivamente: un ruolo di *anticipazione*, nei confronti dello Stato, delle esigenze e dei bisogni emergenti, perché vengano segnalate alle istituzioni e rapidamente prese in considerazione per apportarvi i dovuti rimedi; un ruolo di *stimolo*, per la discussione sulle priorità di intervento, le esigenze di programmazione e di verifica; di *dare voce* a chi non ne ha, per esprimere con coraggio il pensiero e le richieste dei destinatari degli interventi pubblici, i quali spesso debbono limitarsi ad accettare in silenzio quello che viene loro offerto, assumendo così una preziosa posizione di mediazione. Ove ciò non sia sufficiente dovrà assumere anche una posizione di protesta sensibilizzando l'opinione pubblica per non venir meno alla sua "dimensione politica" di impegno nella rimozione delle cause che affliggono la sofferenza; di *progettualità*, offrendo suggerimenti innovativi per un miglioramento dei servizi e dei contenuti nonché per la ricerca di metodi e tecniche volti a verificare l'aderenza alle esigenze del bisogno; un ruolo di *informazione*, sia nei confronti delle istituzioni che verso l'opinione pubblica per migliori indicazioni scevre da ambigue interpretazioni.

Si potrà affermare allora che la piena integrazione fra istituzioni e volontariato è l'asse portante della solidarietà, uno dei nodi di fondo della società di oggi. Senza snaturare il volontariato, sapendo che è libero, in quanto spontaneo e gratuito, si auspica che lo Stato investa in strutture, in servizi, per migliorare al massimo la potenzialità delle prestazioni. Deve - in sintesi - investire nel volontariato, consentire l'incremento, ma rispettandone sempre la piena autonomia e la libertà poiché un volontariato che non fosse libero non sarebbe più volontariato.

Da qui, emerge quindi il forte contrasto fra quanto sancito dalla legge quadro e quanto invece si riscontra quotidianamente sul territorio nei rapporti fra lo stesso e le istituzioni ad ogni livello.

Nel sottolineare quindi ancora una volta l'importanza della legge sul volontariato, che giunge alle soglie dell'Europa del '93 come notevole credenziale di presentazione per l'Italia, unico paese europeo ad aver varato una legge sul volontariato

Per quello che riguarda la parola "solidarietà" va ben chiarito che cosa si intende per essa: penso che sia abbastanza chiaro per tutti, e mi pare che certamente ci rientri tutto il discorso legato al settore in questione.

Circa la questione dei servizi, bisogna stare un pochino più attenti perché, è vero che le associazioni sono nate facendo più attività associativa che di servizio, ma hanno cominciato a gestire poi, col passare del tempo, ambiti culturali precisi; ad esempio nel campo dell'educazione permanente: nelle scuole, nei circoli, in diverse realtà cittadine. Anche la gestione diretta è ormai consueta: parchi archeologici, musei civici che l'Amministrazione pubblica non riesce a gestire in maniera autonoma, vedono la presenza del volontariato che si integra tranquillamente e in alcuni casi gestisce direttamente questi spazi in collaborazione con l'ente pubblico, ma con molta libertà e con molta competenza.

Per quello che riguarda gli altri requisiti previsti dalla legge, non ci sono assolutamente problemi perché ci sono tutti: le associazioni sono liberamente costituite prestano attività in modo personale, spontaneo, gratuito, senza fini di lucro, hanno assunto tutte le forme giuridiche previste dalla legge 266 (che è molto ampia in questo senso), non hanno fini di lucro, hanno strutture democratiche, ecc....

Quindi, concludendo vorrei fare una raccomandazione: se è vero che la porta è sfondata per il settore dei beni culturali, è pur vero che è importante che le Regioni siano abbastanza libere da pregiudizi e da rigidità in tutto ciò che riguarda il settore della cultura, perché - come è stato detto più volte stamani - il volontariato è in molti casi anticipazione e lo è anche in questo ambito. Irrigidirsi troppo su questo settore, certamente più arretrato rispetto ad altri (anche se sta portando il suo contributo originale ed importante) sarebbe certamente deleterio non solo per noi oggi, ma probabilmente anche per il nostro patrimonio artistico e per la cultura domani. Grazie

Romano Colozzi
Consigliere Regionale D.C.

Io parlo in quanto primo firmatario di un progetto di legge, presentato in questa Regione dal gruppo della Democrazia Cristiana.

Oggi abbiamo sentito degli interventi molto stimolanti, una riflessione approfondita - e ce n'era bisogno - nel momento in cui ci stiamo preparando a passare, finalmente, alla discussione in Commissione dei vari progetti di legge che sono stati presentati. L'incontro ha avuto dei toni molto costruttivi, anche se è emersa una diversità di sottolineature che troverà poi un riverbero inevitabile nel lavoro legislativo che ci prepariamo a svolgere. Non mi sembra il caso, in questa sede di relazionare sui contenuti dei propri progetti di legge, perché non è questo lo scopo dell'incontro. Volevo solo esprimere qual'è stata la preoccupazione che ci ha guidati nella stesura di questo progetto che intende semplicemente dare attuazione, come giustamente veniva richiamato questa mattina, alla legge quadro del volontariato, la 266, aggiungendo il minimo di orpelli, di bardature a quello che è l'impianto nazionale, perché credo che di tutto ci sia bisogno in questo momento tranne che di complicare ulteriormente il rapporto tra mondo del volontariato ed istituzioni.

Lo spirito che ci ha guidato essenzialmente è questo: fare una legge che riesca ad offrire alle istituzioni e al volontariato uno spazio di collaborazione effettiva, evitando quello che secondo noi è il rischio maggiore, di cui vediamo già le prime avvisaglie, cioè quello della istituzionalizzazione del volontariato, in una forma quasi professionistica. Questo fenomeno, uso un termine forte perché lo vediamo così, ci terrorizza. Noi abbiamo fatto per anni, per decenni delle battaglie per il pluralismo sociale, per la valorizzazione di tutto il nuovo che emergeva nella società e che spesso, diciamoci la verità, ha trovato nelle istituzioni non degli ambiti di valorizzazione, ma spesso degli atteggiamenti di ostilità, di contrapposizione, di sovrapposizione. Nel momento in cui è stata finalmente approvata una legge, che ha alla sua base uno spirito buono, quello di raccogliere finalmente questa proposta di novità che da decenni circola nella nostra società, senza mai aver trovato uno sbocco a livello istituzionale e legislativo, al punto che il volontariato fino ad oggi non aveva avuto riconoscimento e sanzione giuridica, il male peggiore sarebbe il verificarsi dei fenomeni di integrazione del volontariato nelle istituzioni, soprattutto in quei settori che stanno facendo emergere dei segni di difficoltà.

Perché questa preoccupazione la sentiamo e la sentiamo forte? Perché l'approvazione di questa legge, in questa precisa fase politica e sociale del nostro Paese, per un verso l'abbiamo vista come il coronamento di un lungo lavoro, ma dato che nella storia, anche in politica, spesso le coincidenze non sono casuali, che questa approva-

zione abbia finalmente visto la luce nel momento in cui lo stato sociale, il welfare state sta dimostrando delle crepe vistosissime, ci fa nascere delle preoccupazioni; non vorremmo che le forze politiche avessero trovato finalmente un punto d'incontro, quel punto d'incontro che gli ha consentito di approvare la legge 266, perché ci si è resi conto che bisogna trovare altri modi per compensare quei buchi vistosi che si stanno creando nel sistema di sicurezza sociale che noi abbiamo creato in questi anni.

Noi lo diciamo chiaramente; se fosse vero questo non solo uscirebbero male le istituzioni da questa vicenda, ma uscirebbe distrutto il volontariato. Qui parlo ad un'assemblea in cui ci sono dei protagonisti diretti del mondo del volontariato e quindi non vorrei essere un cattivo interprete di quello che sta succedendo; mi pare però che già all'interno del volontariato questa legge, insieme a tante speranze, stia creando una serie di problemi, e di divisioni tra chi riuscirà ad entrare e chi non riuscirà ad entrare nei registri generali, tra chi vorrà entrare e chi non lo vorrà; un ulteriore elemento di divisione potrà concretizzarsi quando gli enti locali metteranno praticamente sul "mercato" del volontariato, dei servizi sociali da gestire e quindi dovranno individuare l'interlocutore in base a quei criteri di priorità che tutte le leggi regionali prevedono, ma che fanno già intuire come si avrà una sorta di competizione - perché questo è quello che accadrà nella realtà - a fronte di una proposta di convenzionamento formulata da un ente locale, ci saranno verosimilmente più soggetti sociali, più associazioni di volontariato che si offriranno per la gestione di questo servizio.

Ma infatti, onorevole, io mi limitavo semplicemente a proporre una serie di problemi, al di là di quelli più squisitamente legislativi, su cui sarebbe interessante entrare, perché su alcune cose che sono emerse questa mattina io personalmente ho delle perplessità. Ma volevo concentrare il mio intervento, dato che vuole essere molto breve, su quella che è la sostanza del problema, perché quello che mi sta a cuore è che il volontariato da questa esperienza esca accresciuto non distrutto. Io non vorrei che alla fine del primo decennio, fra le varie professioni che ci sono in Italia ci sia anche quella del "volontario", perché, se avessimo raggiunto questo obiettivo, allora veramente dovremmo definire beati i tempi in cui il volontariato era perseguitato.

Credo che ci sarà una cartina di tornasole per vedere se le istituzioni gestiranno questa legge a favore del volontariato, come tutti diciamo, oppure con questo secondo fine: la cartina di tornasole è se questo arretramento, di cui si parlava anche prima nella relazione, dello Stato e delle istituzioni, avverrà solo in quei settori in cui lo Stato riconosce di non farcela, perché ci sono dei costi insostenibili, oppure se l'arretramento comincerà ad avvenire in quei settori in cui lo Stato vuole essere protagonista, perché c'è un grande ritorno di immagine politica e di vantaggi anche elettorali. In quel momento cominceremo a vedere se lo scopo della legge è stato promuovere

e valorizzare in tutti i settori in cui questo si esprime, o solo, come dicevo prima, per coprire dei "buchi" di bilancio.

Faccio un esempio solo per farmi capire. Immagino che sarà molto facile che tutti gli enti locali valorizzino le associazioni che si occupano dei malati di AIDS. Forse non sarà altrettanto facile che gli enti locali valorizzino le associazioni che hanno come scopo quello dell'educazione dei bambini all'asilo nido, ad esempio, perché potrebbe esserci una serie di motivazioni che portano a vedere con preoccupazione - parlo della Regione Emilia Romagna non a caso - l'ingresso prepotente in questo settore della famosa pluralità di visioni dell'uomo e della realtà che è la ricchezza del volontariato.

Concludo con un cenno brevissimo, ad un problema specifico, dato che c'è qui la Dott.ssa Vinci che ne ha voluto parlare, che riguarda la cooperazione internazionale. Il nostro progetto di legge è l'unico che contiene anche, tra i settori, la cooperazione internazionale e che è stato giustamente indicato come uno dei settori che bisogna guardare nella sua evoluzione storica proprio per rendersi conto dei rischi a cui è esposto il volontariato, perché in quel settore, di cui anch'io ho fatto parte, il rischio del professionismo e della dipendenza dal pubblico c'è, e c'è in un grado anche molto elevato. Però mi pare che l'esclusione di questo settore dalla legge 266 non sia giusta per due motivi: intanto perché cooperazione internazionale non è semplicemente una funzione che si svolge all'estero, ma c'è un'attività enorme, che si svolge in Italia, di formazione di una sensibilità solidale, che io credo non vada perduta.

Il secondo motivo è che non è vero che la legge 49 del '87 preveda anche per quelle associazioni i benefici che la 266 prevede per tutte le altre, per cui a me parrebbe che, in fase transitoria, si potrebbero inserire nella 266 anche le associazioni di volontariato internazionale che, tra l'altro, non tutte sono ONG idonee; infatti c'è una ricchissima esperienza di volontariato internazionale che non ha mai avuto l'idoneità e forse non l'avrà mai, perché voi sapete che la 49 prevede una griglia più "labile" della precedente, però è ancora consistente. Dal momento che (noi sappiamo come funzionano le cose nel nostro Parlamento) probabilmente l'adeguamento della 49 potrebbe andare avanti per anni e non credo sia giusto che per tutto questo periodo sia le ONG riconosciute, sia a maggior ragione quelle non riconosciute, si trovino escluse dai benefici previsti da questa legge sul volontariato, poiché non vi è nella 266 una esclusione tassativa delle associazioni operanti in settori regolamentati da altre leggi, riterrei opportuno che in fase transitoria, le associazioni operanti nei settori della cooperazione internazionale e della protezione civile potessero iscriversi nei registri istituiti in base alla legge 266.

Anch'io voglio portare alcune rapidissime valutazioni nei confronti di un dibattito che considero molto ricco e pieno di sollecitazioni. Voglio scegliere il tema dell'applicazione della legge quadro nazionale del volontariato e della legge regionale poiché, in questo senso ci siamo mossi anche come gruppo PDS della Regione Emilia Romagna che è presentatore di uno dei progetti di legge della Regione, penso che il compito del legislatore regionale sia di portare l'esistente dentro le nuove normative. Come molte altre Regioni, esiste anche da noi un repertorio di leggi regionali che non solo normano in modo settoriale l'apporto del volontariato rispetto ai settori specifici di attività, ma che hanno anche dovuto definire e regolamentare aspetti più generali di questo rapporto. Quindi, a fronte di questo dato, compito del legislatore regionale è di portare l'esistente dentro un nuovo quadro di principi e di riferimenti normativi scartando il proposito di ridefinire ogni cosa e di regolamentare tutto. In questa direzione ci siamo mossi e ci è parsa che la scelta più idonea fosse quella di una legge regionale che sia ancora di disciplina generale - nella carpetta del convegno, peraltro, sono riportati i tre progetti di legge presentati in Regione e quindi è possibile anche una lettura in merito - quindi una disciplina ancora generale di regole fondamentali su cui imperniare, appunto, il riconoscimento, la valorizzazione e il sostegno dell'attività di volontariato lasciando poi alla legge, ai piani e ai programmi di settore l'ulteriore specificazione normativa.

Da questo punto di vista, però, dentro questa impostazione non c'è dubbio che ci sono aperti i problemi in particolare su due nodi proposti dalla legge, su uno dei quali, i punti di vista, gli approcci penso continuino a rimanere diversificati. Sicuramente uno di questi nodi riguarda la precisa delimitazione, senza possibile ambiguità, dei soggetti destinatari della legge, quale volontariato quindi, quali attività devono rimanere nella pertinenza della legge regionale a fronte dei principi contenuti nell'art.2, che parla di esclusivi fini di solidarietà. Il fine solidaristico, tuttavia, non è oggettivamente se non considerando il carattere delle attività, a chi sono rivolte le attività stesse.

Da questo punto di vista nel nostro progetto di legge si stabilisce la non iscrizione delle organizzazioni che svolgono attività di carattere associativo e parimenti quelle che hanno come fine esclusivo e prevalente quello della rappresentanza della tutela e della promozione di gruppi e di categorie. Con questa proposta si è andati nel tentativo di definire, di connotare, di dare identità alle esperienze di volontariato che rientrano nei principi della legge quadro e conseguentemente nella legge attuativa regionale.

Per quanto riguarda il secondo nodo, io ho sentito stamattina la dott.ssa Vinci che affronta tutto il ragionamento sui registri, sull'organizzazione e gestione dei registri. Le valutazioni che portava la dott.ssa Vinci personalmente non le considero del tutto risolutive dei problemi che si aprono, nel senso che il ragionamento da lei faceva partita da un'esigenza di omogeneizzazione che portava quindi alla individuazione a questo scopo del registro gestito in modo centralizzato a livello regionale; si tratta di capirci bene, tuttavia, se è regionale in quanto gestito direttamente dalla regione, oppure un registro istituzionale e formalmente regionale, ma gestito in modo decentrato tramite i Comuni e le Province.

La soluzione che abbiamo scelto come Gruppo Consigliere PDS nel nostro progetto è la seconda soluzione, la gestione diretta dei comuni e delle Province, per una ragione molto chiara che è riferita alle competenze della regione: un ruolo di legislazione e programmazione della Regione e di alta amministrazione a nostro parere sconsiglia una gestione diretta dei registri. Ma c'è un altro argomento di fondo che è rilevante ed è che il volontariato è significativa espressione della società civile che deve innanzitutto proporsi e verificarsi nel confronto con le espressioni elettive e rappresentative delle comunità, in cui l'esperienza di volontariato è radicata ed opera. Pensiamo che in questo modo si possa davvero con più efficacia e con più forza esercitare quel ruolo di controllo democratico anche ai fini della identificazione dell'organizzazione la più precisa e corrispondente possibile ai principi della legge nazionale.

Dicevo che sono questi due dei punti sui quali un ulteriore approfondimento, un'ulteriore riflessione considero siano necessari, anche perché, in particolare sulla tenuta dei registri non considero sia garantita l'omogeneità a cui faceva riferimento la dott.ssa Vinci stamattina, tenendo la gestione a livello centralizzato della Regione.

Un'ultima considerazione che voglio fare rispetto al dibattito che c'è stato oggi, io considero che sarebbe sbagliato considerare la 266 come legge di riforma dell'assistenza.

Penso che è una legge che, insieme a quella sulle cooperative sociali e a quella sull'handicap, non c'è dubbio che è una legge che prelude e richiama con forza l'esigenza di una legge della riforma dell'assistenza a livello nazionale. Legge di riforma dell'assistenza che non si fa perché i problemi di una architettura complessiva di questo stato sociale non li abbiamo ancora risolti, ma non si ancora perché continua a persistere e integrare le diverse strategie, le diverse competenze, le diverse politiche, come debba essere quindi in sostanza configurato un sistema coerente di servizi, di integrazione mista; comunque, non c'è dubbio, con un ruolo del pubblico e dell'istituzione locale che dev'essere un ruolo di progetto, di progettualità forte.

Mi pare utile, rispetto ad alcuni interventi sia del volontariato che delle forze politiche che, si sono espressi nel corso del dibattito, evidenziare l'esigenza di porre alcuni confini entro i quali far decollare la 266 per non caricarla di risposte che questo strumento di legge non può dare.

REPLICHE

Maria Teresa Vinci

E' vero che la legge 49 non prevede l'esclusione dell'applicazione dell'IVA come previsto dall'art. 8 della legge-quadro, ma prevede tutta una serie di agevolazioni di cui tutte le organizzazioni di volontariato riconducibili ai sensi della legge 266 non beneficino.

Se fosse stato possibile estendere il massimo beneficio per tutti sarebbe stata la condizione migliore, ma il problema di fondo è sul modello di organizzazione e sui requisiti richiesti per far parte delle organizzazioni non governative che operano nei paesi in via di sviluppo. Allora, ritengo che non vi è nulla in contrario ad applicare le disposizioni della legge 266 a queste organizzazioni se ricorrono le stesse condizioni di cui all'art. 3, ma la realtà, nel 99% dei casi, è diversa. Siamo di fronte ad una progettualità diversa, a campi di applicazione diversi; questo è almeno quello che ricavo dai quesiti scritti che mi pervengono dalle organizzazioni non governative e dalle organizzazioni che operano nel settore dell'ambito internazionale; ogni volta che mi pongono dei quesiti specifici mi accorgo sempre più della diversità. Non ho con me qualche esemplare ma sarebbe interessante fare un gruppo di lavoro sui quesiti specifici, anziché fare un convegno, per rendersi conto della difficoltà di applicazione di queste cose.

Faccio un esempio concreto, perché bisogna portare degli esempi concreti, e cito una situazione che ha suscitato polemiche. Voi sapete quali siano i compiti e i requisiti che debbono avere quelle realtà di volontariato che in Italia si occupano di affidamento familiare, di adozione, di assistenza alle famiglie in difficoltà, ecc., quali siano le responsabilità loro affidate ed il lavoro che svolgono in Italia. Vedo qui i rappresentanti delle province, di un'associazione in Piemonte; diverso ritengo sia l'impegno personale di chi si occupa di adozione a distanza, cioè della raccolta di fondi di sostegno, a distanza, di quelle realtà. Vi rendete conto che non è un servizio personale che viene reso alle persone, ai bambini ma è una raccolta di risorse, simile a quella che può essere fatta per la ricerca sul cancro, per i bambini in Somalia, per poter realizzare una scuola in Bangladesh, ecc.. E' una cosa diversa, non volendo con ciò togliere alcun merito a queste iniziative, ma sono una cosa diversa.

Per la protezione civile, stamattina per la fretta non ho dato una risposta compiuta. L'articolo 13 della legge, quando recita "fatte salve le norme di settore" vuole

salvaguardare due campi in cui la legge quadro del volontariato non poteva entrare; il primo riguarda la disciplina del servizio civile sostitutivo di quello militare da parte degli obiettori di coscienza e l'impiego degli obiettori in caso di calamità, ecc.; il secondo riguarda il coordinamento delle azioni di protezione civile che ricadono nella disciplina degli interventi di protezione civile. E' chiaro che ci sono delle organizzazioni specie quelle che operano negli interventi di soccorso, che quando c'è una calamità, intervengono anche nell'ambito della protezione civile ma, in quel caso, il coordinamento di tutti gli interventi lo fa il commissario di governo o chi gestisce l'intervento di protezione civile. E' chiaro che queste realtà hanno diritto ad essere iscritte nel registro ed anche in un apposito albo di protezione civile che le abilita a fare quel tipo di intervento. E' così che ritorna la dualità tra ciò che è registro e ciò che è albo; si tratta nell'esempio specifico di associazioni che hanno i requisiti di poter intervenire e di fare quel tipo di soccorso.

La legge quadro non ha escluso queste realtà; ha però precisato che occorre ricondurre in quel tipo di disciplina quel tipo di intervento.

Ripeto non si può adesso, sotto la spinta dell'entusiasmo suscitato dalla legge quadro sul volontariato, cercare di trasformare realtà diverse; la stessa osservazione vale per le associazioni nazionali. Questo non significa che non può o non debba esserci un intersecarsi operativo o una collaborazione; abbiamo anche detto che i gruppi di self-help che sono aperti ai servizi agli altri, vanno iscritti. Mentre non hanno i requisiti quei gruppi che operano nell'interesse esclusivo degli aderenti. Non mi sembra che vi sia una preclusione intenzionale ad escluderli ma gli istituti giuridici vanno rispettati. La legge prevede questo e noi dobbiamo applicare la legge.

Desidero però ricordarvi che quando abbiamo fatto la prima Conferenza Nazionale del Volontariato ad Assisi, nel 88, ha partecipato anche il volontariato internazionale, che è stato invitato anche alla seconda Conferenza; vi fu proprio una sessione dedicata all'esperienza del volontariato internazionale. Anche in quella sede il volontariato internazionale ribadì la sua specificità e le sue distinzioni: collaborazione e non identificazione; questo fu detto dallo stesso volontariato internazionale. Mi auguro inoltre che i benefici IVA vengano estesi anche a loro dal Ministero delle Finanze; essi potrebbero chiedere peraltro l'applicazione di una direttiva europea in materia di IVA che riguarda tutte le associazioni senza scopo di lucro

Luciano Guerzoni

Sono d'accordo con l'impostazione che al problema ha dato la dott.ssa Vinci. Vorrei solo richiamare l'attenzione sul fatto che questo problema non lo si risolve con l'art. 13, perché di per sé l'art.13 non preclude nulla. L'art.13 (a parte il titolo, cioè la rubrica, che è incoerente con il testo, ma ormai non c'è più nessuno che si affidi per l'interpretazione delle norme alle rubriche) dice: "E' fatta salva la normativa vigente per le attività di ...", il che vuol dire che è fatta salva, come è stato giustamente ricordato, tutta la disciplina che riguarda specificatamente questi settori. Allora il problema (dentro, fuori, nei registri o non nei registri) non lo si risolve con l'art.13, ma secondo me va affrontato - poi risolverlo è un'altra questione - tenendo presente l'insieme dei requisiti e delle condizioni formali e sostanziali che la legge ha presente nel definire, seppure in modo abbastanza approssimato (perché è una legge di principi, le tipologie) di ciò che si debba intendere per volontariato.

Dovremmo riflettere - penso - in termini propri di politiche sociali e chiederci, a questo punto che senso abbia gonfiare i registri regionali del volontariato con tipologie che hanno finalizzazioni, caratteristiche e regimi giuridici diversi.

Guardate che rischiamo - è un aspetto che stamattina non ho fatto in tempo ad affrontare - di avere effetti di ritorno pericolosi o, comunque, indesiderati, cioè che le Regioni - ad esempio - iscrivano nei registri 100 realtà diverse di volontariato e poi ci troviamo che il Ministero delle Finanze, quando va ad applicare le agevolazioni fiscali, dica: "Questa no, questa no, questa no e questa no", creando così aspettative del tutto improprie. Quindi mi atterrei più ad aspetti sostanziali che non formali. E' vero l'art.13, di per sé, non preclude nulla, ma sono preoccupazioni di carattere sostanziale che debbono portare il legislatore regionale a fare una valutazione di politica legislativa sulla coerenza o incoerenza di ricondurre alla legge 266 tipologie di volontariato che non hanno le caratteristiche per rientrarvi, in quanto hanno altre caratterizzazioni specifiche e altre leggi di settore che, non a caso, le prevedono e le disciplinano.

Vorrei solamente due minuti per precisare alcune cose che non vorrei fossero comprese male anche in relazione a quei dati che sono stati distribuiti e che anch'io ho preso alla reception.

Qui mi sono stati distribuiti alcuni dati, con la dicitura "dati incompleti". Io mi permetto di aggiungere, anche, dati incompleti da leggere con molta attenzione perché sono considerati insieme tutti gli accantonamenti che le banche e le fondazioni qui indicate hanno effettuato a valere sull'esercizio '91-'92 e sull'esercizio '92-'93. Quindi questo totale non è lo stanziamento delle Casse di Risparmio o delle fondazioni rivenienti dalle Casse di Risparmio per un esercizio sociale, ma è la somma parziale di due esercizi per quanto riguarda gli accantonamenti finora comunicati, perché ne mancano ancora diversi, ne mancano ancora 25. Quindi da questo punto di vista si può dire, all'incirca, che ad oggi sono circa 6 miliardi e qualche cosa per l'anno '91-'92, 3 miliardi e qualche cosa per il '92-'93.

A proposito di questo, aggiungo che qui è compresa quella famosa banca a cui alludevo io, la Banca del Monte di Foggia che non è tenuta a fare l'accantonamento, ma che lo ha fatto ugualmente; quello che si diceva stamattina. Perché questo lo dico? Perché non vorrei che qualcuno abbia potuto interpretare - anche se io l'ho detto chiaramente, almeno credo, ma le parole che ha detto poco fa l'assessore Bergoglio mi hanno fatto pensare ad un possibile malinteso in questo senso - che qualcuno volesse frenare la legge o il decreto sul volontariato; da parte per lo meno delle Casse di Risparmio non è così, anche se ci sono dei ricorsi. Non è così perché? Perché le Casse di Risparmio sono andate avanti lo stesso a fare gli accantonamenti di legge, andando anche al di là, come ho detto. I ricorsi sono stati fatti unicamente per questioni di principio che non sono, mi si consenta, né pretestuosi, né speciosi, come è stato detto.

Io non sono un giudice costituzionale, rimettiamo dunque alla Corte Costituzionale questo giudizio. Non mi esprimo su questo, io ho esposto semplicemente le motivazioni dei ricorsi, poi sarà la Corte Costituzionale che deciderà.

Ultima cosa che volevo dire, visto che ci sono state parecchie offerte in un certo senso di aprire un tavolo comune - io l'avevo detto proprio in chiusura del mio intervento stamattina - non solo l'ACRI, ma le Casse di Risparmio in genere sono pienamente favorevoli a riaprire un tavolo per poter studiare una soluzione a tutti questi problemi. Questo anche nella logica nostra; noi siamo dalla parte di coloro che non vogliono più gli "interventi a pioggia", noi vogliamo in qualche modo interventi coordinati e quindi suscettibili di produrre utilità aggiuntive concrete, e non soltanto semplicemente oblazioni.

CONCLUSIONI

Maria Eletta Martini

Presidente Centro Nazionale per il Volontariato

Ringrazio innanzitutto l'assessore Odescalchi che ha consentito di fatto la realizzazione di questa iniziativa con il suo impegno, con la partecipazione della Regione Emilia Romagna; e ringrazio in modo particolarissimo il vicepresidente del Centro, Corrado Corghi che ha fatto un lavoro prezioso, molto silenzioso, a fianco delle istituzioni, garantendo la presenza così consolante di stamani.

A me pare - lo voglio dire, se qualche volontario presente avesse avuto la sensazione di una certa prevalenza di rappresentanti delle istituzioni - che noi ci lamentiamo spesso perché le istituzioni non parlano di volontariato; la presenza istituzionale di oggi è un fatto importante; può contribuire alla comprensione più attenta dei problemi che poniamo nel dialogo con gli organismi elettivi.

Credo che siamo tutti d'accordo nel ritenere che questa è una fase di passaggio; nessuna è mai definitiva in politica, figurarsi quando sono in itinere una serie di leggi regionali! Non c'è dubbio che non c'è alcuna volontà - ma sarebbe anche scorretto culturalmente - di chiedere alle Regioni leggi in fotocopia; ogni regione esiste autonomamente proprio perché ha realtà diverse da interpretare e governare; ha una cultura, una tradizione, esperienze tra loro diverse da coordinare. Ma, tra il dire questo, e verificare l'esistenza di leggi troppo divergenti tra di loro c'è uno spazio da colmare; qui il necessario equilibrio da trovare tra i volontari e le istituzioni; sia l'incontro indetto dalla «lega delle autonomie» a Verona qualche giorno fa, sia mi auguro, l'incontro di oggi possono avere portato e portare un contributo alle Regioni che poi, nella loro autonomia - sono molto d'accordo con chi l'ha detto - essendo frutto anche delle consultazioni, che tutte pur in modo diverso hanno in previsione, con le loro associazioni di volontariato, vorranno poi tradurre in formule legislative.

A me pare che un nodo centrale, che è emerso anche nel nostro dibattito, è quello del «registro», perché questo è l'atto pubblico che sostituisce i molti atti istitutivi che in passato erano affidati o alla personalità giuridica, o ad atti legali e così via. Occorre precisare che una attenzione particolare va posta alla iscrizione al registro che è la *conditio sine qua non* per avere i rapporti con le istituzioni - che sono soprattutto i rapporti convenzionali - nonché la titolarità di usufruire delle facilitazioni, soprattutto di natura fiscale, che la legge 266 prevede per le associazioni.

L'ha detto Mons. Nervo, e chi ha seguito i lavori preparatori di questa legge sa

che era una idea alla quale credevo e credo molto, che questa legge doveva essere esclusivamente una legge di principi, la mia proposta era intitolata "Rapporti con le associazioni di volontariato e le istituzioni", questo avrebbe forse reso inutile un discorso, che va invece sempre riproposto: che il volontariato che non utilizzerà questa legge, non solo è altrettanto legittimo — ci mancherebbe altro — ma ha un altrettanto valore sociale, morale, civile di quello che della legge si avvarrà.

La 266 invece ha come titolo "Legge quadro sul volontariato" perché essa è "figlia" delle leggi regionali, perché è parte del dibattito culturale del nostro Paese. Questi ultimi 13 anni hanno cambiato notevolmente il rapporto pubblico-privato nel nostro Paese, per ora dal punto di vista culturale, ma anche, sia pure con qualche timidità, con decisioni giuridico-istituzionali, con specifica produzione legislativa.

Il cambiamento che in questi anni è avvenuto dal punto di vista culturale, certamente è passato attraverso la prima esperienza legislativa che è stata quella delle Regioni, mentre in Parlamento c'erano state (penso al voto contrario di partiti politici importanti sugli articoli che citano il volontariato nella legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale) posizioni avverse al volontariato, le prime a legiferare sul volontariato sono state le Regioni: il loro concreto impegno di tutti i giorni, il fatto di essere titolari del settore sanitario-assistenziale, che è uno degli spazi in cui in modo maggioritario, anche se certamente non esclusivo, il volontariato opera, hanno consentito queste iniziative.

Perché tutte le leggi regionali di volontariato si definivano "legge per il volontariato" si preferì che anche la legge nazionale si intitolasse nello stesso modo.

Ma è comunque chiaro che le leggi regionali, pure nella loro autonomia, devono collocarsi in questo quadro. Sono d'accordo con quello che diceva Guerzoni stamani, che la 266, disciplina, per il rapporto con le istituzioni, le "associazioni" di volontariato, non i volontari singoli; mi rendo conto della difficoltà in cui certe regioni possono trovarsi, ma il tema "associazioni" è essenziale.

Ricordo qui che questa scelta è prevalsa nella Commissione Affari Istituzionali del Senato anche con contributo determinante delle tre grandi organizzazioni sindacali: il rapporto volontari-istituzioni è sempre un po' squilibrato a vantaggio delle istituzioni; quando poi il rapporto fosse con un singolo, lo sarebbe molto di più, le convenzioni esistenti parlano di "rimborso spesa", ma noi sappiamo come divenissero di fatto, stipendi ridotti.

Con la fame di lavoro che c'è, c'era la concreta possibilità di mettere in atto una evasione ai contratti sindacali; i sindacalisti hanno usato parole dure come "lavoro nero" anche se era messo in atto dagli enti pubblici. Ma il rapporto volontari-istituzioni mediato dalle associazioni, è anche una questione di principio: la salvaguardia della libertà dei volontari, la struttura pubblica può anche non conoscere i nomi di coloro che fanno attività di un servizio di cui è responsabile l'associazione.

La legge 266 prevede il rimborso alle spese per le assicurazioni dei soci cui

provvedono le associazioni; anche perché (i giuristi mi possono dare una mano) non si vogliono stabilire rapporti diretti ente-persona volontaria, ad evitare una qualsiasi dipendenza, e poi, magari, i "volontari precari" da regolarizzare negli Enti.

Il Sindacato, nello stabilire che il rapporto convenzionale dell'ente può essere solo con le associazioni, ha dato una mano in modo deciso, e ha aiutato una che era una concezione culturale.

Desidero ora introdurre un altro tema che ci collega alle realtà più periferiche, quelle comunali. La legge 142/90 prescrive ai Comuni (art. 10) la "valorizzazione" delle libere forme associative. I Comuni nella loro autonomia, nei loro Statuti, hanno previsto modalità diverse per incontrarsi con le associazioni e il volontariato: alcuni prevedono le consulte, quali che siano le valutazioni che se ne danno; altri prevedono registri o albi comunali. Nessuno lo può vietare; per quanto riguarda i registri Comunali, le qualifiche per essere iscritti possono essere anche più larghe di quelle che la legge 266 prevede per l'iscrizione al registro regionale; quest'ultimo è la conditio sine qua non per "fare convenzioni", ma ci possono essere una serie di associazioni che il Comune contatta, ad esempio per le consultazioni; il Comune ha totale libertà di ogni collegamento; il vincolo del registro regionale è solo per l'iscrizione al registro regionale ed a garanzia della stabilità dell'organizzazione, della congruità ad adempiere un servizio pubblico; di questo l'ente pubblico non può fare a meno, ma il Comune ha molti altri motivi, oltre la convenzione, per i suoi rapporti con le associazioni.

Io non ho la preoccupazione che ho sentito esprimere da qualcuno, di un volontariato che si distingue al suo interno. Perché? Parliamo tanto di pluralismo su tutti i piani e vogliamo fare del volontariato un organismo unico? Ci sono dei momenti in cui il volontariato si raccorda, ma esiste anche una libertà di opinione tra i volontari stessi; se questa diversità di opinioni diventasse la "lotta", che qualcuno teme, vuol dire che non siamo maturi neanche per stare in un paese democratico.

Abbiamo detto, e siamo tutti d'accordo, che il possibile collegamento con le istituzioni si fa su progetti; è scontato che i progetti diventano tra di loro concorrenziali. Ma lo ritengo un fatto positivo per la qualità del servizio, ieri non si sono fatti progetti, perché tanto si sapeva che con quell'assessore, con quel sindaco, con quel presidente dell'U.S.L. aveva accesso solo il signore A, B, C, o D, in nome dell'amicizia della politica vale per tutti, bianchi rossi o gialli; un collegamento progettato magari in nome di un favore; mentre la legge stabilisce che il rapporto con le istituzioni è in diritto, se lo si vuole esercitare; è lo stesso discorso che vale per la legge 142.

Non a caso la 266 è stata redatta e approvata dopo la 142, e ad opera della Commissione Affari Istituzionali del Senato e della Camera. È un modo nuovo di stabilire rapporti tra la società civile e istituzioni, che giustamente, qualcuno ha sottolineato, passano attraverso una trafila legislativa. Bisognerà trovare il modo di col-

legare registri regionali e attività dei comuni.

Esco da una esperienza recentissima; il mio sindaco, prima che il consiglio comunale eleggesse il difensore civico, ha scritto alle 300 associazioni esistenti nella realtà locale, per ricevere l'indicazione di possibili candidati all'incarico di difensore civico; tra queste indicazioni poi il Consiglio Comunale farà la sua scelta.

Giustamente il Sindaco non ha chiesto se fossero o no iscritte all'albo, se erano associazioni, se era volontariato! L'associazionismo in genere può essere davvero un momento di partecipazione al quale l'ente locale deve lasciare tutto il suo spazio. Allora bisognerà che troviamo il modo per non creare contraddizioni, ma per dire che, mentre il registro regionale è la conditio sine qua non per instaurare un rapporto che crea gestione di servizi (e questa è una distinzione notevole tra associazionismo e volontariato che fa servizi), ciò non è necessario per un rapporto (penso alle consultazioni) che il Comune fa con tutti associazioni, gruppi, persone.

Mettere in gara le associazioni nella produzione di servizi, anche attraverso il dialogo, la dialettica può darsi che significhi avere servizi migliori.

Io conosco qualche statuto comunale che ha stabilito che il referente delle associazioni è il Consiglio Comunale, non la Giunta, ancora con la volontà di rendere la pur doverosa discrezionalità più oggettiva possibile.

C'è un altro tema sul tappeto: la collaborazione alla gestione di servizi o alla loro programmazione?

Qualcuno pensa che il Comune non deve soltanto chiedere la possibile collaborazione per un servizio, ma la partecipazione al dibattito nel quale si fanno le scelte di politica sociale.

Ecco, le scelte di politica sociale significano il coinvolgimento strumentale di cui parlava Colozzi o significa una partecipazione all'interno della quale ciascuno si assume le sue responsabilità? Forse bisogna che anche le associazioni abbiano un'attenzione maggiore: partecipare al dibattito non significa giustificare o assumere le posizioni appiattite su quelle istituzionali; in tutte le assemblee, elettive e non, si partecipa tutti, e poi ognuno si assume le proprie responsabilità.

Sempre più ci rendiamo conto che non ci sono formule specifiche e precise da indicare; c'è piuttosto una indicazione generale da tenere presente; e occorre che le associazioni imparino ad autogestirsi. Se si parla di "Consulta" la sede può essere, anzi forse è più opportuno che sia, quella della struttura pubblica; il presidente sarà bene che sia scelto dalle associazioni e che non sia indicato dalla struttura istituzionale.

Penso che sia giusto lasciare alla libertà anche della tradizione culturale, delle singole associazioni, delle singole Regioni di trovare le soluzioni più idonee, purché siano garantite insieme libertà e partecipazione.

In qualche Regione, o anche in qualche Statuto comunale, i volontari hanno chiesto che sia preventivamente sottoposto al loro giudizio ogni atto delle relative

amministrazioni che intervenga nelle politiche sociali.

Se si è riconosciuto da parte della 142 l'autonomia di ogni comune di redigersi i propri statuti, bisogna anche che riconosciamo l'autonomia nel modo di crearsi dei rapporti con le associazioni, il volontariato in particolare, salvaguardando i principi di fondo che la legge 266 prevede e che certamente non sono in contrasto con le indicazioni più generali di cui abbiamo parlato.

Voglio dire questo anche per dire che la 241 che, giustamente è stata citata, si collega con l'articolo della 266 "la possibilità per le associazioni di volontariato di accesso agli strumenti, ai documenti e ai beni delle amministrazioni"; il problema delle sedi delle associazioni si realizza meglio così che non facendoci carico di oneri per coprire i quali poi si cercano contributi.

Ho visto qualche amministrazione comunale, anche recentemente, nella vostra regione, che aveva messo a disposizione locali propri alle singole associazioni le quali spesso hanno bisogno più di un pied-a-terre, che di denari; questo aiuto "indiretto" da parte delle istituzioni somiglia molto alla scelta che la 266/91 ha fatto di privilegiare esenzioni fiscali su contributi; l'esonero fiscale tratta tutti nello stesso modo; nell'aiuto diretto prevale la discrezionalità.

Io credo che un'altra cosa dovremo tenere presente; l'abbiamo verificata subito dopo che è uscita la legge: qualcuno ha ritenuto che fosse la legge a qualificare una persona come "volontario". Si è dovuto spiegare a molti che essere volontario è una scelta; poi la legge riconosce che l'azione volontaria ha un valore sociale e civile e perciò deve avere riconoscimento, tutela, promozione.

Questa legge, viene utilizzata, se si vuole; la scelta di stare fuori la legge può avere motivazioni diverse; pensiamo agli alcolisti anonimi che ritengono il loro anonimato un elemento fondamentale della loro esperienza, da anteporre a tutto.

Nessuno, penso, può ritenere che gli alcolisti anonimi non siano dei volontari a tutti gli effetti.

La "formazione" è indispensabile per i volontari.

Ho molto rispetto per le istituzioni, ma non vorrei che divenissero canale di "indottrinamento"; le regioni devono essere rispettose, come dice la legge, della autonomia e della individualità, anche dell'azione formativa delle singole associazioni, aprendo ai volontari la "possibilità" di frequentare corsi di preparazione professionale che la Regione indice per i suoi operatori.

Se si instaura un parallelismo e un dialogo alla pari, davvero si giunge a quella integrazione che non significa per i volontari essere longa manus delle istituzioni, ad esse funzionale, ma con loro collaborative.

C'è stato un periodo in cui il dibattito all'interno del volontariato era se si dovesse essere al servizio delle istituzioni e della gente; è prevalso il criterio di servire la gente, perché le istituzioni devono essere in grado di garantirsi da sole la loro struttura operativa; se poi le istituzioni si aprono alla gente, allora troveranno i vo-

lontari, con grande capacità collaborativa.

Una risposta all'assessore Bergoglio: la legge parla di centri di servizio e stabilisce "non più di tre per regione" per un motivo molto semplice: i contributi delle Casse di Risparmio - se e quando ci saranno - devono essere spesi per le associazioni di volontariato non per la funzionalità dei centri; dipende dal numero delle province che costituiscono la regione, basterà 1 per la Basilicata, 3 per una Regione di 9 province.

Credo che avremo ancora bisogno di continuare a discutere, le cose in fieri si aggiustano anche nel cammino che si sta facendo. Stamani l'assessore Odescalchi, aprendo la riunione, diceva di voler provocare poi un'ulteriore verifica.

Ne abbiamo parlato e abbiamo detto che si potrebbe dare per costituito un organismo Regioni-Centro Nazionale del Volontariato, che oggi può avere avuto la sua prima attività, ma che può promuovere iniziative per il futuro; abbiamo pensato che la gestione di questo organismo potrebbe essere a tre: le Regioni coordinate da Odescalchi che tra l'altro le rappresenta all'Osservatorio Nazionale; il nostro Centro; il Prof. Guerzoni nella sua qualità di esperto all'Osservatorio Nazionale. Se insieme facciamo questa esperienza potremo fare un'ulteriore servizio alle persone interessate, sia nelle istituzioni che nel volontariato.

Chiudo come ho iniziato.

I volontari hanno sempre lamentato scarsa attenzione alle istituzioni, anche se tutti i convegni che si fanno sono sempre aperti alle istituzioni e al volontariato.

Di solito ci sono tanti volontari e poche istituzioni; oggi non è così; può essere l'inizio di una vecchia ambizione del volontariato di trattare alla pari con le istituzioni, come un momento importante si dimostra essere l'Osservatorio Nazionale. Che le Regioni che hanno la potenzialità maggiore di collegamento perché hanno il diritto-dovere di applicare con legge propria la norma nazionale, abbiano il coinvolgimento maggiore è importante. Anche perché le Regioni hanno un collegamento con gli enti locali territoriali che operano al loro interno, e il collegamento cittadini-istituzioni passa per numerose vie, molte delle quali ancora da rinventare.

Ringrazio molto tutti per l'intenso lavoro compiuto da stamattina; ringrazio particolarmente l'assessore Odescalchi e la Regione Emilia Romagna perché ci hanno consentito una sede e una ospitalità senza la quale tutto sarebbe stato molto più difficile. Grazie.

INDICE

Enrico Boselli	pag. 7
Nando Odescalchi	pag. 9
Luciano Guerzoni	pag. 13
Giuseppe Bicocchi	pag. 25
Maria Teresa Vinci	pag. 35
Alessandro Garbarino	pag. 47

Svedo Piccioni	pag. 57
Emilia Borgoglio	pag. 61
Massimo Grillo	pag. 67

Ivo Colozzi	pag. 71
Mons. Giovanni Nervo	pag. 75
Giuseppe Lumia	pag. 79
Patrizio Petrucci	pag. 87
Anna Chiodini	pag. 91
Andrea Frosini	pag. 93
Maria Pia Bertolucci	pag. 95
Romano Colozzi	pag. 97
Katia Zanotti	pag. 100

Maria Teresa Vinci	pag. 103
Luciano Guerzoni	pag. 105
Alessandro Garbarino	pag. 106

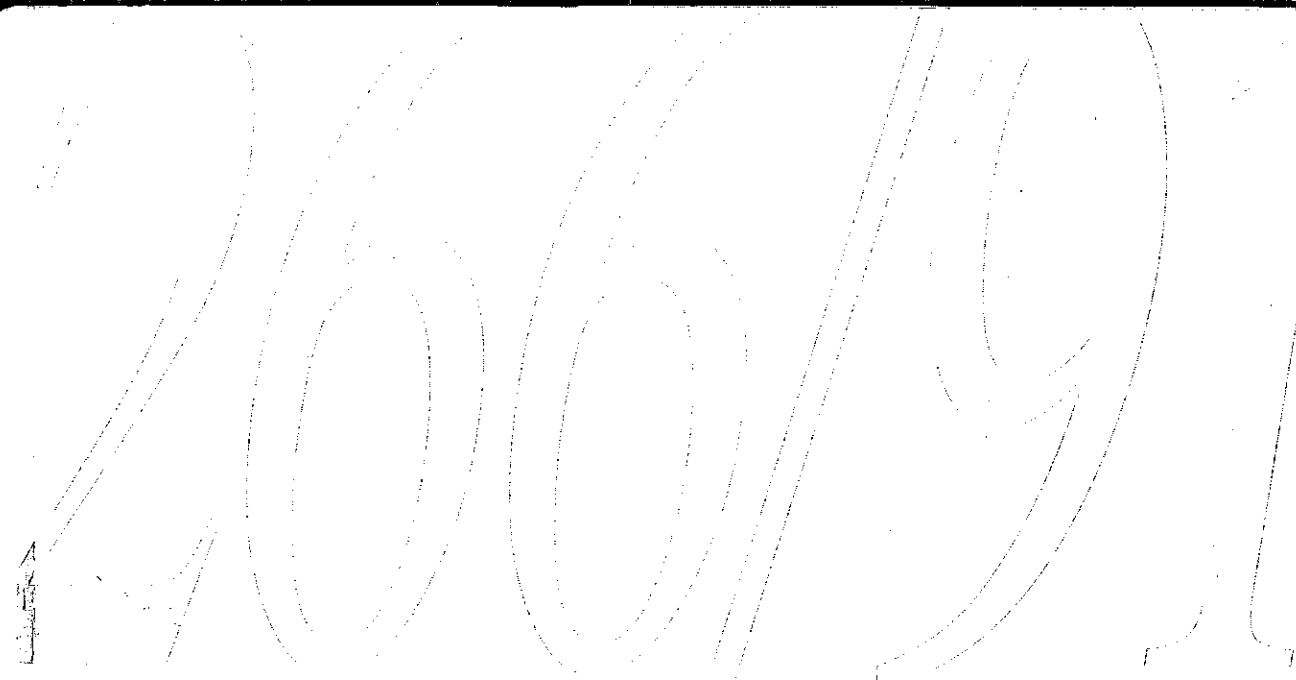
Maria Eletta Martini	pag. 107
----------------------	----------

Atti dei Convegni promossi dal Centro Nazionale per il Volontariato

VOLONTARIATO ED ENTI LOCALI	Lucca, 1984 - a cura di L. Tavazza (Edizione Dehoniane - Bologna, 1985)
PROMOZIONE E FORMAZIONE DEL VOLONTARIATO PER CAMBIARE SOCIETÀ E ISTITUZIONI	Lucca, 1986 - a cura di L. Tavazza (Edizione Dehoniane - Bologna, 1987)
POVERTÀ E MARGINALITÀ: IMPEGNO DI SOLIDARIETÀ E COSCIENZA CRITICA DEL VOLONTARIATO NELL'OTTICA DELLA PREVENZIONE	Lucca, 1988 (Edizione Formez - Roma, 1988)
DAI DOVERI DI SOLIDARIETÀ AL DIRITTO A COMUNICARE VOLONTARIATO E MASS-MEDIA	Lucca, 1990 (Volontariato Oggi, n.9/90 e n. 10/90)
IL RUOLO DEL VOLONTARIATO IN UN'EUROPA SENZA FRONTIERE IL DIFFICILE CAMMINO VERSO E OLTRE LO STATO DEL BENESSERE	Lucca, 1992 (Volontariato Oggi, n. 9/92 n. 10/92 e n. 11/92)

Pubblicazioni del Centro Nazionale per il Volontariato

VOLONTARIATO OGGI (dal 1985)	Agenzia mensile di informazione redazione Lucca.
A DIECI ANNI DAL PRIMO CONVEGNO NAZIONALE DI STUDI SUL VOLONTARIATO	Sintesi dei Convegni Nazionali promossi dal C.N.V. - stampa in Italiano, Francese ed Inglese (1990/91)
IL VILLAGGIO SOLIDALE	Ricerca sui Periodici del Volontariato di Ruggero Valentini - (1990)
I GRUPPI DI SELF-HELP: ASPETTI E PROBLEMI DI DEFINIZIONE TEORICA	Relazioni al seminario di Studio, Firenze, 15 Dicembre 1990
PARTECIPAZIONE ED EFFICIENZA: IL RUOLO DEL VOLONTARIATO NEGLI STATUTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE	Atti del Seminario - Roma, 6 Febbraio 1991
ADOZIONE ED AFFIDAMENTO VERSO LA RIFORMA	Atti del Seminario - Lucca, 13 Aprile 1991
LA LEGGE 266/91 SUL VOLONTARIATO: PROBLEMI E PROSPETTIVE	Atti del Seminario - Roma, 19 Novembre 1991
IL VOLONTARIATO IN EUROPA	Lucca, 1992
VOLONTARIATO PER I BENI CULTURALI	Firenze, 1992
LA LEGGE 266/91 SUL VOLONTARIATO ATTUAZIONE REGIONALE	Atti del Seminario - Bologna, 16 Novembre 1992
IL FONDAMENTO GIURIDICO DELLE RETI	Lucca, 1993
IL BAMBINO ABBANDONATO	Lucca, 1993



La Legge / sul Volontariato
Attuazione Regionale

**Regione Emilia Romagna
Centro Nazionale per il Volontariato**

Seminario Nazionale
Bologna, 16 Novembre 1992

