

266/91

La Legge sul Volontariato

Strumento di valorizzazione o di limitazione?

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

Seminario Nazionale
Bologna, 18 Dicembre 1993



COPIA UNICA



266/91

La Legge sul Volontariato
*Strumento di valorizzazione
o di limitazione?*

Regione Emilia Romagna
Centro Nazionale per il Volontariato

Seminario Nazionale
Bologna, 18 Dicembre 1993

Quaderni del Centro Nazionale per il Volontariato

Publicazione realizzata nell'ambito della Convenzione con il:
C.N.R. - Ente Patrocinatore e Finanziatore della ricerca su "Famiglia, emarginazione sociale e volontariato".



CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO
C.P. 202 - 55100 LUCCA
TEL. 0583 / 41 95 00 • FAX 0583 / 41 95 01

Sommario

Lavori della mattina

Saluti

Giuliano Barbolini
Assessore Alla Sanità e ai Servizi Sociali Regione Emilia Romagna

Nando Odescalchi
Assessore Regione Emilia Romagna

Relazioni

Luciano Guerzoni
Università di Modena

**L'attuazione della Legge 266/91 nelle
realtà Regionali: Problemi aperti**

Erminio Ferrari
Università di Ferrara

Volontariato e Formazioni Sociali

Tiberio Rabboni
Provincia di Bologna

**Rapporto tra Istituzioni pubbliche e
volontariato: l'esperienza della Provin-
cia di Bologna**

Luciana Saccone
*Coordinatrice Osservatorio
Nazionale Volontariato*

**La Legge 266/91 sul volontariato. Stru-
mento di valorizzazione o di limitazione**

Massimo Romano
Rappresentante Ministero delle Finanze

Lavori del pomeriggio

Interventi

Romana Gallico (*Federazione Regionale Don Mottola*)
Gabriele Brunini (*Confederazione Misericordie D'Italia*)
Primo Orlandi (*Presidente Regionale Emilia Romagna Protezione Civile*)
Mario Colletto (*Segretario Focsiv*)
Maria Pia Bertolucci (*Rappresentante Associazione Beni Culturali*)
Gianni La Bella (*Comunità S.Egidio*)
Chiara Marabini (*Responsabile Ufficio Volontariato Regione Veneto*)
Giovanni Pistolesi (*Federazione Italiana Ricetrasmittitori C.B.*)
Stefano Raghianti (*Commercialista*)
Franco Noli (*Presidente PrANa.RCEM*)
Claudio Ferrari (*Presidente Centro Interprovinciale Servizi per il Volontariato*)
Flavio Concari (*Operatore Sindacale - CISL*)
Domenica Genisio (*Funzionario Assessorato Assistenza Regione Piemonte*)

Conclusioni

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale per il Volontariato

LAVORI
DELLA MATTINA

Giuliano Barbolini

Assessore alla Sanità e ai Servizi Sociali della Regione Emilia Romagna

Ci scusiamo del ritardo: Purtroppo stamattina siamo stati condizionati da problemi di viabilità, incidenti in autostrada, ecc. e questo ha indotto a ritardi che non avremmo voluto determinare. Innanzitutto vorrei rivolgere, a nome della Giunta regionale, un saluto a tutti gli intervenuti, alle organizzazioni di volontariato e alle istituzioni pubbliche. Vorrei indirizzare in apertura un ringraziamento particolare al Centro Nazionale per il Volontariato che ha organizzato con noi questa iniziativa e al Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha concesso il patrocinio all'iniziativa stessa. Il Ministro Fernanda Contri non potendo essere presente per altri impegni, ci ha inviato un telegramma di auguri per i lavori, scusandosi per l'assenza. Lo stesso Ministro ci comunica comunque che ha provveduto a delegare la Dott.ssa Luciana Saccone, coordinatore del servizio volontariato del Dipartimento Affari Sociali, a partecipare alla nostra iniziativa. Anche di questo ringraziamo.

Prima di entrare nel merito del tema che è oggetto della nostra iniziativa odierna, consentitemi di fare qualche considerazione di carattere introduttivo, una serie di considerazioni e puntualizzazioni che spero non risultino rituali e che invece mi auguro possano fornire spunti anche per i successivi interventi e l'approfondimento che si svolgerà nel corso della giornata odierna.

La legge 266 è una legge quadro che ha, sì, riconosciuto il valore sociale del volontariato, ma che soprattutto, mi pare, ha dettato le regole e i criteri per un rapporto tra questo complesso, ricco eterogeneo mondo e le istituzioni pubbliche. In questo ambito si iscrivono anche le varie leggi attuative regionali tra le quali anche quella che ha prodotto la Regione Emilia Romagna. La Giunta regionale, e credo poter dire la Regione nella sua interezza, guarda con grande interesse e impegno alle esperienze presenti e attive nella società regionale. La mia riflessione non vuole essere il solito elogio un po' consolatorio e al tempo stesso liberatorio ma l'espressione di una cosa di cui ho profonda convinzione: oggi il nostro paese, e anche questa nostra regione, sarebbero in ben più forti difficoltà se non esistessero le associazioni, i gruppi, le realtà di base impegnati nel far fronte sia alle vecchie che alle nuove povertà, con disinteresse e costanza, riempiendo spesso vuoti nell'attività del pubblico. Esempio di ciò è l'azione dei gruppi di volontariato nei campi tradizionali, come quello dell'assistenza e dell'intervento rivolto ai malati, ai portatori di handicap, ai bisogni della popolazione anziana, o anche in settori emergenti, di nuovi bisogni come quello delle tossicodipendenze, dell'AIDS, dell'immigrazione.

Il fenomeno ha assunto una tale rilevanza che quasi quotidianamente anche l'opinione pubblica, i giornali se ne occupano, vi guardano con attenzione. Lo stesso mondo politico non può non tenere conto di questa realtà perché quella del volontariato si presenta come una delle poche aree sociali non interessate dal processo di decomposizione delle appartenenze e dei riferimenti culturali che caratterizza, invece, generalmente la situazione italiana. Il volontariato socio-assistenziale in particolare viene giustamente considerato oggi nuovo polmone sociale della solidarietà ed è cresciuto a tal punto - non in termini quantitativi ma anche e soprattutto in termini di rilevanza sociale e politica, anche nell'orientare le politiche di welfare - tanto da costituire un soggetto portante della nostra società. Questa espansione si colloca, tra l'altro, in un contesto in cui permangono gravi squilibri sociali e se ne creano anche di nuovi e in situazioni in cui, per effetto dei vincoli di carattere normativo, delle difficoltà di carattere finanziario, delle scelte politiche di definizione delle priorità dello sviluppo socio-economico, crescono le difficoltà e forse, in qualche caso, viene meno anche la fiducia e la speranza nella possibilità del sistema di riuscire a fronteggiare questa ricchezza di domanda, di bisogni che si manifestano nel corpo della società.

È da questi elementi che trae e trae una grande legittimazione e un grande significato la legge 266 che nelle intenzioni ha voluto segnare un elemento di novità sostanziale nel panorama legislativo e normativo nazionale, determinando sostanzialmente la fine di una stagione in cui il volontariato veniva considerato in termini un po' marginali, riconoscendogli invece uno spazio, una potenzialità, un protagonismo rispetto al quale il sistema istituzionale e il pubblico in generale, deve ripensarsi in un ruolo di dialogo e di collaborazione propositiva e promozionale. Ho richiamato questo concetto perché anche in una regione come l'Emilia Romagna credo sia maturata una fase di ripensamento e di riflessione sull'impianto delle politiche e, specifico delle politiche sociali che pure, come voi sapete, hanno caratterizzato in termini anche di peculiarità positiva l'esperienza di questa regione. Però l'esperienza proprio di questa è stata negli anni trascorsi, nella fase del crescere e dello svilupparsi del sistema dei servizi, forse un po' troppo connotata da un'impronta e da un'impostazione che tendeva a privilegiare l'intervento del servizio pubblico, assumendo il bisogno come un dato a cui doveva rispondere in qualche modo organicamente il pubblico, relegando così il privato sociale, il volontariato, in una posizione sussidiaria di intervento limitato solo ad alcune situazioni di particolare criticità e difficoltà, e non inserendolo così compiutamente in un disegno sistematico di allargamento delle capacità di risposta e di interpretazione dei bisogni.

Di più. A partire dalla metà degli anni '70, in qualche caso si è anche percorsa una impostazione culturale e politica che ha chiesto al volontariato di collocarsi e di schierarsi in una logica e in una prospettiva che non poteva non essere quella di un

disegno più complessivo di trasformazione strutturale della società come condizione per avere un rapporto più fattivo, più stringente con il sistema istituzionale.

Credo che anche in questa regione - così come complessivamente e anche in maniera più netta, a livello nazionale - il volontariato rappresenti oggi una delle poche forze sociali in grado di fronteggiare la situazione di emergenza che vive il sistema. Un soggetto in grado di promuovere un'azione solidaristica in un contesto sociale che invece sempre più viene caratterizzato e percorso da istanze e da logiche di tipo corporativo, di chiusura, di forme di esasperazione di egoismi e di rivendicazioni di carattere categoriale. Invece il volontariato può essere portatore di una capacità di rilancio di tensioni, di idealità, di valori di solidarietà che possono aiutare il sistema istituzionale a riprendere nuova linfa, ad avere e a ritrovare un rapporto di maggiore credibilità e fiducia con l'opinione pubblica e i cittadini, e anche a trovare spinta e modelli operativi e percorsi nuovi per accrescere sia qualitativamente che quantitativamente la capacità di risposta ai bisogni che sono così fortemente presenti e in crescita nella società regionale.

È per queste considerazioni, forse un po' schematiche e sbrigative, che è importante il ragionamento che sta all'interno della legge quadro, che vede la regolamentazione dei rapporti tra istituzioni e volontariato come superamento di un semplice riconoscimento di un mondo unanimemente ritenuto importante ma rispetto al quale poi non conseguono azioni e interventi concreti. Quindi in questo caso regolamentare un rapporto significa o dovrebbe significare, che quella parte del mondo del volontariato che intende accedere a contributi pubblici, deve avere sì determinate caratteristiche e fare lo sforzo di collocarsi in schemi e con essi interagire, ma, per questo e di conseguenza, essere anche corrisposto con azioni promozionali del pubblico (e su questo, magari, dopo dedicheremo qualche riflessione anche di segno critico e di insoddisfazione).

La legge riconosce le organizzazioni di volontariato, iscrive negli appositi registri regionali, le organizzazioni senza fini di lucro e che perseguono esclusivamente fini di solidarietà sociale, avvalendosi in modo prevalente e determinante delle prestazioni volontarie e gratuite dei propri aderenti. Gli statuti di queste associazioni devono prevedere una serie di condizioni indispensabili quali la democraticità delle strutture, delle attività, la gratuità delle cariche associative, la formazione del bilancio, ecc. (sono cose che voi conoscete benissimo).

Riconoscere questo mondo e regolamentarne i rapporti significa che l'intervento pubblico deve assumere sempre più un ruolo di comprensione della realtà sociale e dei bisogni che vi si esprimono; non può e non deve rispondere in modo diretto a

tutti i bisogni e a tutti i drammi che si nascondono nelle pieghe della società; non può da solo rispondere in modo adeguato alle molteplici esigenze e alle emergenze che si producono nel sistema sociale. Il ruolo del pubblico è piuttosto un ruolo di governo e di coordinamento dell'intero sistema che comprende istituzioni pubbliche e private e il mondo del volontariato nell'insieme delle sue diverse articolazioni ed espressioni. Questo ovviamente - che è una grande apertura di spazio, di opportunità, e anche una ricerca di dialogo e di collaborazione fattiva - chiede al volontariato un atteggiamento di disponibilità e di stare dentro a questo nuovo sistema di relazione e di rapporti, e non solo per svolgere le attività consolidate e tradizionali, ma anche per svolgere dei compiti, delle funzioni di sperimentazione; di avanguardia nella ricerca di soluzioni innovative che siano adeguate ai problemi della società contemporanea. Questa è una situazione che in una regione come la nostra avremmo intenzione di promuovere e di sollecitare.

La legge 266 ha incontrato molte difficoltà nella sua attuazione sia a livello centrale, che nelle varie esperienze regionali. Mi auguro che il seminario di oggi serva a fornire un contributo importante per risolvere i vari problemi esistenti e per ovviare a meccanismi che hanno sicuramente bisogno di essere meglio strutturati e coordinati. A livello centrale, ad esempio, vanno affrontati e risolti problemi quali quelli che sono legati all'art. 15: sembra infatti ancora lontana una soluzione, in quanto incombe la possibilità che detto articolo sia dichiarato incostituzionale e, comunque, non si hanno ancora le idee chiare sul funzionamento, le competenze, il numero dei centri di servizio.

Ci sono problemi anche relativamente all'obbligatorietà della copertura assicurativa che è lasciata troppo in balia della libera contrattazione di mercato e per le agevolazioni fiscali, di cui ormai si è già detto quasi tutto. E ancora. Ci sono problemi relativamente all'art. 17, e cioè in merito alla flessibilità di orario prevista per i lavoratori appartenenti alle organizzazioni iscritte al registro o alla compatibilità della richiesta con l'organizzazione aziendale.

Va detto che l'istituzionalizzazione dei rapporti con il volontariato ha creato qualche volta delle resistenze, delle diffidenze, delle difficoltà anche da parte dello stesso mondo delle associazioni, in quanto si sono create delle ritrosie a far propri criteri e aspetti che impongono vincoli e che impongono regole. Per superare ciò, credo che la Regione abbia cercato di rendere l'impatto con questa istituzionalizzazione il meno traumatico possibile, anche se devo dire, con molta onestà, che anche in Emilia Romagna ci sono stati problemi connessi a questioni interpretative e normative che hanno creato situazioni di incomprensione con le organizzazioni di volontariato. Mi pare però che abbiamo sempre cercato di impostare un percorso che ci

portasse a trovare soluzioni possibili e compatibili con lo spirito della legge. A tal fine abbiamo costituito proprio qualche settimana fa un gruppo di lavoro, anche se in modo informale, di cui fanno parte alcuni rappresentanti del mondo associativo, coordinati da operatori e collaboratori regionali: un gruppo che sta' affrontando in modo collegiale i problemi, per avviarli a soluzione. Si è preso in esame, per esempio, anche la possibilità di pervenire alla modifica della delibera regionale del giugno scorso che disciplina alcuni dei meccanismi e delle modalità di iscrizione. Il tutto, credo di poter dire, in uno spirito di collaborazione e di massima autonomia dei vari soggetti associativi ed istituzionali e, soprattutto, nella massima trasparenza.

L'attività di questo gruppo la considero estremamente importante. Già abbiamo visto che parlarsi in una forma dialogante e collaborativa è stato utile per cominciare a capirsi meglio. Ma ciò non lo considero importante solo per la soluzione di qualche problema contingente che abbiamo e che mi auguro sia rapidamente avviato a soluzione. Ritengo che da questa prima esperienza di confronto possa derivare una sorta di tavolo permanente, eventualmente da formalizzare, che possa creare la possibilità e lo spazio perché l'istituzione regionale, utilizzi e valorizzi l'azione propositiva del mondo del volontariato, sia per ciò che concerne l'azione normativa, sia per gli interventi attinenti al settore sociale. L'importante - vorrei ribadire in un'occasione come questa - è che si percepisca che l'intento, la volontà della Giunta regionale è di rapportarsi con il mondo del volontariato non in termini burocratici ma in termini collaborativi e di reciproco rispetto.

Sintomatico di questa volontà e di una coerenza tra dichiarazione di intenti e comportamenti concreti, è quanto abbiamo scritto all'interno del progetto di legge di riordino del servizio sanitario regionale, prevedendo in uno specifico articolo in cui è sancita normata e valorizzata la partecipazione del volontariato e delle forme associative al dialogo, al confronto e alla verifica e nella valutazione del funzionamento del sistema dei servizi sanitari pubblici.

Credo che sia emblematico di questo tipo di intenzioni anche l'impatto che è alla base della legge sugli anziani, che il Consiglio regionale approverà nella giornata di lunedì.

Anche la legge regionale sulla cooperazione sociale (che mi auguro riusciremo ad approvare entro questa tornata consiliare, cioè entro martedì o mercoledì della settimana prima di Natale) contiene una serie di spunti, credo, fortemente innovativi dal punto di vista di questo nuovo stile e modo di ricerca di relazione e di collaborazione tra il pubblico e le diverse espressioni di protagonismo che agiscono nella società regionale.

Concludo con una sottolineatura di una volontà da parte nostra di perseguire e praticare una pluralità di moduli di rapporto tra istituzione e associazioni. Esistono esperienze interessantissime in questa regione, per esempio quella esistente fra la regione e le associazioni del volontariato del sangue per ciò che riguarda il ruolo di indirizzo e di programmazione dell'attività trasfusionale nella nostra realtà emiliano-romagnola. Potrei citare analogamente il positivo rapporto con le pubbliche assistenze per le prestazioni di emergenza e di urgenza, con un'esperienza che credo anche qui abbia caratteristiche uniche in Italia. Potrei continuare con una sequela di altri elementi positivi. Voglio però dire che non ci possono essere modelli di comportamento e di relazione univocamente determinati. Infatti la ricchezza del mondo in cui si esprime e si articola il volontariato richiede che le forme di raccordo, di collaborazioni con le istituzioni pubbliche siano flessibili e duttili e siano in grado di interagire e di cogliere le potenzialità positive, le capacità, le esigenze, le peculiarità di ciascuna diversa esperienza e realtà.

Per questo credo sia fondamentale il dialogo, l'incontro e mi auguro che la discussione che si svilupperà nella giornata odierna ci dia degli spunti utili da tradurre poi in atti e comportamenti dal punto di vista programmatico ed istituzionale.

A questo punto avevamo previsto la relazione di Giuseppe Bicocchi, Vice presidente del Centro Nazionale per il Volontariato: è però trattenuto a Roma per impegni parlamentari legati alla discussione della finanziaria. L'On. Luciano Guerzoni credo che potrà svolgere la sua comunicazione, quella prevista in programma ("L'attuazione della legge 266 nelle realtà regionali") e contemporaneamente dare il quadro della situazione legislativa nazionale, rispondendo al quesito se si tratta di una legge tradita o se possiamo consentire una rivedibilità del provvedimento e auspicare qualche miglioramento in corso d'opera.

"L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 266/91 NELLE REALTÀ REGIONALI: PROBLEMI APERTI"

Dott. Luciano Guerzoni

Docente di diritto ecclesiastico nell'Università di Modena

Membro dell'Osservatorio nazionale per il volontariato

1- Alcune premesse

A due anni e mezzo dall'approvazione della **Legge-quadro sul volontariato** - la legge 11 agosto 1991, n. 266 - un bilancio s'impone, se non altro per fare il punto dei tanti problemi e delle tante difficoltà che la legge ha incontrato nel suo percorso attuativo e per tentare di capirne le ragioni. È infatti paradossale, almeno per certi versi, che una legge tanto attesa dal mondo del volontariato e - caso rarissimo nella nostra storia repubblicana - votata all'unanimità dal Parlamento, quindi con un consenso corale sul versante delle istituzioni e del sistema politico, abbia poi avuto un così scarso e deludente esito sotto il profilo attuativo. Siamo al punto che si parla, anche in questo seminario e sia pure in forma interrogativa, di "tradimento" della legge, mentre affiorano nel mondo del volontariato nostalgie per la situazione antecedente al varo delle legge.

Volendo fare po' di chiarezza, credo occorra partire da una premessa; cioè che, per la natura stessa - come subito vedremo - della legge 266, la sua attuazione nell'ambito specifico delle regioni rappresentava e rappresenta un passaggio determinante per la stessa vigenza della legge. Com'è noto, infatti, la 266 è una "legge-quadro", vale a dire che - secondo l'esplicito enunciato dell'articolo 1, secondo comma - essa stabilisce soltanto "principi" e "criteri", finalizzati ad orientare la potestà legislativa delle regioni e il comportamento della pubblica amministrazione (centrale e periferica), ma destinati - come tali - a rimanere inerti in assenza delle disposizioni attuative rimesse alle regioni stesse e, in parte, al governo nazionale. Per intenderci con un esempio, basti pensare al rilievo che, nell'economia della legge 266, assume l'istituzione dei "registri generali" delle organizzazioni di volontariato previsti dall'art. 6, la cui disciplina è interamente demandata alle regioni. Ora, è evidente che l'eventuale mancata emanazione, da parte delle regioni, delle norme concernenti l'istituzione e la tenuta dei registri rende inoperante l'intera legge 266 nei territori delle regioni inadempienti. Ed è ciò che tuttora si verifica, a 27 mesi dall'entrata in vigore della legge, in una parte non trascurabile del paese.

Ma v'è di più. Quando si sia in presenza, com'è per la legge 266, di enunciati normativi contenenti essenzialmente "principi" o "criteri" è evidente che questi ultimi, per la loro stessa natura e funzione, impegnano ad una interpretazione e sono pertanto suscettibili, in sede attuativa, di applicazioni diverse che, tanto per intenderci, possono essere estensive ovvero restrittive rispetto ai contenuti dei "principi" o "criteri" indicati dalla legge-quadro. È quanto si è verificato, ad esempio, con i decreti ministeriali riguardanti le disposizioni della 266 la cui applicazione è demandata ad organi del governo nazionale. Mi riferisco ai noti decreti in materia di assicurazione degli operatori volontari e di agevolazioni fiscali, che hanno dato delle relative disposizioni della legge-quadro un'interpretazione riduttiva, incompleta e distorta. Per non parlare poi dell'ormai famoso decreto interministeriale 21 novembre 1991, in materia di "fondi speciali presso le regioni" e di "centri di servizi" per il volontariato, che in più parti contrasta apertamente - a mio parere - con lo stesso disposto letterale delle norme di principio contenute nell'art. 15 della legge 266.

Quanto detto non può essere tralasciato ai fini di un corretto bilancio dell'esperienza attuativa della legge-quadro, che deve pertanto riguardare un duplice profilo: quello, in primo luogo, dell'avvenuta (o non avvenuta) emanazione delle norme applicative dei "principi" e "criteri" contenuti nella legge e, secondariamente, quello della coerenza (o incoerenza) delle norme attuative con i "principi" o "criteri" stessi, vale a dire del tipo di interpretazione data di questi ultimi in sede attuativa.

Va aggiunto, infine, che il duplice profilo indicato attiene ad un solo aspetto del bilancio riguardante l'attuazione (o la non attuazione) della legge-quadro. Vale a dire, l'aspetto dell'attuazione propriamente "normativa" - cioè delle "disposizioni" legislative o amministrative per l'applicazione della legge - mentre altrettanto peso ha, ai fini del bilancio in questione, l'esame dei comportamenti amministrativi. Questi ultimi sono i veri indicatori dei modi concreti con cui sono state applicate - nella quotidianità dei rapporti tra singole istituzioni (e, per esse, i relativi funzionari) e singole realtà del volontariato - le disposizioni sia di 1° grado, contenute nella legge-quadro, sia di 2° grado, contenute nelle norme (regionali o statali) di attuazione. Di questo secondo versante, ancorché decisivo, non si potrà tener conto in questa esposizione, oltre che per mancanza di tempo, soprattutto per mancanza degli elementi di informazione e conoscenza, che presupporrebbero ben altra indagine.

2 - Il paradosso della legislazione regionale in tema di volontariato.

La vicenda della legislazione regionale in materia di volontariato presenta elementi, almeno a prima vista, piuttosto paradossali. Di fronte all'irrompere della feno-

menologia del c.d. "nuovo volontariato", nel corso soprattutto degli anni '70, le regioni si mostrano, seppure con qualche ritardo, molto più reattive dello Stato centrale, tant'è che - già nella prima metà degli anni 80- la generalità delle regioni italiane adottano, pure in assenza di una normativa nazionale di riferimento, propri strumenti legislativi in materia di volontariato. A buona ragione, il decennio '80 potrebbe essere definito come il decennio della legislazione regionale sul volontariato, mentre il Parlamento nazionale, pur investito della materia già dal 1984 (con le prime proposte di legge), non riesce a raggiungere livelli adeguati di consapevolezza del problema e di convergenza di soluzioni. Solo nel 1991, facendo tesoro dell'esperienza realizzata dalla legislazione regionale, il Parlamento varerà la legge 266, che viene a costituire in qualche modo uno spartiacque rispetto alla situazione anteriore.

A questo punto, e qui sta il paradosso cui si è fatto cenno, si assiste ad una sorta di blocco della capacità a partire dall'esperienza della legislazione regionale degli anni '80, la legge quadro del 1991 non contempla la necessità di un complessivo rifacimento delle leggi regionali, limitandosi a prevedere - all'art. 16 - l'obbligazione per le regioni di "emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi", contenuti nella legge stessa, entro un anno dalla sua entrata in vigore. Paradossalmente, appunto, le regioni sembrano invece sentirsi chiamate ad innovare integralmente la propria anteriore normativa, con il risultato - non poco sconcertante - che allo scadere dell'anno indicato dalla legge 266 solo una regione (la Liguria) e una provincia autonoma (Trento) si troveranno adempienti. Ancor oggi (dicembre 1993), ad oltre due anni e mezzo dall'approvazione della legge-quadro, solo 12 regioni, cioè poco più della metà, risultano avere adottato - con apposita legge - gli strumenti normativi di attuazione della 266. Ciò significa che per quasi la metà del territorio nazionale la legge-quadro rimane tuttora sostanzialmente inefficace.

Dunque, nel volgere di un decennio, le parti fra Stato e regioni si sono venute invertendo. Mentre nella prima metà degli anni '80 erano state le regioni a sopperire all'inerzia del legislatore nazionale, ora è il legislatore regionale che, ritardando l'emanazione delle necessarie norme attuative, rende di fatto inoperante la legge quadro del 1991. La situazione di stallo che ne consegue produce effetti di incertezza normativa, oltre che di comprensibile frustrazione, per l'intero "terzo settore", stante anche il fatto che una sorte non migliore, sotto il profilo dell'attuazione da parte delle regioni, sta subendo pure la successiva legge 381, sempre del 1991, sulle cooperative sociali.

Il divario tra questi dati di fatto, che di per sé denunciano una sostanziale sordità delle Istituzioni verso le esigenze e - dopo tutto - i "diritti" del mondo del volontariato, e il profluvio di parole quotidianamente spese dal sistema politico-istituzionale per sottolineare, al di là di ogni pur evidente limite, l'importanza e le beneme-

renze del volontariato, rappresenta un ulteriore, non secondario elemento della situazione paradossale che sembra contraddistinguere l'attitudine delle regioni verso i problemi della legislazione in tema di volontariato, all'indomani della legge-quadro nazionale.

3 - La disciplina regionale di attuazione della legge 266.

Se dalle accennate constatazioni, di per sé indicative, ma pur sempre di carattere meramente quantitativo, si passa a un esame delle caratteristiche e dei contenuti delle leggi di attuazione della 266 emanate da circa metà delle regioni, gli elementi di sconcerto e di preoccupazione si fanno ancora più pesanti. Ne sono prova alcune delle lacune e delle incoerenze più vistose, e maggiormente ricorrenti, rilevabili - pure ad un primo esame - nelle anzidette leggi regionali.

Così, ad esempio, risulta pressoché totalmente eluso - con l'eccezione della regione Lazio (L.R. 28 giugno 1993, n. 29) - il vincolo che l'art. 1, comma primo, della legge-quadro esplicitamente prevede a carico dello stato, delle regioni e degli enti locali. Vale a dire, di individuare le "finalità di carattere sociale, civile e culturale" per le quali la Repubblica - nelle sue diverse articolazioni - è formalmente impegnata, ai sensi della stessa legge 266, a favorire "l'apporto originale" del volontariato. Non si tratta manifestamente di una lacuna da poco, se solo si riflette all'essenzialità che, nell'economia della legge-quadro, riveste tale previa individuazione, intesa a determinare - ai diversi livelli e per i diversi ambiti - la cornice imprescindibile per un appropriato svolgersi delle relazioni tra pubbliche istituzioni e volontariato.

Non meno significativo, ancora, il silenzio, ovvero l'adozione di norme attuative dal contenuto assolutamente generico e indeterminato, in ordine alle specifiche previsioni contemplate dall'art. 10, secondo comma, lettere c), d) ed e) della legge-quadro, che impegnano esplicitamente il legislatore regionale a disciplinare - chiamando quindi in causa la pienezza della potestà legislativa sub-statale - vuoi "i requisiti e i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni", vuoi "gli organi e le forme di controllo", secondo quanto previsto dall'art. 6, vuoi - ancora - "le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato". In tutti i tre casi si tratta di materia tanto delicata, quanto decisiva ai fini di assicurare quelle regole di certezza del diritto e di trasparenza dei rapporti tra istituzioni pubbliche e volontariato, che costituiscono la ragion d'essere e la sostanza stessa della legge-quadro.

La reticenza in proposito del legislatore regionale, ovvero l'adozione di regole

tanto generiche da legittimare qualsivoglia comportamento, danno fondatamente adito all'impressione che gli organismi regionali abbiano inteso conservare sostanzialmente intatta - ancora una volta con la parziale eccezione della richiamata legge della regione Lazio - l'ampiezza dell'antecedente discrezionalità politico-amministrativa. Ma con ciò, va detto, sono gli obiettivi stessi dell'intervento del legislatore nazionale che vengono ad essere elusi o disattesi.

L'analisi della disciplina regionale posteriore alla legge-quadro potrebbe continuare, con risultati sostanzialmente analoghi, per quanto riguarda sia le restanti clausole contenute nel ricordato art. 10 - in materia tanto di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato alle scelte di programmazione degli interventi pubblici nei settori in cui le stesse operano, quanto di partecipazione dei volontari alle iniziative di formazione professionale degli operatori svolte o promosse dalle regioni - sia le previsioni normative risultanti da altre disposizioni della stessa legge 266. Un esame attento della relativa disciplina regionale, limitatamente almeno agli strumenti legislativi sin qui adottati, evidenzia che si è in presenza di un'attuazione generalmente riduttiva, quando non anche soltanto piattamente ripetitiva o burocratica, degli indirizzi e dei principi sanciti dalla legge-quadro.

Con un evidente travisamento degli obiettivi indicati dalla legge, la disciplina regionale di attuazione pare prevalentemente diretta, di fatto, più a regolamentare il volontariato che non le relazioni con esso delle istituzioni pubbliche. Ne sono prova, ad esempio, le non poche condizioni generalmente aggiunte - *ultra legem*, se non anche *contra legem* - per l'iscrizione delle organizzazioni di volontariato nei registri regionali, ad onta dell'inequivoco disposto contenuto nell'art. 6, comma terzo, della legge 266, che pur configura l'iscrizione predetta come un *diritto* per le organizzazioni stesse, subordinandolo unicamente al sussistere dei soli requisiti espressamente indicati dall'art. 3. Ulteriore conferma si avrebbe dall'analisi sia dei regolamenti attuativi delle leggi regionali in questione, sia della relativa prassi amministrativa, che - com'è consuetudine per la nostra pubblica amministrazione - finiscono per subordinare, nei fatti, l'esercizio del precitato "diritto" a requisiti e condizioni ulteriori, del tutto estranei alla legge 266, nonché alla produzione di una bizzarra, quanto indebita, mole di documenti, che vanno - a seconda delle singole realtà regionali - dall'elenco nominativo degli aderenti alle organizzazioni di volontariato ai bilanci delle stesse. Si è giunti all'assurdo di pretendere la documentazione dell'attività svolta, con ciò precludendo - in aperta violazione di quanto tassativamente disposto dalla legge-quadro - alle organizzazioni di nuova costituzione l'esercizio del "diritto" all'iscrizione nei registri regionali. Per non parlare, all'opposto, della frequente tramutazione della facoltà, per le organizzazioni del volontariato, di esercitare il diritto *de quo* in obbligo indiscriminato di iscrizione ai registri, in contrasto con

l'esplicita previsione della legge-quadro, che chiaramente determina le finalità al cui conseguimento l'iscrizione è richiesta, ferma restando l'autonomia delle organizzazioni di volontariato di valutare se si tratti di finalità utili all'organizzazione stessa, alla sua natura e alle sue attività'.

4 - Problemi aperti.

Dalle considerazioni che precedono emerge che i problemi aperti, sulla via di una compiuta applicazione della legge 266, sono purtroppo molteplici. Alcuni attengono alla stessa comprensione della natura e della portata della legge-quadro, altri alle condizioni stesse della sua implementazione, altri ancora ai limiti evidenziati propriamente dall'esperienza attuativa in ambito regionale.

Quanto al primo ordine di problemi, direi che molte, troppe incomprensioni e fraintendimenti hanno caratterizzato l'interpretazione della legge 266 all'indomani della sua approvazione. Anzitutto, non si è compreso e non si è valorizzato il suo essere parte o segmento, non secondario, di un più ampio processo di riforma istituzionale, che ha visto la coeva approvazione della legge 142/1991 di riforma - pur parziale - delle autonomie locali e della legge 241/1991 di riforma dei procedimenti amministrativi. Un insieme di leggi volte in sostanza a rinnovare le istituzioni locali - che sono le più dirette interlocutrici del volontariato e delle sue espressioni ed esperienze sul territorio - e, insieme, la pubblica amministrazione nel suo rapporto con i cittadini e con la società civile.

Le legge 266 si iscrive a pieno titolo in questo processo riformatore e come tale andava interpretata e attuata, cogliendone a pieno la novità rappresentata dal primo, formale riconoscimento, da parte dell'ordinamento statale, della funzione e del ruolo di nuove forme e modi di auto-organizzazione della società civile e di partecipazione responsabile dei cittadini alla gestione dei problemi collettivi. Fino a che non si arriverà a cogliere e valorizzare questa dimensione - di rilevanza propriamente costituzionale - della legge 266, in termini di apertura delle istituzioni alle forme espressive di un nuovo protagonismo della società civile e dei soggetti che quest'ultima liberamente esprime, i "principi" e "criteri" innovativi contenuti nella legge resteranno sostanzialmente inattuati.

Secondariamente, non si è compreso che la legge-quadro mentre riconosce, all'art. 1 primo comma, il volontariato in generale come "valore" o "funzione" e come "soggetto" - in quanto "espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo" - al tempo stesso non intende dettare una disciplina del o sul volontariato, ma piuttosto

sto - e soltanto (com'è chiaramente precisato nello stesso art. 1, al secondo comma) - regolamentare "i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni del volontariato". La legge 266, dunque, come legge intesa a definire e disciplinare non la fenomenologia del volontariato, ma il sistema delle relazioni tra una parte di quest'ultimo e l'insieme delle pubbliche istituzioni. Ho detto una parte del volontariato, perché la legge 266, anche sotto il limitato profilo della disciplina di rapporti o relazioni, non riguarda tutta la complessa e varia fenomenologia espressiva del volontariato, bensì soltanto quel segmento di esso - che la legge, per altro, esplicitamente definisce e delimita - che va sotto il nome di volontariato solidaristico" o "sociale". Quello, in sostanza, che ha nelle istituzioni pubbliche locali e nelle politiche sociali da queste gestite sul territorio il proprio naturale punto di riferimento e di interlocuzione a livello politico-istituzionale.

Al contrario, nell'esperienza attuativa della legge 266 in ambito regionale si è generalmente proceduto, di fatto, a disciplinare il volontariato e a dettare schemi uniformi per l'intero universo delle esperienze dell'azione volontaria, con un fraintendimento che ha pesato e pesa in modo rilevante sull'attuazione della legge-quadro. È questo, a mio parere, uno dei più scottanti problemi aperti, in quanto si rischia una distorsione di fondo degli obiettivi della 266 e della sua portata innovativa in ordine ai rapporti propriamente tra istituzioni e società, finendo per legittimare il giusto rifiuto, da parte del volontariato più maturo e consapevole, rispetto a processi di omologazione burocratica, quando non anche di vera e propria "normalizzazione".

Un secondo ordine di problemi aperti riguarda quelle che ho definito come le "condizioni per l'implementazione della legge". Fra queste, il mancato funzionamento di organismi essenziali, nell'economia della 266, per una sua appropriata e diffusa attuazione a livello territoriale. Mi riferisco, anzitutto, all'Osservatorio nazionale per il volontariato, cui l'art. 12 della 266 attribuisce rilevanti funzioni non solo in ordine al monitoraggio della fenomenologia del volontariato e dello stato di attuazione della legge stessa, ma ancor più in ordine alla promozione attuativa di quest'ultima. L'Osservatorio, per ragioni che sarebbe troppo lungo qui esaminare, ha purtroppo assolto solo in minima parte alle sue funzioni istituzionali, venendo ridotto ben presto entro gli schemi tanto consueti, quanto scarsamente produttivi (soprattutto in termini di innovazione dei processi), propri dei tradizionali organismi consultivi delle pubbliche amministrazioni centrali.

Ancor peggio sono andate le cose, come è noto, per i "centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato", previsti dall'art. 15 della legge-quadro. La norma, per le vicende a tutti note, manca tuttora di qualsivoglia applicazione, facendo così venir meno, a livello territoriale, risorse non solo finanziarie, ma ancora

più di conoscenza, di organizzazione, di consulenza e sperimentazione, che avrebbero potuto svolgere una relevantissima funzione di supporto per una diffusa e capillare attuazione della legge.

Infine, i problemi aperti - cui già s'è fatto cenno - evidenziati dall'esperienza di implementazione della legge in ambito regionale. Dalla istituzione e gestione accentratamente burocratiche dei "registri generali", alla mancata attivazione di sistemi e processi di circolazione delle informazioni e della comunicazione tra le istituzioni e le espressioni - grandi e piccole - del volontariato sul territorio, all'esclusione generalizzata di quest'ultimo dalle procedure di programmazione delle politiche sociali locali e dai percorsi di formazione degli operatori.

5 - Considerazioni conclusive.

Volendo sinteticamente riassumere questo non confortante quadro relativo allo stato di attuazione della legge 266, credo si possa dire che in sostanza non sono state colte le opportunità e le potenzialità che la legge offriva per avviare un autentico processo di riforma dei rapporti delle istituzioni con la società civile e con i cittadini. Al di là dei proclami verbali e per altro verso, dei formali adempimenti della legge (quando vi sono stati, dato che per quasi la metà delle regioni mancano tuttora anche questi ultimi), sta il fatto che in generale non si è voluto o non si è riusciti a vedere nel volontariato un nuovo soggetto della partecipazione democratica e del pluralismo sociale. Non si è andati oltre, in sostanza, il riconoscimento del volontariato come espressione di solidarietà e, quindi, la sua funzione di mero supporto alla gestione dei servizi sul territorio.

Al fondo, mi pare che la vicenda della mancata attuazione della legge quadro evidenzi il permanere di due ordini di difficoltà che appaiono tuttora insuperate. Da un lato, una vocazione centralistico-burocratica che caratterizza, ancorchè a livelli diversi, le istituzioni pubbliche locali non meno di quelle nazionali; dall'altro, un ritardo di cultura politica e di cultura amministrativa, tuttora incapace di intendere e sviluppare la "svolta relazionale" che la legge 266 postulava e postula, nel senso di spostare l'asse delle pubbliche istituzioni dalla funzione di gestione a quella di referenti di relazioni o rapporti con la complessità sociale, con i suoi bisogni e con i soggetti - individuali e collettivi - che in questa si esprimono.

Sotto quest'ultimo profilo va rilevato, per obiettività e completezza, che l'accennato ritardo di cultura politica, istituzionale e amministrativa non riguarda soltanto le pubbliche istituzioni, ma anche il mondo del volontariato, rivelatosi in generale

non attrezzato rispetto al mutamento richiesto dall'avvenuto suo riconoscimento formale, come "valore" e come "soggetto", da parte dell'ordinamento giuridico.

C'è dunque un lungo cammino da compiere, tanto per le istituzioni che per i cittadini e le libere forme espressive del pluralismo democratico e sociale. Sarebbe un grande risultato se la vicenda della legge 266, i cui deludenti esiti sono da tutti riconosciuti, potesse rappresentare l'occasione per acquisire la consapevolezza, dall'una e dall'altra parte, del lungo cammino che resta da compiere per giungere ad uno stadio democraticamente più maturo e compiuto delle relazioni fra istituzioni e società.

“VOLONTARIATO E FORMAZIONI SOCIALI”

Prof. Erminio Ferrari

Docente di Diritto Amministrativo Università di Ferrara

Gli interrogativi sullo stato di attuazione della Legge 11 agosto 1991, n.266 investono i singoli adempimenti che il testo normativo prevedeva e le diverse iniziative che sono state assunte a proposito. Ma una riflessione sui percorsi che sono stati avviati da questa legge e sui risultati che ne sono derivati può e deve coinvolgere anche la figura stessa del “volontariato”.

Come sempre succede l’emanazione di una legge chiude un periodo della vicenda di un fenomeno sociale e ne apre un altro. Così è successo anche per il volontariato: ai problemi che ne caratterizzavano l’esistenza fin dall’inizio degli anni novanta la legge del 1991 ha dato una determinata risposta. Ma proprio l’esistenza di quella risposta ha creato nuovi problemi e una situazione nuova. La necessità di riflettere sui diversi aspetti di questi non può passare in secondo piano la necessità di interrogarci anche sulla situazione complessiva di ciò che chiamiamo volontariato.

Impostate su questa prospettiva, le considerazioni che qui si propongono si muovono intorno a due punti focali.

Per un verso va sottolineato che la legge n.266 del 1991, nonostante il titolo assai ampio e tendenzialmente onnicomprensivo di “legge - quadro sul volontariato”, non disciplina in maniera completa il fenomeno del volontariato, ma un suo aspetto particolare. E ciò non è dovuto tanto al fatto che si tratti di una legge-quadro, quanto piuttosto alla circostanza che in quell’occasione il legislatore, benché avesse sicuramente il proposito di formulare una disciplina di ampio respiro, si è occupato soprattutto delle associazioni di volontariato, e di queste ha cercato di regolarne soprattutto il rapporto con le istituzioni pubbliche. Sono aspetti evidentemente importanti, ma è altrettanto evidente che essi non esauriscono il fenomeno del volontariato.

Per altro verso poi una delle conseguenze centrali di questa legge consiste nel fatto che con la disciplina in essa contenuta si è venuta a creare una nuova figura di quelle “formazioni sociali” che l’art. 2 della Costituzione considera essere momenti centrali per lo svolgimento della personalità della persona e per l’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Ma proprio la collocazione delle

associazioni di volontariato all'interno delle formazioni sociali fa nascere l'esigenza di distinguerle dalle altre formazioni sociali e di precisarne più attentamente contorni, fisionomia e disciplina.

Il primo collegamento che possiamo stabilire tra le associazioni di volontariato e le precedenti figure è immediato ed è in qualche modo obbligatorio: è quello con le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza disciplinate dalla legge crispina della fine del secolo scorso (Legge 17 agosto 1890, n.6972). La distanza è notevole, sia dal punto di vista cronologico che da quello storico e sociale. Là lo Stato attribuiva la forma giuridica che comportava l'impostazione di un controllo, soprattutto su determinati patrimoni. Qui la legge introduce un riconoscimento che comporta il sostegno e la promozione di una serie di servizi prestati personalmente. Là la preoccupazione fondamentale era costituita dalla vigilanza nei confronti di attività che lo Stato liberale guardava con sospetto. Qui il proposito è di favorire e coordinare i servizi che appartengono ai compiti stessi di uno Stato sociale.

Eppure il collegamento tra quel vecchio corpo normativo ed il volontariato non è né arbitrario né così remoto nel tempo: infatti neppure due decenni fa' era lo stesso legislatore che, nel far luogo ad uno dei primi espliciti riconoscimenti legislativi del volontariato, in sede di riforma sanitaria ribadiva che le istituzioni "restano disciplinate" dalla legge crispina (art. 45, terzo comma, legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Profonda è poi la differenza tra le due vicende legislative proprio dal punto di vista dell'attuazione delle due leggi. La legge crispina, per quanto controversa e discussa, trovò un'attuazione estesa e approfondita; ancora oggi le relazioni della direzione generale del Ministero dell'Interno incaricata della gestione di quella legge si leggono con interesse per ottenere un quadro completo e preciso. L'Amministrazione aveva una buona conoscenza della situazione esistente e poteva esercitare in modo incisivo i poteri che la legge le attribuiva sulla stessa. La Legge-quadro sul volontariato, per quanto accettata positivamente da tutte le parti interessate e spesso anzi salutata con vero entusiasmo, stenta invece a trovare applicazione; i vari adempimenti che essa completa si trascinano a fatica: gli attori della attuazione sembrano fronteggiarsi perplessi.

Naturalmente il paragone tra le due vicende può reggere soltanto scontando numerose differenze politiche, istituzionali, sociali ed economiche. Tuttavia un punto qui interessa mettere in luce: probabilmente uno dei fattori che giocò a favore della legge crispina, e corrispondentemente ha giocato a sfavore della recente Legge-quadro, è stata una maggior chiarezza concettuale circa i caratteri del fenomeno disciplinato. In particolare va osservato come proprio per effetto della legge n.266 del 1991

nelle associazioni di volontariato siano stati messi in rilievo aspetti diversi da quelli che li caratterizzavano in passato.

Conviene soffermarsi ad illustrare questa affermazione.

Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e le associazioni di volontariato che abbiamo conosciuto fino alla legge degli anni ottanta avevano, dal punto di vista giuridico, un aspetto comune: erano soggetti collettivi finalizzati da un elemento finalistico. Così, per esempio, la legge del 1890 parlava di istituzioni che avessero in tutto o in parte il "fine ... di prestare assistenza ai poveri .." (art.1, lett. a)). In tempi più recenti mancava un riconoscimento legislativo di carattere generale, ma le diverse menzioni normative che si possono ricordare hanno tutte una connotazione finalistica: per rimanere alla citata riforma sanitaria, essa parlava di "associazioni ... aventi la finalità di concorrere al conseguimento dei fini istituzionali del Servizio sanitario nazionale" (art. 5, primo comma, legge n. 833 del 1978).

In generale potranno dire che in quella prospettiva erano associazioni di volontariato le associazioni che, giovandosi dell'attività fondamentale personale e gratuita dei loro componenti, si proponevano di collaborare al proseguimento dei fini assistenziali propri delle istituzioni pubbliche. Anche su questo punto possiamo ottenere una conferma dalla legge di riforma sanitaria che nel momento in cui dichiarava l'applicabilità della legge crispina di cui abbiamo detto, poneva alla stessa il termine finale dell'approvazione della legge sulla riforma dell'assistenza pubblica (art.45 cit). L'idea era chiaramente quella delle associazioni di volontariato e, se si vuole, lo stesso volontariato, era uno degli oggetti da disciplinare "ratione materiae" appunto in quella sede.

Questa prospettiva non ha però trovato conferma. Di fronte ai contrasti e alle difficoltà che tuttora travagliano la riforma dell'assistenza, il legislatore ha deciso di procedere separatamente per le associazioni di volontariato, emanando appunto una legge n.266 del 1991. In essa - va osservato - non solo il riferimento alle attività assistenziali diviene evanescente, ma la stessa definizione di associazioni di volontariato si basa non più su un elemento funzionale, ma su un aspetto strutturale: scivola nettamente sullo sfondo a che scopo operino le associazioni di volontariato e diviene invece decisivo il modo con il quale operano, e cioè tramite l'azione personale e gratuita degli associati.

È vero che l'art. 3 dice che "è considerata associazione di volontariato ogni organismo costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art.2", ma l'art.2 definisce non tanto le attività aventi determinati scopi, quanto quali attività possono essere

dette di volontariato. In questo modo l'attività di volontariato non è più un modo particolare - e per quella ragione privilegiato - di svolgere attività assistenziale, ma è uno scopo in se stesso: la legge intende privilegiare le attività di volontariato per le loro caratteristiche stesse, non in quanto concorrano allo svolgimento di attività di interesse pubblico. Le associazioni di volontariato sono di per se stesse associazioni di interesse pubblico e come tali ad esse viene concordato un sostegno pubblico.

Non ci si vuole soffermare qui sul problema se questo mutamento di impostazione sia coerente e, se si vuole, opportuno o meno dal punto di vista della precedente vicenda del volontariato e degli obiettivi che ne caratterizzano l'operato. Sul punto si preferisce rimettersi alle valutazioni personali, mentre qui interessa mettere in luce alcuni ulteriori aspetti di incertezza nella caratterizzazione che la legge ci dà tanto delle attività di volontariato, quanto delle corrispondenti associazioni.

Al proposito è noto quanto le attività siano identificate in rapporto alle fondamentali caratteristiche della gratuità e della solidarietà. Non vi è dubbio che questi rappresentino caratteri indefettibili dell'attività di volontariato, eppure essi non sgombrano il campo dai dubbi. Probabilmente va sostenuta l'idea che gratuità e solidarietà sono caratteri necessari, ma non sufficienti, occorre qualcosa di più.

Qui aiuta la giusta posizione e la ricerca di una distinzione di queste attività da altre attività simili, ma che vanno probabilmente fatte oggetto di diversa valutazione normativa. Si può pensare per esempio - e anche qui abbiamo una specifica legislazione di sostegno - alle attività di volontari che collaborano alle attività dei Vigili del Fuoco, ovvero attività dei volontari del soccorso alpino (Legge 18 febbraio 1992, n.162). Anche in questa ipotesi siamo in presenza di volontari, anche in questi casi la loro attività è gratuita: anche quella è un'attività volontaristica, ed anch'essa - se non sempre certo in alcuni casi - attività prestata tramite associazioni. Però non è lo stesso tipo di attività che si intende generalmente quando si parla di volontariato, almeno quando se ne parla dal punto di vista della legge n.266 del 1991. Un'altra attività che presenta aspetti meno prossimi, ma sempre vicini alla nostra è poi quella della donazione del sangue e della donazione degli organi. E procedendo più oltre possiamo ricordare nella recente legislazione universitaria la figura del tutoraggio, nella quale studenti più anziani assumono il compito di seguire, collaborare, assistere i colleghi degli anni precedenti. In tutte queste figure è costante un'idea di solidarietà, partecipazione, impegno personale; sicuramente non tutte sono ipotesi di volontariato.

Non è certo il caso di invocare qui l'opera del legislatore: anzi questi sono esattamente i problemi che nascono quando il legislatore interviene in assenza di un'ela-

borazione che definisca con chiarezza figure e termini dei fenomeni sui quali si vuole operare. Serve piuttosto un'analisi ad opera della giurisprudenza e della prassi amministrativa che concorrano a precisare i contorni delle diverse figure.

Il secondo aspetto sul quale conviene attirare l'attenzione concerne i profili organizzativi delle associazioni di volontariato. Qui un momento centrale della riflessione giuridica è costituito dalla sentenza n.75 del 1992 della Corte Costituzionale. Anche a questo proposito è interessante giustapporre il problema dell'organizzazione del volontariato a quelli propri di altre organizzazioni.

La sentenza della Corte Costituzionale - giocata nel rapporto fra Stato e Regioni - ha detto che la disciplina del volontariato non è una "materia" nel senso della materia di competenza legislativa regionale prevista dall'art. 117 Cost., ma che quel tema costituisce un modo di essere, un modo di porsi in relazione con gli altri. È una distinzione evidentemente criticabile, perché è facile opporre che il modo di essere delle associazioni o delle persone costituisce o può costituire oggetto di una delle materie agli effetti della distribuzione delle competenze. Del resto che sia proprio così ci è confermato dal fatto che lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige contempla una materia "istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (art. 5, lett. 2, d.P.R. 31 agosto 1972, n.670) come oggetto di competenza legislativa regionale.

Ma lasciando sullo sfondo questo profilo di debolezza della sentenza n.75 del 1992, il punto centrale che preme sottolineare è che - costituisca essa materia oppure no - la disciplina delle associazioni di volontariato è tema staccato da quello dell'assistenza e riguarda invece i modi di organizzazione della nostra società. L'associazione di volontariato è una delle formazioni sociali di cui è menzione in quell'art. 2 Cost. che è la base costituzionale del fenomeno.

Se allora collochiamo il nostro fenomeno all'interno di questo quadro, un elemento in particolare viene in evidenza: anche i modi di organizzazione della società, anche il problema dell'articolazione delle diverse forze sociali e della disciplina della libertà di associazione registra oggi la trasformazione che abbiamo registrato e registriamo per tanti altri diritti fondamentali.

In particolare assistiamo qui al passaggio da uno Stato assenteista, semplicemente preoccupato di garantire la possibilità formale di associazione e per altro piuttosto sospettoso delle associazioni ad uno Stato che favorisce e promuove la possibilità di associazioni tra i cittadini, convinto che in esse in primo luogo si radichi la vita democratica. Vi corrisponde il fatto che anche in questa materia si passa da un intervento statale esterno ad un intervento interno al fenomeno associativo. Lasciata

la materia e le vicende dell'assistenza, il volontariato approdò a questo genere di problemi e di sviluppi.

In questa luce è facile osservare come l'associazione di volontariato non è l'unico tipo di associazioni che il nostro attuale sistema guarda con favore e per il quale appronta corrispondentemente un sostegno. Tra gli altri due vanno ricordati: il partito politico e le confessioni religiose. A questo punto è facile intuire la prospettiva di costituzionalità che questa legislazione suscita: è costituzionalmente corretto che queste e non altre associazioni vengono sostenute? è costituzionalmente corretto che il sostegno sia realizzato mediante determinati meccanismi? è ragionevole la differenza di sostegno di una rispetto all'altra associazione?

Sono questi i quesiti che, con l'ingresso delle associazioni di volontariato nel novero delle formazioni sociali, ne caratterizzeranno in futuro la vicenda giuridica.

“RAPPORTO TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E VOLONTARIATO: L'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA”

Tiberio Rabboni

Assessore alla Sicurezza Sociale della Provincia di Bologna

Quando mi è stato proposto di illustrare alcuni aspetti dell'esperienza bolognese mi sono chiesto se l'interesse in una sede come questa potesse essere prioritariamente rivolto a conoscere le singole esperienze, ed eventualmente quelle più emblematiche di rapporto tra istituzione e volontariato, o piuttosto le esperienze realizzate nel tentativo di definire un quadro generale di rapporti tra istituzioni e volontariato, soprattutto dopo la legge 266. Il tema del seminario, ma soprattutto una considerazione, e cioè che le singole esperienze, per quanto interessanti ed emblematiche, non sono in realtà in grado di testare i rapporti tra istituzione e volontariato, e quindi a fornire una valutazione obiettiva in questo senso, mi suggeriscono di dedicare questo breve intervento al secondo aspetto della questione, ossia al quadro generale di riferimento per un rapporto più positivo tra istituzioni e volontariato.

Naturalmente nella provincia di Bologna, come in altre province di questa regione ed in altre regioni del paese, sono da tempo operative numerose convenzioni tra gruppi ed associazioni del volontariato ed istituzioni pubbliche ed esistono anche diverse esperienze, direi in questo caso davvero emblematiche, di progettazione congiunta tra gruppi di volontariato ed enti pubblici locali. Potrei citare in questo senso, ad esempio l'iniziativa dell'Amministrazione provinciale di Bologna per la realizzazione delle strutture dell'associazione “Il Pettiroso” per il recupero dei tossicodipendenti, associazione collegata al Ce.I.S. di don Mario Picchi, oppure l'iniziativa di Comune e Provincia di Bologna per la promozione di un'Università della Terza Età, la “Primo Levi”. Ancora: promosso assieme associazioni di volontariato e Comune un Coordinamento provinciale per l'affido familiare o l'esperienza avviata da alcuni anni di un'Agenzia informativa sull'handicap attraverso l'iniziativa congiunta di Aias, Comune e Provincia.

Si tratta di esperienze importanti ma che credo non siano significative per una valutazione sullo stato generale dei rapporti tra istituzioni e volontariato, quand'anche fossero valutate come iniziative eccellenti, potrebbero calarsi in un contesto generale di rapporti tra volontariato e istituzioni insoddisfacenti o addirittura conflittuali. Allora in questo caso le iniziative eccellenti dovrebbero essere interpretate, co-

me il risultato di un'azione discriminante e di parte.

Conviene dunque soffermarsi, anche sul piano locale, sul quadro generale e analizzare gli effetti che ha indotto, da questo punto di vista, la 266 e capire se questi effetti hanno provocato una valorizzazione o appunto, come si dice nel titolo di questo seminario, una limitazione delle esperienze di volontariato. Da questo punto di vista condivido tutte le osservazioni svolte dal prof. Guerzoni circa il giudizio da dare sulla legge e sulle sue conseguenze, appunto del tutto deludenti, tant'è che per quel che riguarda la provincia di Bologna uno degli effetti più significativi della legge, credo di poter dire il più significativo, è l'attivazione di un processo di ricomposizione nell'ambito dei gruppi di volontariato tra la componente che si è riconosciuta nella legge - sono oltre 150 i gruppi e le associazioni che nella provincia di Bologna risultano essere iscritti al registro regionale - e la componente che nella legge non si è riconosciuta. Il Censimento svolto dalla Fondazione Italiana per il Volontariato nella provincia di Bologna parla di circa 500 tra gruppi ed associazioni, e dunque circa 300 di questi non si sono iscritti al registro regionale. La legge, ma soprattutto il timore che la stessa potesse in qualche modo determinare uno spartiacque nel cammino di crescita e di autonomia del volontariato, ha agito da catalizzatore di questo processo di ricomposizione.

Dalla scorsa primavera si è avviata in provincia di Bologna una fase costituente, con momenti molto intensi anche di confronto democratico, tra gli stessi gruppi di volontariato che ha avuto come obiettivo la costituzione di una Conferenza provinciale permanente del volontariato. Gli scopi di questa Conferenza, che vede appunto riuniti sia i gruppi che hanno aderito alla Legge che quelli che non hanno aderito, tendono chiaramente ad offrire al rapporto volontariato-istituzioni un quadro più ampio di quello offerto dalla legge 266 - e qui sta un primo aspetto positivo - in quanto gli scopi della Conferenza tendono a rafforzare la soggettività del volontariato come insieme di esperienze o reti di solidarietà e gli spazi di iniziativa politica autonoma dello stesso nei confronti delle istituzioni locali.

I sei articoli che disciplinano gli scopi della Conferenza muovono sostanzialmente in tre direzioni. In primo luogo verso la valorizzazione del confronto interno tra i gruppi del volontariato, complessivamente presi, e verso la determinazione di azioni comuni per la crescita culturale e progettuale del volontariato a livello provinciale.

Una seconda direzione è quella della promozione di un'autonoma soggettività politica nelle relazioni con le istituzioni pubbliche, nazionali, regionali e locali, sia sugli aspetti della programmazione dei servizi, sia sugli aspetti generali che afferi-

scono alla rappresentanza del disagio sociale e delle problematiche rispetto alle quali le associazioni di volontariato si sentono impegnate.

Infine, una terza direzione è quella di una rappresentanza che attraverso la Conferenza permanente i gruppi del volontariato vogliono dare, sia di carattere generale che specifico, ai diritti di cittadinanza, soprattutto delle fasce del disagio ma più in generale dei cittadini del territorio di riferimento. Tre elementi quindi: uno interno, uno di rapporto con le istituzioni, uno di rappresentanza dei diritti di cittadinanza.

Come si può capire, l'obiettivo che motiva la Conferenza permanente del volontariato bolognese è quello di rafforzare la funzione politica ed è quello di rafforzare la capacità di rappresentanza del volontariato nei confronti del disagio e nei confronti dei diritti di cittadinanza, e di costituire una sorta di strumento di sorveglianza permanente su queste problematiche e sui rapporti generali fra istituzione e volontariato. Mi pare un obiettivo che va a completare, anche in relazione alle carenze attuative già ricordate, lo spirito e le finalità della legge nazionale.

Un altro aspetto che va segnalato per quello che attiene ancora la Conferenza permanente, è quello relativo al rapporto con le istituzioni. Attraverso la Conferenza tutte le componenti, sia quelle che si riconoscono nella legge che, com'è stato detto, regola i rapporti tra volontariato ed istituzioni, sia quelle che non si riconoscono nella legge - sarebbe interessante andare ad un approfondimento delle ragioni di questa scelta - danno luogo ad una dialettica con le istituzioni, e cioè rendono più sicuro e più strutturato, al di là dei rapporti convenzionati per i servizi, il rapporto politico tra questo mondo e le istituzioni, e naturalmente anche questo credo sia un aspetto che va ad arricchire le disposizioni e i processi che si sono avviati a partire dalla legge.

La sanzione di questo indirizzo è contenuta nell'art. 1 dello statuto della Conferenza permanente che recita: "La Conferenza riconosce come diretto interlocutore istituzionale l'Amministrazione provinciale la quale garantisce l'attività di supporto organizzativo e di custodia degli atti della Conferenza". Si tratta in questo caso di un riconoscimento ad una istituzione che ha un'afferenza territoriale vasta, appunto provinciale, e che in qualche modo si candida ad essere il tramite per un rapporto positivo con l'insieme delle istituzioni presenti e operanti sul territorio provinciale, un riconoscimento che carica la nostra Amministrazione di responsabilità che intendiamo svolgere sulla base di un atteggiamento che è da un lato di massima disponibilità e dall'altro di estrema cautela. Questo per evitare il rischio, o anche soltanto il sospetto di intenti volti a condizionare o addirittura ad interferire nell'attività autonoma del volontariato. Per questo noi forniamo esclusivamente un supporto di carattere tecnico logistico alla Conferenza e abbiamo definito una procedura di rapporto, che fa sì

che per quanto riguarda le iniziative autonome della Provincia e degli altri enti, vi debba essere sempre e comunque un preventivo accordo con la Conferenza stessa.

Ed è sulla base di questa procedura di tutela della "autonomia" che nel corso di questi mesi abbiamo identificato un primo gruppo di azioni, di cui la Provincia di Bologna è titolare, per la valorizzazione del volontariato, in attesa del decollo dei centri di servizio a livello interprovinciale. Naturalmente, poiché siamo in attesa dei centri di servizio, pensiamo che queste azioni non debbano essere considerate una specie di surroga temporanea ma l'avvio di un percorso che porta ai centri di servizio un patrimonio da consegnare successivamente ai centri di servizio formali.

Che cosa stiamo facendo? Mi pare di poter dire che le iniziative che abbiamo messo a punto nel corso di questi mesi con il comitato promotore della Conferenza si muovono nella direzione che poc'anzi auspicava il prof. Guerzoni. In primo luogo stiamo pubblicando, in collaborazione con la fondazione nazionale del volontariato, una guida delle associazioni operanti nella provincia di Bologna iscritte o meno al registro regionale, una guida che verrà distribuita gratuitamente ai cittadini, alle associazioni, agli enti e alle istituzioni pubbliche.

In secondo luogo stiamo creando una banca dati automatizzata nell'ambito del sistema informativo socio-assistenziale della provincia di Bologna sulle realtà di volontariato bolognese, attraverso una scheda che potrà essere periodicamente aggiornata a cura delle stesse associazioni e gruppi di volontariato. Abbiamo poi deciso l'attivazione di un ciclo di conferenze informative e di approfondimento, gestito direttamente dal volontariato. Stiamo poi mettendo a punto una procedura per l'attivazione di interventi di formazione per i volontari sulla base di uno schema così articolato: da un lato si affida alla Conferenza provinciale permanente del volontariato il compito di rilevare i bisogni formativi del volontariato e di tradurre tali bisogni in indicazioni di iniziative formative necessarie: ciò per garantire il rispetto dell'autonomia di programmi, progetti, valori e finalità. In secondo luogo verrà affidato a centri di formazione pubblici il compito dello svolgimento delle attività formative, ai sensi e nel rispetto delle leggi vigenti. E infine, la definizione dei contenuti dei corsi, l'individuazione dei relatori, dei formatori, ecc..., verrà affidata alla stessa Conferenza provinciale del volontariato perché vi sia diretta corrispondenza fra le aspettative di formazione espresse e la gestione degli interventi formativi. La soluzione tecnica sulla quale stiamo ragionando, per garantire questa corrispondenza, è quella di comitati di progetto e gestione dei corsi composti da rappresentanti del volontariato. Infine, stiamo lavorando per sostenere la realizzazione di una agenzia informativa in grado di rivolgersi a tre settori: ai volontari, alle istituzioni pubbliche, in particolare agli operatori delle istituzioni pubbliche e agli amministratori, e ai cittadini. Le diffi-

coltà che al momento incontriamo sono inizialmente di carattere finanziario poiché naturalmente un'agenzia informativa ha dei costi che probabilmente né la Provincia né i gruppi del volontariato sono in grado di accollarsi.

Per concludere credo che l'esperienza che stiamo svolgendo in Provincia di Bologna, se può avere un qualche significato generale, fornisca spunti ed indicazioni in tre direzioni: in primo luogo nel sottolineare l'esigenza di una forte iniziativa regionale e locale per rafforzare i livelli di autonomia e di rappresentanza dell'insieme delle esperienze del volontariato che operano sul territorio, siano esse iscritte al registro regionale o meno. In secondo luogo l'opportunità - così come l'esperienza che stiamo svolgendo suggerisce - di responsabilizzare maggiormente gli enti locali nella promozione di un rapporto generale tra volontariato ed istituzioni e soprattutto di responsabilizzare in questo senso le Amministrazioni provinciali che, per dimensione territoriale e compiti istituzionali, possono meglio di altri garantire gli elementi di un corretto rapporto di carattere generale. Infine occorre una forte iniziativa affinché nel quadro di un'azione di critica nei confronti della legge e soprattutto della sua mancata attuazione, si possano cominciare a praticare esperienze di valorizzazione del volontariato. Da questo punto di vista credo sarebbe quanto mai opportuno assumere la decisione politica, in ambito regionale, di una quota minima di risorse pubbliche, regionali e locali, da destinare all'avvio del processo di costruzione dei servizi a supporto del volontariato.

"LA LEGGE 266/91 SUL VOLONTRAIATO.
STRUMENTO DI VALORIZZAZIONE O DI LIMITAZIONE"

Luciana Saccone

*Coordinatore del Servizio per il Volontariato dell'Osservatorio Nazionale
per il Volontariato c/o la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dip. Affari Sociali*

Vorrei, innanzitutto ringraziare per il cortese invito la Regione Emilia Romagna e il Centro Nazionale per il Volontariato di Lucca e tutti coloro che hanno provveduto all'organizzazione di questo seminario.

Come è già stato ampiamente illustrato dal prof. Luciano Guerzoni e dai relatori che mi hanno preceduto la legge 11 agosto 1991 n. 266 (Legge-quadro sul volontariato) appare, ad un primo esame, di facile lettura e di ancor più facile gestione, ad un esame più approfondito, tuttavia essa presenta numerose problematiche. La prima impressione che si ha leggendo le varie leggi regionali è la scarsa univocità delle stesse. Essendo unica la legge nazionale ed unici i principi sui quali si sarebbero dovute basare le leggi regionali, era lecito attendersi che nessuna o poche differenze avrebbero potuto esserci fra di esse. Al contrario, notevoli sono le difformità che si incontrano come a esempio la normativa che si riferisce alla iscrizione nel registro regionale generale, quella per stipulare convenzioni, quella relativa alle condizioni e alle forme di finanziamento e sostegno delle attività di volontariato le quali in alcune leggi non figurano affatto. Come pure è da sottolineare la scarsa adeguatezza di alcune leggi alla normativa nazionale. Molte regioni, infatti, non individuano come vuole la legge, le finalità di carattere sociale, civile e culturale, mentre altre comprendono in tali finalità tutte le competenze che la Costituzione attribuisce alle Regioni facendovi, quindi anche rientrare la caccia, la pesca la polizia urbana e rurale, le fiere i mercati e quant'altro.

Altra nota dolente è il mancato rispetto dei tempi per la emanazione di tali leggi regionali. Alla scadenza dell'anno previsto dalla legge nazionale, entro cui le Regioni avrebbero dovuto legiferare, solo una regione ed una provincia autonoma avevano ottemperato. A tutt'oggi hanno provveduto 11 regioni ed entrambe le province autonome, mentre 8 regioni sono ancora in fase di discussione .

Comunque, bene hanno fatto molte di esse le quali, per non penalizzare ulteriormente le organizzazioni di volontariato, hanno istituito, nelle more, il registro re-

gionale con atto amministrativo anche se è da lamentare che due regioni, nonostante le numerose sollecitazioni da parte del Dipartimento per gli affari sociali, non hanno adottato neppure tale strumento. Per superare gli inconvenienti lamentati ed anche per prevenirne altri sarebbe opportuno fissare una presenza istituzionale di rappresentanti delle Regioni nell'Osservatorio Nazionale per il volontariato come pure stabilire rapporti organici tra l'Osservatorio e la Conferenza Stato-Regioni almeno nelle strutture tecniche di quest'ultima e nella Conferenza degli Assessori alle politiche sociali.

Vorrei a questo punto descrivere l'attività svolta principalmente dal Ministro avv. Fernanda Contri quale Presidente dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato che nell'aver assicurato il funzionamento dell'Osservatorio ha opportunamente provveduto ad una riflessione sullo stato di attuazione della legge 266/91 sia sul piano normativo che della applicazione a livello locale. Tale analisi è stata effettuata in considerazione di una attenta rilettura dei compiti e dell'attività dell'Osservatorio (art.12, legge 266/91) per renderlo sempre più punto di riferimento e di coordinamento, promotore di azioni, di informazioni e di proposte per attività specifiche.

È stata formalizzata con l'ISTAT un'intesa per il censimento delle organizzazioni di volontariato, si è provveduto all'elaborazione del bollettino periodico di informazioni che attualmente è in fase di allestimento editoriale.

Sono stati approvati da parte dell'Osservatorio i progetti sperimentali di cui all'art.12 comma 1 lettera d) della legge 266/91, presentati dalle Organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali, elaborati anche in collaborazione con gli enti locali, per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate. A valere sull'esercizio finanziario 1993 sono stati presentati 135 progetti e ne sono stati dichiarati ammissibili a finanziamento 34. È utile a questo proposito precisare che il gruppo di lavoro che ha provveduto ad esaminare preliminarmente i progetti, nel rappresentare all'Osservatorio le proposte conclusive ha fornito indicazioni attente e puntuali per la formulazione della circolare esplicativa per il 1994. Tali indicazioni si sono rese necessarie in quanto in sede di valutazione di progetti si sono ravvisate diffuse inadeguatezze circa le metodologie degli interventi proposti. L'Osservatorio a questo proposito ha deliberato per l'autunno prossimo l'organizzazione di un Seminario per la valutazione della cultura progettuale a tre anni dall'entrata in vigore della Legge-quadro nonché di informazione e di orientamento su l'elaborazione e la valutazione di progetti sperimentali con un confronto regionale e nazionale: con l'obiettivo di far comprendere lo spirito della norma così come viene interpretato dall'Osservatorio stesso e di recepire informazioni, esperienze, problematiche rappresentate dalle Organizzazioni

di Volontariato proponenti progetti, al fine di una messa a fuoco comune di metodologie di intervento specificatamente innovative.

Tutto ciò è da considerarsi anche come atto preparatorio della 2 Conferenza Nazionale del Volontariato prevista dalla normativa vigente.

Ma andiamo a considerare anche il collegamento inter istituzionale ed il rapporto con le realtà del privato sociale. Innanzitutto dobbiamo considerare che la legge 266/91 non modifica alcunché nella realtà sociale, infatti il volontariato rimane un fenomeno sociale che **esiste** al di fuori dei principi legislativi che tentano di regolamentarlo. Non è una legge che ha dato origine al fenomeno ma questa è solamente intervenuta a creare una rete di collegamento tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni. La legge stessa dunque prevede una costante interazione tra istituzione dello Stato, le forme selettive del libero mercato ed un terzo sistema, rappresentato dalle strutture informali di solidarietà e reciproco aiuto, con lo scopo di segnare un modello operativo attraversato da continue forze nel rispetto delle reciproche competenze. A questo proposito preme ricordare che uno dei compiti dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato è proprio quello di far conoscere e promuovere la cultura del volontariato e nello stato sociale moderno il volontariato rappresenta una cerniera fondamentale per coordinare e promuovere una effettiva ed efficace integrazione dei poteri pubblici con le iniziative del privato. Il Ministro Contri ha tenuto particolarmente alla intensificazione del confronto ed alla collaborazione con le Regioni per iniziative di promozione del volontariato e del suo coinvolgimento nelle politiche sociali ed infatti il Servizio per il volontariato ha mantenuto costanti i rapporti con tutte le Regioni e le Province per un aggiornamento continuo a riguardo soprattutto dell'adeguamento legislativo ed è riuscito a creare un coordinamento territoriale con le associazioni, cooperative sociali, fondazioni, organizzazioni di volontariato per informazioni, consulenze, consultazioni, pareri, aggiornamento sull'applicazione della legge nazionale a confronto con le diverse leggi regionali.

Certamente esistono problemi ancora aperti che si possono leggere prevedendo delle linee di lavoro per il prossimo futuro.

La legge 266/91 è una Legge-quadro, cioè si tratta di una normativa di principi che non ha norme direttamente applicabili ma che per essere effettivamente cogente nell'ordinamento giuridico necessita di regolamenti di attuazione o di leggi regionali. Si deve comunque riconoscere che, a più di due anni dall'approvazione della legge, la piena attuazione della normativa richiede maggiore coerenza e determinazione da parte degli enti locali, che hanno dimostrato nel recente passato di non essere solleciti nell'emanare la prevista legislazione regionale, utile per l'istituzione degli albi

definitivi, per la stipula delle eventuali convenzioni e per l'iscrizione dei centri di servizio sugli elenchi regionali. Questo processo deve certamente poter avvenire nel quadro di una rinnovata collaborazione e di un più serrato coordinamento fra Stato - Regioni ferma restando l'ampia autonomia e la conseguente assunzione di precise responsabilità giurisdizionali ed amministrative che la normativa prevede a livello di enti locali. I passi principali auspicabili per il futuro sono sostanzialmente: fare in modo che i diversi decreti attuativi siano strutturati in coerenza con la legge, favorire i momenti di incontro con le realtà regionali in modo tale che le Regioni riescano a funzionare come veri centri promozionali del volontariato e del suo concreto coinvolgimento nelle politiche sociali: creare un clima di confronto e di merito che eviti confusione, eccessivi entusiasmi, paure paralizzanti o sbagliate intromissioni nella legge di altre, importantissime realtà della società civile organizzata, come le varie forme associative. A questo proposito ricordo l'impegno dell'Osservatorio sul piano legislativo per la Legge-quadro di riordino dei servizi sociali nonché sull'associazionismo e il volontariato che, nel rispetto di tutte le libertà (di organizzazioni, di strutturazione, di scelta di obiettivi) riconosca un certo qual sostegno quanto meno di natura fiscale e tributaria alle associazioni. Anche la presenza di alcune significative realtà nell'Osservatorio Nazionale, tra cui il sindacato, deve significare per queste non solo la possibilità di esprimersi in sede istituzionale, ma anche la possibilità di amplificare la voce di chi opera nel territorio, riportando poi a queste le idee e le proposte da realizzare. Questa è la condizione perché una struttura come l'Osservatorio esca fuori dalla logica dell'istituzione di prestigio per divenire realtà di servizio e di invenzione del nuovo.

Dott. Massimo Romano

*Direttore della Direzione regionale delle entrate per l'Emilia Romagna
in rappresentanza del Ministero delle Finanze*

Porto il saluto del Segretario generale del Ministero delle Finanze, prof. Billia, che avrebbe voluto intervenire personalmente e che mi ha pregato di rappresentarlo a questo convegno. La posizione dell'amministrazione finanziaria sul tema e sul fenomeno del volontariato è espressione di consapevolezza dell'importanza del fenomeno, e da questo punto di vista i vertici del ministero sono pienamente consapevoli che il volontariato è oggi uno strumento indispensabile nella società italiana e che non ha alternative rispetto al ruolo di assistenza burocratica che può essere fornita dalle organizzazioni statuali.

Le implicazioni fiscali che la legge 266 comporta inevitabilmente, anche a causa di una formulazione non perfettamente felice adottata dal legislatore, sono nella piena attenzione del Ministero delle Finanze. Purtroppo oggi la materia delle agevolazioni fiscali è un campo di conflittualità molto acceso perché ereditiamo dal passato tutto un insieme di agevolazioni estremamente variegate, contorte e non sempre giustificate. In questo quadro incerto si è inserita una legge di alto valore sociale quale quella del volontariato che però ha adottato formulazioni che richiedono un'integrazione a livello amministrativo di non poco rilievo. Mi riferisco in particolare, a quelle definizioni assolutamente incerte della marginalità delle attività economiche svolte dalle associazioni del volontariato e a talune incertezze che pure sussistono anche nella fattispecie esonerativa in materia di imposta di valore aggiunto.

Esaminavo proprio recentemente un quesito sottoposto da una associazione alla direzione regionale delle entrate in materia di non assoggettamento ad IVA di un acquisto di autovettura. Purtroppo i problemi ci sono, personalmente - non sono un esperto in questa specifica materia - ritengo che vi siano anche carenze nell'iter procedurale che è stato disegnato dal legislatore per il riconoscimento delle esenzioni, una procedura abbastanza farraginoso e centralistica tutto sommato, anomala rispetto alla tradizione delle procedure esonerative conosciute dagli uffici finanziari dove le esenzioni o discendono direttamente dalla legge o comunque sono sottoposte a procedimenti di accertamento a livello locale. Sicuramente a livello centrale ci sono state remore ad accedere a soluzioni meno burocratiche, meno rigide. Questo si inserisce in una cattiva gestione storica della materia delle agevolazioni fiscali che purtroppo è bloccante tant'è esiste una delega alla revisione delle agevolazioni che non è stata ancora attuata e che si è cercato di attuare in modo parziale con provvedimenti

ti di decretazione di urgenza proprio perché non c'è la forza e la coerenza a livello politico per gestire in modo energico e chiaro tutta la revisione delle agevolazioni. Comunque di questi problemi vi è piena consapevolezza da parte dei vertici centrali del ministero ed è auspicabile che anche in quel quadro di semplificazioni che ormai si va affermando sempre più fortemente nella materia fiscale si possano trovare delle soluzioni legislative adeguate a corrispondere alle esigenze che vengono dal mondo del volontariato che ha, anche per il Ministero delle Finanze, oltre che nella consapevolezza dei suoi dirigenti, pieno riconoscimento del valore morale e sociale che svolge nel nostro Paese.

Per quanto riguarda il più modesto livello regionale, colgo l'occasione per rilevare che l'istituzione della Direzione regionale delle entrate, che sarà pienamente operativa nel prossimo gennaio, consentirà di risolvere, per quanto è possibile, a livello locale tutta una serie di problematiche applicative della legge 266 che quindi da parte nostra c'è la piena disponibilità, anche in relazione alle incertezze che spesso i nostri uffici hanno nel trattare questa materia, ad esaminare le istanze, le richieste di precisazione e a fornire, per quanto possibile, risposte chiare e puntuali sul comportamento fiscale da tenere.

Ringrazio e auguro buon lavoro.

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale per il Volontariato

Devo ringraziare la Regione Emilia Romagna, in particolare l'assessore che stamani ha presieduto, perché ha consentito di fare questa seconda tappa di riflessione, ad un anno di distanza dal primo, sulle capacità applicative della legge 266/91. Così come ringrazio la giunta regionale per averci consentito la pubblicazione degli atti del precedente convegno, a cui spero sia possibile far seguire gli atti dell'incontro di oggi.

Stamani abbiamo avuto una relazione molto precisa di Luciano Guerzoni che ha elencato le difficoltà in cui le associazioni di volontariato in genere si trovano in questo momento; credo che non sia semplice la soluzione di tutti i problemi, però credo che l'incontro di oggi, dove la parola è alle associazioni, che avendo fatto le loro esperienze possono anche portare un contributo particolare, sia interessante per integrare le relazioni ascoltate.

A me è sembrata importante la relazione di Guerzoni, perché molte volte si tratta di una interpretazione inesatta o parziale che viene data alle singole norme, e anche perché l'Osservatorio Nazionale ha fatto ulteriori precisazioni che difendono una concezione della legge che voglio ripetere, perché è fondamentale.

La 266/91 è stata voluta ed è nata, come una legge che regola i rapporti tra le associazioni di volontariato e le Istituzioni, non volendo assolutamente né essere rappresentativa di tutto il volontariato - pensate a quanto del volontariato singolo rimane fuori da questa norma che tratta solo delle "associazioni" - e non dimenticando che siamo in presenza di altre leggi importanti: quelle sul volontariato internazionale, l'altra sulla protezione civile, l'altra ancora sulle cooperative sociali. Tutt'e tre queste leggi in qualche modo si intersecano con la 266; bisogna avere la elasticità mentale che ci consente di capire che la legittimazione al proprio impegno non può derivare dall'essere o no regolato da una legge. Noi dicevamo sempre, quando in sede parlamentare sostenevamo queste norme, che ci doveva essere un "pacchetto" di leggi della solidarietà; tre erano quelle citate, la quarta non andata a fine, è quella sull'associazionismo sulla quale si sono registrate diversità di opinioni; utilizzare una norma, o un'altra non importa, purché si sia all'interno di questo quadro solidistico che può suggerirne la preferenza. Il fatto che si siano fatte leggi diverse, significa che ci sono problemi diversi da affrontare con metodi diversi.

Do la parola a Romana Gallico, che lavora a Lamezia Terme nel settore sociale. Lamezia Terme è un ambiente difficile non solo per la sua realtà sociale - un altissimo tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile - ma anche perché non è proprio una zona tranquilla dal punto di vista della sicurezza: penetrazioni di malavita orga-

ti di decretazione di urgenza proprio perché non c'è la forza e la coerenza a livello politico per gestire in modo energico e chiaro tutta la revisione delle agevolazioni. Comunque di questi problemi vi è piena consapevolezza da parte dei vertici centrali del ministero ed è auspicabile che anche in quel quadro di semplificazioni che ormai si va affermando sempre più fortemente nella materia fiscale si possano trovare delle soluzioni legislative adeguate a corrispondere alle esigenze che vengono dal mondo del volontariato che ha, anche per il Ministero delle Finanze, oltre che nella consapevolezza dei suoi dirigenti, pieno riconoscimento del valore morale e sociale che svolge nel nostro Paese.

Per quanto riguarda il più modesto livello regionale, colgo l'occasione per rilevare che l'istituzione della Direzione regionale delle entrate, che sarà pienamente operativa nel prossimo gennaio, consentirà di risolvere, per quanto è possibile, a livello locale tutta una serie di problematiche applicative della legge 266 che quindi da parte nostra c'è la piena disponibilità, anche in relazione alle incertezze che spesso i nostri uffici hanno nel trattare questa materia, ad esaminare le istanze, le richieste di precisazione e a fornire, per quanto possibile, risposte chiare e puntuali sul comportamento fiscale da tenere.

Ringrazio e auguro buon lavoro.

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale per il Volontariato

Devo ringraziare la Regione Emilia Romagna, in particolare l'assessore che stamani ha presieduto, perché ha consentito di fare questa seconda tappa di riflessione, ad un anno di distanza dal primo, sulle capacità applicative della legge 266/91. Così come ringrazio la giunta regionale per averci consentito la pubblicazione degli atti del precedente convegno, a cui spero sia possibile far seguire gli atti dell'incontro di oggi.

Stamani abbiamo avuto una relazione molto precisa di Luciano Guerzoni che ha elencato le difficoltà in cui le associazioni di volontariato in genere si trovano in questo momento; credo che non sia semplice la soluzione di tutti i problemi, però credo che l'incontro di oggi, dove la parola è alle associazioni, che avendo fatto le loro esperienze possono anche portare un contributo particolare, sia interessante per integrare le relazioni ascoltate.

A me è sembrata importante la relazione di Guerzoni, perché molte volte si tratta di una interpretazione inesatta o parziale che viene data alle singole norme, e anche perché l'Osservatorio Nazionale ha fatto ulteriori precisazioni che difendono una concezione della legge che voglio ripetere, perché è fondamentale.

La 266/91 è stata voluta ed è nata, come una legge che regola i rapporti tra le associazioni di volontariato e le Istituzioni, non volendo assolutamente né essere rappresentativa di tutto il volontariato - pensate a quanto del volontariato singolo rimane fuori da questa norma che tratta solo delle "associazioni" - e non dimenticando che siamo in presenza di altre leggi importanti: quelle sul volontariato internazionale, l'altra sulla protezione civile, l'altra ancora sulle cooperative sociali. Tutt'e tre queste leggi in qualche modo si intersecano con la 266; bisogna avere la elasticità mentale che ci consente di capire che la legittimazione al proprio impegno non può derivare dall'essere o no regolato da una legge. Noi dicevamo sempre, quando in sede parlamentare sostenevamo queste norme, che ci doveva essere un "pacchetto" di leggi della solidarietà; tre erano quelle citate, la quarta non andata a fine, è quella sull'associazionismo sulla quale si sono registrate diversità di opinioni; utilizzare una norma, o un'altra non importa, purché si sia all'interno di questo quadro solidaristico che può suggerirne la preferenza. Il fatto che si siano fatte leggi diverse, significa che ci sono problemi diversi da affrontare con metodi diversi.

Do la parola a Romana Gallico, che lavora a Lamezia Terme nel settore sociale. Lamezia Terme è un ambiente difficile non solo per la sua realtà sociale - un altissimo tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile - ma anche perché non è proprio una zona tranquilla dal punto di vista della sicurezza: penetrazioni di malavita orga-

nizzata sono piuttosto frequenti, e allora il ruolo di volontari ha anche meriti ed esigenze di carattere particolare.

LAVORI
DEL POMERIGGIO

Romana Gallico

Faccio parte del direttivo della Federazione Regionale Don Mottola e mi incontro moltissime volte con gli amici di Lamezia Terme ed esplico la mia attività a Reggio Calabria presso la cooperativa "Il Sentiero" una cooperativa sociale della quale faccio parte per il gruppo di volontari.

Rispetto al tema che mi è stato assegnato devo dire che, appena la legge 266 è stata pubblicata, l'abbiamo salutata con un certo entusiasmo vi abbiamo scorto una legittimazione del volontariato. Si capirà fino in fondo cosa intendo dire, man mano che mi esprimerò, perché verrà fuori questa lieve trama che unisce, e qualche volta divide, soprattutto in Calabria, i rapporti fra ente pubblico, privato sociale e volontariato.

È strano l'iter di questa legge, soprattutto da noi. Avete già visto nello schema riassuntivo delle leggi regionali, la Regione Calabria non ha ottemperato alle norme attuative della legge 266; però già nel 1990 su spinta del volontariato locale, la Regione Calabria aveva prodotto una legge, la numero 46, che tuttora opera. Non ci consola il fatto di non avere una legge e il sapere che altre regioni non l'hanno perché la situazione calabrese non è delle più facili e non possiamo permetterci né ritardi né inadempienze. La nostra regione è ad alto rischio di mafiosità per cui mi pare che sia importante che l'educazione al rispetto e al riconoscimento dello Stato passi attraverso una sua credibilità, e appunto la credibilità si vanifica se le leggi si promulgano ma non si riesce a farle applicare e rispettare.

Noi abbiamo una legislazione sociale forse fra le migliori d'Europa, però soprattutto nel campo sanitario e sociale, l'applicazione delle leggi assume forme patologiche per cui soprattutto nella regione calabrese il ruolo del volontariato è quello di assurgere a tutore dei diritti di cittadinanza di ogni parte della società. E infatti questo ruolo è toccato a un certo volontariato perché è realistico non pensare a un volontariato fatto soltanto da superman, da persone che riescono ad essere tutte di un pezzo; abbiamo anche esperienza di un volontariato che non ha connivenze, che ha non acquiescenze, e con il quale tuttavia non siamo sempre disposti a lavorare perché il cammino - come diceva stamattina anche l'assessore di Bologna - è tortuoso e le strade si debbono raddrizzare. Allora noi colloquiamo anche con i volontari che si schierano sempre dalla parte di chi è più forte, però non possiamo fare a meno di notare che un certo volontariato soprattutto in Calabria, si è messo assieme alla parte più vigile della società, ed ha assunto un ruolo di salvaguardia della legittimità e del

vivere civile, negato o sottaciuto dagli Enti pubblici, soprattutto verso alcune categorie di persone marginali come i malati di mente dell'ospedale psichiatrico di Reggio Calabria, che, soltanto dopo lunghi ed estenuanti interventi, finalmente sono stati ricoverati in strutture adeguate alle loro patologie, o gli anziani dei Ricoveri riuniti. Su questa struttura è ancora in atto una "querelle" e un'indagine della magistratura; questo ospizio cittadino è assurto agli onori della cronaca nazionale perché qualche anno fa in un'estate particolarmente afosa vi sono deceduti numerosi anziani.

Non si può certo riconoscere qui allo Stato, rappresentato dall'USL e dal Comune che sono spesso lenti e farraginosi, la capacità di individuare e conseguire finalità di carattere sociale, civile, culturale (art. 1 della legge quadro 266) e non vogliamo neanche correre il rischio che la stessa identità del volontariato sia definita all'esterno o da altri soggetti che non siano gli stessi volontari. Vorrei ricordare che per tanto tempo il volontariato ha anticipato le Istituzioni ha dato risposte immediate, talvolta innovative rispetto ad una situazione strutturale. È in fondo la storia della legislazione sociale della nostra Repubblica di questi ultimi 20 anni, che non ha fatto altro che legiferare adeguandosi a richieste sociali che venivano da varie forme di volontariato, per esempio la legge sull'handicap, e così via. Con questo non voglio nello stesso tempo annullare o disconoscere quella che può essere un'attenzione degli amministratori pubblici. L'altro giorno ho letto un articolo del dott. Zoppi, il direttore del Fornez, mi ha lasciato un po' shockata perché dichiarava che l'Amministrazione è il vero guaio del Sud. Dobbiamo attribuire all'Amministrazione molte pecche, però dobbiamo anche riconoscere che in questo cammino di integrazione tra pubblico, privato, volontariato non possiamo misconoscere il ruolo dell'amministrazione, e anche se il cammino è duro, difficile, vale la pena affrontarlo e viverlo.

Spesso al volontariato calabrese è stato richiesto un ruolo di supplenza e di tapabuchi, ma quasi mai è stato interpellato nella progettazione. Valga per tutti l'esempio della tentata apertura di un centro di aggregazione sociale per minori in quartiere a rischio della città. Qui l'apporto del volontariato era stato richiesto a posteriori poiché l'ente pubblico non riusciva a garantire il servizio pomeridiano. Il volontariato, escluso nella fase di progettazione, diveniva parte necessaria e integrante in quella di attuazione. La gravosità dell'impegno non fu accolto da nessuna associazione di volontariato ed il progetto ancora non è decollato.

Un altro problema non facilmente risolvibile è rappresentato dalla confusione di competenze e di responsabilità che si sovrappongono nei differenti enti. Per esempio, in caso di abuso su minori sono competenti l'USL per l'aspetto medico, i Servizi Sociali del Comune per l'aspetto assistenziale ed il Tribunale dei minori per l'aspetto legale.

Altro esempio: l'assistenza domiciliare se è integrata è di competenza dell'USL, per i suoi aspetti socio-assistenziali è di competenza dei Servizi Sociali del Comune, e anche qui, rispetto all'assistenza domiciliare leggendo un articolo

della Regione Emilia Romagna notavo che in alcune città l'assistenza domiciliare prima dipendeva dall'USL, ora dal Comune, per cui anche in questo gioco di responsabilità le organizzazioni di volontariato, di privato-sociale hanno delle perplessità, figuriamoci gli utenti, e soprattutto coloro che non hanno né cultura né forza fisica per andare a dirimere, nei vari uffici, i propri problemi.

Non ci rimane che incrociare le dita e aspettare i protocolli di intesa: so che in alcune situazioni già si sono avviati. Per quanto riguarda il rapporto con la Regione ci sembra importante l'attivazione di un Osservatorio regionale affinché si esca dalla logica dell'erogazione a pioggia dei contributi come è capitato ultimamente in Regione. Non voglio dilungarmi ma, tanto per indicare in quale maniera talvolta si ragiona dal punto di vista amministrativo e quanto sia indispensabile l'apporto culturale, o almeno dialettico del volontariato, cito parte di una delibera della Giunta Regionale calabrese, in data 28.12.92. Il titolo è "ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO. Realizzazioni di servizi innovativi e/o sperimentali. Piano annuale di riparto" vi leggo soltanto la delibera.

"La giunta regionale delibera di trasmettere per il parere previsto dall'art. 10 della legge regionale n° 46/90 alla terza commissione consiliare di politica sociale l'unito elenco di associazioni di volontariato che hanno rappresentato entro il 30.09.92 apposita domanda corredata da progetto relativo a finanziamenti, per le iniziative di volontariato...."

Dare atto che per tutte le associazioni di cui trattasi viene proposto un contributo di L. 6 milioni ciascuna. Imputare la relativa spesa di L. 240 milioni sul capitolo..."

Si tratta di una delibera della Regione Calabria che a un certo punto si è ritrovata 40 associazioni di volontariato: aveva dei fondi da spartire e ha deciso equamente di dividerli in misura uguale per tutti. Per fortuna non si è ragionato così per la programmazione delle attività formative di volontariato, dove c'è stata una scaletta. Mi sembra che questo modo di ragionare sia assurdo. Si pensa cioè di essere equi con associazioni differenti, io conosco la realtà calabrese: per esempio c'è un centro comunitario Agape che lavora da 25 anni nel volontariato e poi, nasce un'associazione piccolissima di un paese, che forse farà solo la festa patronale, e praticamente si considerano queste realtà sullo stesso piano.

Questa lettura apocalittica sugli Enti Locali vorrei fosse bilanciata da un'altra esperienza che mi pare sia venuta fuori positivamente, un po' perché le situazioni politiche sociali di questo momento hanno subito dei cambiamenti, e un po' forse perché, pensiamo che il volontariato abbia dato di quelle spinte decisive perché si orientasse in una certa maniera. Avevamo cominciato nell'88 a gestire un servizio di assistenza domiciliare utilizzando l'art. 23; in seguito l'art. 23, poteva essere prorogato però il Comune ha perso la documentazione necessaria.

Per ben 4 anni abbiamo lottato tramite articoli, dibattiti, conferenze, pubbliche

denunce per cercare di convincere l'assessore ai servizi sociali che bisognava partire con un piano per gli anziani della città. È proprio di qualche giorno la notizia che partirà un servizio di assistenza domiciliare agli anziani.

Termino sottolineando che il volontariato si deve porre di fronte al pubblico con pari dignità, anche se i compiti per il pubblico ed il volontariato sono differenti: il volontariato deve essere sempre coinvolto e non deve essere usato come terminale di un intervento pubblico, deve crescere e diventare anch'esso protagonista del fatto sociale e non un aderente esecutivo ed acritico.

Gabriele Brunini
Confederazione Misericordie d'Italia

Non è certo agevole, dopo gli interventi di così autorevoli conoscitori della legge e delle problematiche del volontariato che si sono ascoltati stamattina, intervenire anche solo per far conoscere istanze e posizioni delle varie realtà del volontariato italiano. Anche le critiche alla legge, soprattutto alla sua mancata attuazione, sono già state evidenziate e si rischia di essere ripetitivi in questo. Mi limiterò quindi ad alcune considerazioni che forse nulla aggiungono ma che comunque daranno il quadro delle difficoltà sia di carattere generale che particolare che le nostre associazioni affrontano ogni giorno.

Una legge tanto attesa e tanto propagandata, attesa anche come espressione di libertà, nell'attuazione pratica rischia di diventare, per le associazioni già costituite o con una lunga tradizione alle spalle, una legge di cui si conosce solo l'aspetto burocratico, complicante e costoso.

L'iscrizione al registro regionale, con moduli fatti sullo stile del 740 lunare a cui accennava il nostro Presidente Scalfaro, con le complicazioni previste dalla legislazione delle varie regioni, spesso disattente e disinteressate; o il problema assicurativo, costoso e non risolutivo dei rischi che, particolarmente nel sanitario si vorrebbero garantire; hanno tramutato l'attesa che c'era stata per la legge in un senso assai diffuso di disagio. I benefici sperati e annunciati, come abbiamo ascoltato stamani, tardano ad arrivare; e i lavori preparatori per le agevolazioni fiscali, per l'attuazione dell'art. 8, e l'istituzione dei centri servizi, complicati dall'attuale incertezza legislativa, dallo zelo della burocrazia e dalla nota difficoltà finanziaria, non permettono nulla di bello per le nostre associazioni.

Preoccupante è il ragionamento che il prof. Guerzoni ha condotto stamani in ordine all'appartenenza di associazioni che gestiscono attività rilevanti, con personale dipendente, per garantire specializzazioni e continuità, al mondo del volontariato. Credo che queste associazioni, a cui concorrono in modo ben più numeroso, con partecipazione diretta e autofinanziamento, i volontari e che sono presenti sia nel trasporto sanitario e sociale, sia nella gestione di attività di solidarietà, non abbiano certo l'intenzione di uscire dal campo del volontariato e che nemmeno la legge del volontariato, nel momento in cui è stata pensata, lo prevedesse. Nel sanitario si ha oggi un'assoluta mancanza di riferimenti. Tra USL che devono essere accorpate: amministratori straordinari o Regioni, come la Toscana, che disdicono convenzioni; Comuni

a cui le competenze passano e che in questo momento sono impegnati in verifiche di natura politica-istituzionale: con enti ospedalieri che devono sorgere; si trova difficoltà addirittura ad avere validi interlocutori. Tutto è lasciato spesso all'intraprendenza, più o meno solerte, di funzionari e burocrati, più o meno motivati, che interpretano leggi e emanano regolamenti spesso in modo difforme da come è stato concordato con il volontariato stesso.

Stamani è stato citato dal prof. Guerzoni il caso del regolamento di attuazione delle assicurazioni, ma io potrei citare il regolamento emesso dal Ministero dei Trasporti a poche ore dalla sua applicazione circa il certificato di abilitazione professionale per la guida delle ambulanze, che ha posto in crisi tutte le nostre associazioni e che è stato emesso, il 26 settembre, in modo diverso da come era stato concordato a luglio con le federazioni delle associazioni e con applicazione dal primo ottobre.

C'è, come è stato già accennato, una difficoltà a calarsi nella realtà di una nuova filosofia della collaborazione che tutti si attendevano dalla legge 266: e c'è una conflittualità fra la legge e i decreti di attuazione e la produzione legislativa delle Regioni che trovano difficoltà ad adeguarsi ai principi della legge sul volontariato; difficoltà vissute dalla nostra Confederazione anche nella discussione delle leggi di attuazione delle varie regioni, soprattutto al Sud. Il tutto è aggravato dal venire meno dei tradizionali riferimenti politici o degli abituali interlocutori che, nella fase di incertezza politica, sono difficilmente reperibili.

E così, nonostante le dichiarazioni dell'Ass. Barbolini che ha definito il volontariato socio-assistenziale un nuovo polmone sociale, o del sotto-segretario alla protezione civile, on. Riggio, che in occasione della recente giornata del volontariato ha affermato che non c'è stata in passato e che anche in futuro non potrà esserci contrapposizione fra sistema pubblico e volontariato, ci sembra che le difficoltà che lo Stato, o il pubblico in senso lato, oppongono all'affermazione del volontariato siano ancora tante. Proprio in questi giorni la nostra Confederazione Nazionale si è promessa un elenco, partendo proprio dalla mancata applicazione della legge quadro sul volontariato e continuando con la mancata emanazione di adeguate norme da parte del Ministero della Sanità, per uniformare le autorizzazioni sanitarie al trasporto sul territorio nazionale, che ha recentemente bloccato i servizi di emergenza e di trasporto sanitario in alcune Regioni; o facendo riferimento alla istituzione del telefono unico 118 per l'emergenza urgenza, dopo l'annullamento del relativo decreto da parte del tribunale amministrativo del Lazio; o i rimborsi dovuti alle ditte per i volontari che sono intervenuti nell'allora emergenza "Albanesi a Brindisi", in giorni di lavoro; o le agevolazioni fiscali previste dalla legge 266, che sono di fatto inesistenti; e l'imposizione del certificato di abilitazione professionale per la guida delle autoambu-

lanze, con un costo di circa 110.000 lire pro-capite per ogni volontario che decida di regolarizzare la sua posizione; con l'aumento del costo carburante a partire dal 1 gennaio, di oltre 200 lire al litro; con la legge sull'obiezione di coscienza già approvata da un ramo del parlamento senza aver interpellato il volontariato che è notevole utente del servizio obiettori; con le difficoltà che trovano le organizzazioni dei donatori di sangue e dei donatori di organi nel promuovere le loro attività e la loro opera di sensibilizzazione anche nel momento in cui il problema balza all'attenzione dell'opinione pubblica oltre ogni previsione.

C'è infine una valutazione da fare in ordine al funzionamento dell'Osservatorio Nazionale, anche se ha detto stamani il prof. Guerzoni è pressoché totalmente invisibile. Quanto l'Osservatorio doveva svolgere non è stato svolto appieno, e non è servito nemmeno a rappresentare le esigenze del volontariato presso la compagine di governo ove, tra l'altro l'Osservatorio è rappresentato dallo stesso Ministro degli Affari Sociali. Si è addirittura privato l'Osservatorio del finanziamento previsto, anche se, adesso si sta trovando una soluzione a questo fatto gravissimo.

Così dalle Associazioni nasce forte la critica e la domanda se merita mantenere in vita organismi che non funzionano. Qualcuno pensa addirittura all'abrogazione della legge, ma prendiamo per valida la conclusione di Guerzoni; la tesi della legge non è attuata: ma abbreviamo però i tempi della sua attuazione perché il volontariato non può essere valorizzato solo con le parole.

Noi crediamo che il volontariato abbia in sé le motivazioni e gli ideali che vanno ben oltre i possibili finanziamenti o le agevolazioni fiscali, ma un comportamento come l'attuale da parte delle istituzioni non può non essere da noi, fortemente criticato.

Primo Orlandi

*Presidente Regionale dell'Emilia Romagna per la Protezione Civile
(Testo non rivisto dall'Autore)*

Vi ringrazio per aver chiesto la partecipazione della Federazione Italiana di Rice-trasmissioni, struttura che io rappresento in seno all'Emilia Romagna. Il mio sarà, più che un intervento, una serie di richieste che ci serviranno a capire esattamente il ruolo del volontariato di protezione civile nell'ambito della 266. Ricordo che la Federazione Italiana per Rice-trasmissioni ha fatto per 10/12 mesi un'interpellanza all'Osservatorio nazionale per capire effettivamente il modo in cui si doveva comportare per l'iscrizione di dette associazioni, se era necessario iscriverle o se era obbligatorio.

È vero, è stata fatta la legge 266 sul volontariato, poi successivamente è uscita la 225 per l'istituzione del Servizio di Protezione Civile. Però dobbiamo ricordare che le Regioni, e quindi anche l'Emilia Romagna, hanno effettuato una legge regionale di attuazione della 266 ed hanno inserito dentro a questa legge regionale anche la protezione civile. Quindi tutte le associazioni in seno alla regione Emilia Romagna che avevano un proprio Albo, un proprio registro regionale del volontariato di protezione civile entro il 31 dicembre di quest'anno, se vogliono continuare ad operare per quanto attiene l'attività in tutto il territorio, dovranno fare la relativa domanda per l'inserimento della legge 266. E qui una richiesta di chiarimento al prof. Guerzoni in materia di assicurazioni dei volontari. Il volontariato che svolgiamo noi non è un volontariato addetto ad un servizio sociale ma è un volontariato di utilità pubblica in quanto siamo chiamati ad espletare un servizio di previsione e prevenzione, eventualmente di soccorso (quando necessita), ma la previsione e la prevenzione le svolgiamo quotidianamente per tutto il periodo dell'anno.

La legge nazionale prevede che tutte le associazioni che svolgono attività previste dal proprio statuto o atto costitutivo hanno l'obbligo (non la facoltà, ma l'obbligo) di assicurare i propri aderenti. Perciò se il mio statuto prevede che faccia un'attività di protezione civile, di previsione e prevenzione ed eventualmente soccorso la legge dice che per i miei associati ho l'obbligo, l'onere, di assicurarli. Stamani ho capito che le assicurazioni sono obbligatorie una volta che si fanno le convenzioni. La legge regionale Emilia Romagna, se non vado errato, dice diversamente; dice che l'obbligo dell'assicurazione è per l'Ente che stipula la convenzione. Esempio: io associazione all'interno dell'Emilia Romagna faccio la convenzione con la Regione per il servizio, per tutto il periodo dell'anno, per anti-incendi boschivi, inondazione

dei fiumi, la Regione Emilia Romagna deve pagarmi l'onere assicurativo. Però la legge dice che io posso anche chiedere l'iscrizione all'albo regionale del volontariato senza fare convenzione. Quindi la sola presentazione della domanda per l'iscrizione all'albo regionale del volontariato mi impone, secondo la legge, di fare l'assicurazione? Se ci sono delle interpretazioni diverse sarebbe bene chiarirle. Io dico: la legge prevede l'assicurazione? Benissimo. Le associazioni che fanno la domanda a livello regionale senza fare la convenzione debbono per prima cosa presentare l'assicurazione perché ci veda tagliati fuori da semplice populismo, da una crescita di singole associazioni, perché non ci dobbiamo dimenticare, l'associazionismo c'è sempre stato, anzi, tutta la forma di volontariato è quella che ha permesso di creare la legge sul volontariato, se no in Italia la legge sul volontariato non sarebbe cresciuta. Però quando a livello nazionale andiamo a creare delle agevolazioni, andiamo a creare la possibilità di avere dei fondi, qui diventiamo tutti bravi a costituire l'associazione. Non è corretto. Secondo me deve essere fatta una misura, se no qui non né veniamo più a capo. Diventa un morsiarsi fra associazioni e associazioni per chi porta a casa di più. Chi ci va di mezzo poi, in questo caso, non è l'associazione ma il cittadino per l'aiuto del quale noi ci siamo costituiti.

Rispetto alla legge 266 sono perfettamente d'accordo, deve funzionare, le interpretazioni devono essere fatte secondo normativa, però dobbiamo chiarirci: se un'associazione non ha l'assicurazione dei propri aderenti e si iscrive alla 266 non è regolare, e io oggi chiedo una risposta a questa mia domanda.

Infine vorrei dire che la legge regionale ha mancato a livello di coinvolgimento dei Comuni e delle Province; in poche parole, siccome le associazioni operano nell'ambito comunale e provinciale, secondo me le richieste di adesione dovevano pervenire non alla Regione Emilia Romagna ma al Comune e alla Provincia di appartenenza, che sono i primi ad avere contatti, i primi che devono avere il controllo del funzionamento di queste associazioni. L'aver demandato la domanda alla Regione ha fatto sì che sia ai livelli comunali che a quelli provinciali c'è una sorta non dico di snobismo ma un lasciare andare, tanto la domanda va fatta alle Regioni ci penseranno le Regioni a decidere se accettare o meno" È sbagliato a mio parere, secondo me dovevano essere coinvolti maggiormente anche gli Enti Locali.

Mario Colletto
*Segretario della FOCSIV - Federazione degli Organismi Cristiani
di Servizio internazionale Volontariato*

Il Volontariato internazionale sta vivendo momenti difficili per i suoi rapporti con il Ministero Affari Esteri. Nel 1988 i Volontari partiti con la legge 49/87 erano 1200, attualmente sono 450, ai quali vanno aggiunti altri 250 Volontari sostenuti interamente dai singoli Organismi.

Numerosi attacchi sono stati portati al Volontariato Internazionale da diverse parti, per la sua collocazione in seno al Ministero Affari Esteri: messo l'operato del Ministero sotto inchiesta da "Mani Pulite", qualcuno ha fatto di ogni erba un fascio, attribuendo al Volontariato Internazionale ogni genere di responsabilità. Il tempo è stato galantuomo. Rutelli, divenuto Sindaco di Roma, ha scelto nel suo staff il Presidente della FOCSIV, Amedeo Piva, assegnandogli l'Assessorato alle Politiche Sociali. Evidente è il riconoscimento alle capacità personali di Amedeo Piva, ma anche al fatto di avere gestito in modo impeccabile la carica di Presidente della FOCSIV.

L'editoriale della rivista "Volontariato Oggi", dell'Ottobre 1993 scrive: "L'Osservatorio Nazionale ha approvato nella seduta del 13 Luglio 1993 un documento di indirizzo sull'attuazione integrata della legge 266 sul Volontariato e 381 sulle cooperative di solidarietà. Il documento è importante perché segna l'inizio di una strategia comune tra associazioni di Volontariato e cooperative di solidarietà sociale, integrandole nella prospettiva più ampia del recupero della soggettività politica e sociale delle libere organizzazioni dei cittadini. La distinzione introdotta tra Volontariato e Cooperazione è apprezzabile perché tende a fare emergere gli aspetti di positiva complementarità, ma essa è troppo rigida e rischia di portare una visione troppo ristretta del Volontariato, cioè a portarla al dopolavoro".

L'editoriale parla di strategia comune, chiaramente quella della solidarietà, intesa non in senso passivo, in un rapporto di dipendenza tra benefattore e beneficiario, ma in senso attivo: l'essere in solido, condividere, lavorare insieme, trovare insieme soluzioni positive.

Fa riferimento al recupero della soggettività pubblica e sociale: il discorso della legge 266 e 381 viene inserito nella 142 e nella 241, che hanno come interlocutori l'ente locale e il ministero. Questo fatto consente al Volontariato di essere soggetto pubblico - è riconosciuto dallo Stato - e soggetto sociale - svolge la sua attività nella società civile - ma può ridurre il Volontariato a dopolavoro.

La sfida è più alta: rendere il Volontariato soggetto politico. Soggetto politico significa capacità di fare proposte, anche provocatorie, per risvegliare le promesse fatte dai politici, per scrollare i pubblici amministratori dalle pastoie burocratiche, da equilibri interni legati alle etichette dei partiti.

L'azione del Volontariato si potrebbe definire: lavorare pensando e pensare lavorando. Pensare mentre si lavora, per capire se quanto si fa è veramente utile alle persone e le rende protagoniste del loro sviluppo e non solo beneficiarie. Lavorare pensando: cercare tutte le sinergie per collegare gli sforzi dei gruppi, avere stretta collaborazione dei responsabili, per essere proposta e stimolo a chi gestisce la cosa pubblica.

Obiettivo dell'essere soggetto politico è la solidarietà partecipata in un processo continuo di andata-ritorno, dall'ente all'utente e viceversa, nello sforzo reciproco di riconoscere e ricercare soluzioni positive.

Il Volontariato si caratterizza per concretezza, continuità, serietà professionale, nel portare agli amministratori i problemi della gente e rendere le persone partecipi di questo processo solidale.

In questo modo il Volontariato è pure un soggetto di cambiamento culturale. In Italia, dalle statistiche, risulta che ci sono tre milioni, qualcuno parla addirittura di sette milioni, di Volontari. Ma qual è il peso specifico di questo Volontariato? Come incide nelle decisioni operative? Di quale cultura è portatore? Il Volontariato internazionale e quello nazionale sono il fiore all'occhiello dell'Italia sociale. Fiore all'occhiello per abbellire, fare lustro, oppure è un elemento dirompente, volto a creare la cultura del servizio e a promuovere la solidarietà partecipata tra ente pubblico ed emarginati?

Sempre l'editoriale dell'ottobre 93 dice: "L'attuazione della legge 266 e 381 ha oggi dinanzi due alternative. La prima, svilupparsi in modo coerente e propositivo, cioè intervento politico e culturale, oppure sterilarne l'impatto innovativo fino a frenare addirittura la potenzialità insita nelle realtà sociali regolate".

Perché ci sia possibilità di tessere in modo sempre più propositivo la solidarietà e i rapporti tra il pubblico e il privato, bisogna fare anche qualche azione dimostrativa.

La scorsa settimana, don Angelo Cagava, prete dehoniano e giornalista di Bologna, per richiamare l'attenzione della gente sul problema dell'obiezione di coscienza, si è incatenato all'altare della Patria: infatti, dopo la bocciatura della legge da

parte di Cossiga, la legge rischia di non essere approvata neppure in questa legislatura. Con gesti significativi, il Volontariato deve trovare i modi per imporsi e richiamare all'attenzione di tutti i problemi che emarginano i più deboli della società.

Per questo è importante la collaborazione tra i vari tipi di Volontariato e di gruppi di solidarietà sociale: infatti nell'unità di forze di intendimenti si può realizzare il bene di tutti. Ritengo sia indispensabile un'azione educativa fatta da tutte le associazioni di Volontariato, per diffondere la cultura della solidarietà in tutte le sue dimensioni, utilizzando in particolare i mass-media.

In caso contrario il Volontariato resta un buon servizio, qualificato, a basso costo, sul quale si può anche speculare. Diffondere certi messaggi, a volte costa, forse perché non si vuole turbare l'ordine sociale, forse perché si ha paura del cambiamento. Ritengo però che la Storia vada avanti ugualmente; ma senza l'anima del Volontariato, la società anziché crescere, diventa sempre più povera e sempre più sola.

Le convenzioni sono il mezzo più concreto per trasmettere questi messaggi; in tale posizione si può essere propositivi nelle iniziative, critici nelle scelte e nelle valutazioni.

Il Volontariato non ha come fine la gratificazione, ma il creare solidarietà; è uno strumento attivo ed intelligente perché ha come interlocutore l'uomo, da valorizzare, come parte della comunità.

Affrontando il tema della legge, sia la 266/91 sul Volontariato Nazionale, come la 49/87 sul Volontariato Internazionale, si possono rimarcare notevoli margini di vacanza, perché mancano norme attuative chiare e criteri obiettivi ai quali fare riferimento. A questo si aggiungono spesso ritardi burocratici, puntualmente giustificati da parte dei funzionari dello Stato.

Sulla legge 266 il Volontariato internazionale deve costatare che, nonostante si vada verso una apertura europea, manca il collegamento tra le due forme di servizio Volontariato. In particolare non viene valutato il lavoro svolto dagli Organismi di Volontariato Internazionale sul territorio Italiano in ordine all'educazione allo sviluppo, alla informazione, ritenendo che il campo specifico del Volontariato Internazionale sia solamente l'invio all'estero, impedendo così agli Organismi stessi di poter gestire l'orario lavorativo di chi è impegnato in Italia, con una certa elasticità per il Volontariato Nazionale. Come risolvere il dilemma: dare due volti al Volontariato Internazionale o ampliare il concetto di Volontariato in base agli obiettivi previsti dalla 266 e dalla 49?

Il Volontariato si trova ad operare non con delle macchine, ma con delle persone: e la persona è il centro della società.

Il momento attuale esige di far entrare nell'ente pubblico la cultura della persona: il resto viene da sè. Infatti non si può dare soltanto un servizio, bisogna dare anche un'anima alla legislazione in atto per migliorare il servizio, soprattutto quando si tratta di emarginati.

Maria Pia Bertolucci

Rappresentante Associazioni dei Beni Culturali

Farò un intervento brevissimo, perché mi pare importante, ad un anno dal Seminario del '92, fare il punto della situazione di quello che è successo nel settore dei Beni Culturali: novità ce ne sono state alcune abbastanza significative. In particolare è stata approvata dal nostro Parlamento una legge, la n.4 del '93 che è stata l'attuazione di un decreto legge del novembre '92, comunemente chiamata "Materia di funzionamento dei Musei" dove, all'art. 3, si parla anche dei volontari dei musei ed in generale degli Istituti culturali dello Stato.

Come Associazioni abbiamo contestato della legge la parola utilizzo, si parla infatti "di possibilità di utilizzare i volontari": a noi sembra che sottintenda dei rapporti di forza assolutamente non pari, certamente molto disuguali. Ma soprattutto non ci è piaciuto il termine "a integrazione del personale della pubblica amministrazione". I volontari dei Beni Culturali non hanno nessuna intenzione di integrarsi con il personale della pubblica amministrazione nel senso di sostituire il personale della pubblica amministrazione. Ritengono di avere un ruolo autonomo rispetto al personale della pubblica amministrazione, ne sono orgogliosi, fanno dei servizi insieme, certo, ma in termini assolutamente diversi.

Questa impostazione della legge è stata votata dal nostro Parlamento, che è lo stesso che ha votato all'unanimità la legge 266 - sostanzialmente una legge che offre spazi completamente diversi al volontariato - ci ha un po' stupiti perché non crediamo che possano essere questi i termini della questione.

L'altro elemento di novità rispetto al '92, è la sensibilità e la presa di coscienza diversa dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione di massa, attorno al tema del volontariato dei Beni culturali. Quest'anno ci sono stati fenomeni tristi, la bomba a Firenze in particolare, che hanno posto tantissimi problemi di ordine, di sicurezza ecc..., ma noi abbiamo ricevuto tantissime richieste per sapere dov'erano i volontari, chi erano, se si potevano cercare, ecc..., cosa che non era mai successa nel passato. Riteniamo che sia significativo questo dato perché testimonia una consapevolezza diversa dei mezzi di comunicazione di massa, anche nei confronti delle associazioni che si stanno ponendo in termini assolutamente innovativi rispetto al passato.

Dopo questa breve presentazione dei fatti nuovi, quali sono i problemi delle as-

sociazioni dei Beni culturali in relazione anche alla 266 e alle norme di attuazione? Noi abbiamo, come associazioni dei Beni culturali, due tipi di riferimento istituzionale. Da un lato lo Stato con i suoi uffici periferici, cioè le Soprintendenze, dall'altro gli Enti Locali.

Per quello che riguarda lo Stato, la legge n.4/'93 è stata seguita da una circolare ministeriale di attuazione fatta nel maggio '93 dove si davano le linee guida per poter realizzare, in sede locale, le convenzioni fra associazioni e Soprintendenze. Sostanzialmente le Soprintendenze ignorano questa circolare, la ignorano nel senso che non né conoscono l'esistenza perché è arrivata loro tra la carta, insieme alle altre cose che arrivano dal Ministero, l'hanno considerata carta e sostanzialmente non le hanno dato nessun ruolo e nessun peso. Questo è già un fatto di per sé grave e sintomatico di una situazione di difficoltà con gli uffici dello Stato. Certamente dal lato delle associazioni ci sono moltissimi problemi a relazionarsi con il pubblico, in questo caso con le Soprintendenze, perché in moltissimi casi mancano ancora le iscrizioni nei registri regionali del volontariato. Ad oggi soltanto 12 Regioni si sono dotate di una normativa specifica, alcune Regioni si sono dotate di un registro, però quasi tutti questi registri sono gestiti dagli Assessori ai Servizi Sociali che - è questa la sede giusta per dirlo - hanno poca attenzione o poca sensibilità nei confronti delle associazioni dei Beni culturali. Demandano all'Assessorato alla Cultura, con il quale in molti casi ci sono anche dei problemi di rivalità, di difficoltà di rapporti, e le associazioni vedono passare dei mesi prima di poter essere iscritte nei registri regionali come la legge prevede e spesso non vengono neppure iscritte. Questo è un dato di fatto, non è né una critica né una denuncia, sta nelle cose; purtroppo siamo in una situazione di difficoltà per l'attivazione del registro in relazione a questo tipo di associazioni.

Ieri mattina ho avuto un incontro a livello ministeriale che è emblematico. Era un incontro con un direttore generale del ministero al quale facevo notare che alcune Regioni non hanno ancora la legge, né il registro, per cui ci sono un po' di difficoltà di relazione fra Soprintendenze e associazioni; una di queste realtà è la Regione Calabria. E lui mi ha risposto: "Per la Regione Calabria non c'è problema abbiamo tanti custodi. A noi ci servono volontari in altre Regioni dove ci sono meno custodi". Questo esempio basta per presentare il quadro della situazione: drammatica!

Sul fronte degli enti locali il rapporto è un po' più positivo. In molti casi l'iscrizione nel registro è soltanto una legittimazione che la legge prevede, ma il rapporto è un rapporto personale tra il presidente dell'associazione, tra il nucleo di volontari con il Sindaco, con l'Assessore, con il Direttore della biblioteca. I rapporti quindi sono facilitati da una conoscenza diretta, personale e il registro legittima, autorizza il

rapporto che però è già nelle cose, fra le persone. Mi sembra significativo comunque anche qui un esempio. Due giorni fa intervenendo ad un Seminario alla Bocconi, dal pubblico mi è giunta questa richiesta: "Secondo me il legislatore ha commesso uno sbaglio a non prevedere che tra i requisiti per diventare volontari gli stessi non debbano dimostrare di avere già un lavoro: - perché si potrebbe pensare che i volontari si iscrivono ad un'associazione di volontariato per arrivare indirettamente a svolgere un lavoro, ad accrescere professionalità, ecc..". Siamo molto indietro! Questo succede in particolare in relazione alla normativa, perché le associazioni svolgono sì un ruolo di anticipazione sul territorio, però la legge è molto anticipata rispetto alla consapevolezza delle associazioni sul loro ruolo e sul loro compito. Le associazioni guardano con diffidenza e difficoltà alla possibilità di approccio con l'ente pubblico che, in particolare per quanto riguarda lo Stato, considerano veramente lontanissimo dai loro problemi.

È sintomatico che le associazioni abbiano difficoltà a rapportarsi con il tema del volontariato e con la legge quadro; è sintomatico che nessuna associazione dei Beni culturali abbia fatto richiesta di finanziamento per progetti sperimentali previsti dalla legge 266: le associazioni sono veramente molto indietro proprio dal punto di vista della maturità al rapporto con l'E.P.

Se ci sono dal punto di vista delle istituzioni, difficoltà di comprendere, di accettare, di relazionarsi con le associazioni dei Beni culturali, dall'altro lato c'è lo stesso tipo di difficoltà, anche se in termini evidentemente diversi, da parte delle associazioni. Inviterei tutti noi, in particolare i rappresentanti istituzionali delle Regioni o degli enti locali, a cercare di essere in qualche modo stimolatori, pungolatori, e promotori nei confronti delle associazioni di volontariato. In fondo si tratta di settori diversi, non è la difesa dell'uomo fisico ma la difesa dell'uomo come storia, come capacità culturale. Concludo con lo slogan della settimana dei Beni culturali di quest'anno: "la memoria avrà futuro". Per far avere futuro alla memoria dobbiamo cercare di difenderla e tutelarla nel presente.

Gianni La Bella
Comunità S.Egidio ACAP

Proverò ad essere un po' diligente, come l'On. Martini suggeriva, e proverò a rispondere alla domanda posta nel titolo del Seminario, credo che la legge 266 sia un ottimo strumento di valorizzazione del volontariato e credo che la sua applicazione sia altrettanto, invece, una limitazione dell'esperienza del volontariato. Che cosa voglio dire? Direi, se fossi un poeta (cosa che non sono) che la legge va bene ma chi può por mano ad essa? Non voglio fare questa considerazione soltanto per lanciare una critica un po' generica nei confronti della pubblica amministrazione, cosa oggi di moda, ma una cosa che non ho sentito stamani e che credo invece debba aiutarci a capire la crisi dell'applicazione di questa legge è un minimo di sforzo di collocare storicamente questa *impasse*.

Non è solo la crisi dell'applicazione della legge del volontariato, io credo che stiamo vivendo - e questo è sotto gli occhi di tutti - una stagione storica e politica in cui la crisi è un tantino più ampia e radicale, purtroppo per noi tutti, e credo che questo livello la pubblica amministrazione viva - secondo me, a livello locale, ma anche a livello centrale - tra angoscia e frenesia di efficienza e la crisi è una crisi di responsabilità da parte della pubblica amministrazione, perché c'è una grossa crisi di responsabilità politica. Quindi le norme di per sé non sono deficitarie, ma è deficitario lo sforzo applicativo perché in questo momento si tende a rispondere alla crisi di responsabilità politica attraverso la moltiplicazione di efficienza, che il più delle volte è efficienza di natura burocratica che moltiplica i controlli nella speranza di controllare meglio ma in realtà non controlla nulla. Questa *impasse* è più grande, molto grande, più ampia del nostro Paese. Questo secondo me è un dato su cui bisogna riflettere.

La seconda cosa di cui voglio parlare è che nell'appunto della Regione Emilia Romagna che abbiamo in cartella mi ha colpito molto, che le "Istanze di iscrizione pervenute al 18 dicembre 1993 sono 1.000". Facendo una proiezione, le associazioni di volontariato del Paese dovrebbero essere più di 20.000. È una cifra che a me qualche interrogativo lo pone, e credo che non sia insensato porcelo. Che cosa rappresentano queste 20.000 associazioni di volontariato? Io penso che un minimo bisogna provare a capire che cosa c'è e che cosa rispondano; e dall'altra parte, dobbiamo chiederci: come può una Regione come l'Emilia Romagna, avere un rapporto con 1.000 associazioni di volontariato? Non è forse un problema di recuperare un salto

di decentramento geografico che probabilmente è stato salvato e che va ripristinato, o va ripensato? Penso alla dimensione comunale, per esempio, che è totalmente modificata ed assente.

A questo livello c'è un'ulteriore considerazione che credo sia più di natura generale e che sento egualmente importante riaffermare in questa occasione: che se è vero che c'è questa crisi, credo che dall'altra parte bisogna provare a liberarci da una tentazione di codificare i riconoscimenti. Viene da dire che da un parte bisognerebbe andare oltre una certa letteratura, dare una lettura meno burocratica e formalistica delle norme - questo da parte degli enti pubblici - e dall'altra parte penso che per le associazioni del volontariato la dimensione della spontaneità, della gratuità, dell'impegno, al di là di alcuni riconoscimenti formali, anche se importanti, non debbono perdersi nella vita quotidiana: altrimenti anche i contorni dell'essere associazione di volontariato possono sfumare.

Chiara Marabini
Responsabile Ufficio Volontariato Regione Veneto

Vorrei chiedere un consiglio a tutti voi: sto lavorando in gravi difficoltà operative perché nel mio ufficio vengono i volontari dicendomi che gli uffici dei registri delle varie province del Veneto fanno pagare loro imposte di bollo e di registro.

Ho fornito i volontari della Legge-quadro e della circolare del Ministero delle Finanze sulle esenzioni fiscali, ma loro ritornano nel mio ufficio esasperati dalla situazione e mi dicono: "i funzionari non vogliono nemmeno leggerla". Oppure: "i funzionari vogliono altre circolari dal Ministero delle Finanze altrimenti si rifiutano di applicare la circolare n. 3 del 25.2.1992".

Questo atteggiamento sussiste in tutto il Veneto: soltanto la provincia di Padova sta rispettando questa normativa statale. Mi vedrò costretta pertanto a dover diffidare i vari uffici di Registro attraverso l'ufficio affari legali della Regione.

Altro problema è quello della iscrizione dei Coordinamenti e delle Federazioni nei Registri del volontariato. Penso che dobbiamo comunque controllare gli statuti delle associazioni che aderiscono ad un Coordinamento per impedire che possano usufruire dei benefici fiscali quelle organizzazioni che non possiedono i requisiti prescritti dalla 266/91.

Oppure, mi ha suggerito recentemente il Dirigente del Servizio, della mia Regione, di non iscrivere al Registro un Coordinamento costituito da un tot numero di associazioni, ma di iscrivere un coordinamento "neutro" composto almeno da sette a nove persone.

Vi chiedo se questa seconda soluzione può essere considerata legittima ricordando che ho sempre iscritto al registro regionale coordinamenti costituiti da un tot di organizzazioni di volontariato essendo il coordinamento un organismo di II° grado.

Giovanni Pistolesi
Responsabile per le pubbliche relazioni
della Federazione Italiana Ricetrasmittitori C.B.

Sono Giovanni Pistolesi, responsabile per le pubbliche relazioni della F.I.R. C.B., (Federazione Italiana Ricetrasmittitori C.B.). Ho rapporti settimanali, per non dire quasi giornalieri, con le istituzioni a livello nazionale, come il Dipartimento di Protezione Civile, il Ministero dell'Interno, la Direzione Generale dei Servizi di Protezione Civile, ma soprattutto con i rappresentanti e funzionari delle Regioni, Comuni e delle Province.

Nel caso specifico alcune nostre strutture Regionali e Provinciali oltre a Presidenti di nostre associazioni federate, mi comunicano che esistono delle anomalie, delle discrasie nella rappresentatività e nella partecipazione, ma soprattutto nell'applicazione della legge 266.

Quali sono queste discrasie? Credo giustamente, anche dal richiamo dell'on. Maria Eletta Martini, che si debba in questo seminario individuare quali sono le discrasie, discuterne, confrontarsi e poi proporre le risultanze all'Osservatorio del Volontariato che, se non vado errato, l'art. 12 della legge 266 indica proprio come istituzione la quale, dovrà rilevare le discrasie, cercando di rimuoverle per la corretta applicazione della legge 266.

Ma perché tutto questo? Perché l'art. 1 di questa legge indica la ragione fondamentale per la quale la legge nasce: essa nasce per il coordinamento del volontariato a livello di istituzioni regionali e provinciali. Allora, in primis, andiamo a vedere come è applicata, a livello regionale, questa legge.

Vi devo dire con molta sincerità - ma credo di non scoprire nulla e di aprire una porta aperta perché ho avuto conferma da un elenco presentatoci questa mattina - che solo 12 Regioni italiane hanno rinnovato la loro legge sul volontariato; di queste 12, molte hanno rinnovato una legge che già avevano. Una legge regionale sul volontariato la quale, però ha fatto tabula rasa di quello che erano le precedenti disposizioni, riproponendo delle discrasie assurde anche in Emilia Romagna. Mi chiedo ad esempio, perché noi dobbiamo assicurare i nostri volontari, visto che quando scatta un'emergenza noi siamo già assicurati dalla Protezione Civile e dalle Prefetture?

E poi vorrei introdurre un ulteriore elemento di riflessione: le nostre associazio-

ni, a livello nazionale e vorrei dire anche a livello locale, devono, per quello spirito per il quale si sono organizzate e sono nate, sollecitare le istituzioni perché la legge venga applicata in ogni sua forma, in tutti i successivi decreti delegati in questa legge. Perché è vero o non è vero che lo Stato siamo noi cittadini? È vero o non è vero che noi volontari abbiamo scelto di esercitare una attività di solidarietà verso tutti gli altri? Se lo Stato riconosce questa solidarietà, fa, indica, approva e determina una legge per il coordinamento della mia attività di solidarietà, se esistono delle istituzioni che non applicano le leggi deve sollecitarle, legittimate dalla scelta del Legislatore che valorizza il mio apporto.

Stefano Ragghianti
Commercialista

Un'altra parte della legge che evidentemente ha deluso in maniera molto forte, specialmente rispetto alle aspettative e alla lettura della norma. Anch'io devo dire sotto questo profilo che la legge è sufficientemente chiara e bene organizzata sia dal punto di vista formale. È utile lo strumento della legge quadro con molti contenuti di delega. Ciò che è mancato e che tuttora manca è soprattutto la volontà di applicare queste norme e di creare tutte le norme di attuazione che avrebbero dovuto seguire ad una legge di questo tipo. Chi è abituato a occuparsi di fisco è abituato a ben altri strumenti legislativi; questo è un capolavoro rispetto a quello che riescono a fare i legislatori in campo fiscale! Una legge che dà norme di chiarezza è rara per chi opera in questo settore! E forse questo è dipeso dal fatto che era una legge più di principi che di applicazione pratica. L'intento del legislatore era chiarissimo: liberare le associazioni di volontariato sia da una serie di adempimenti formali onerosi e pericolosissimi dal punto di vista sanzionario, sia liberare le associazioni di volontariato da un carico di natura fiscale e tributario che colpisce quelli che il fisco ha sempre considerato profitti e che profitti non sono, se naturalmente sussistono i requisiti richiesti dalla 266, primo fra tutti la mancata distribuzione di essi e il totale reimpiego a fini di solidarietà.

Quali sarebbero stati i vantaggi della 266? Molto forti dal testo di legge. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi sono considerate operazioni fuori campo I.V.A. e quindi non comportano adempimenti in tal senso.

Mi domando se almeno questa parte è già operativa, perché l'art. 8 sembra non richiamare nessun'altra considerazione. Io riterrei di no perché manca perlomeno quella tranquillità da parte degli uffici e da parte dell'amministrazione che consenta di dire: svolgi la tua attività senza applicazione dell'imposta. Quindi, anche su questa norma per la quale potrei insistere sulla piena esecutività dal punto di vista legale manca quella serenità e quella tranquillità che dovrebbe essere data ufficialmente con circolare ministeriale o con altro provvedimento.

Ora risponderò anche sulla questione dell'Ufficio Registro, ma voglio dire che anche se la considerassi sufficiente su questo punto, l'esclusione dell'IVA senza l'esclusione delle altre imposte, per esempio IRPEG e ILOR, intanto non mi solleva dalla stragrande maggioranza degli adempimenti, e poi potrebbe essere addirittura un boomerang per le associazioni di volontariato che svolgono attività commerciale

perché effettuare operazioni senza applicazione dell'imposta vuol dire naturalmente perdere il diritto alla detraibilità dell'imposta da pagare a monte. E questo comunque è il punto migliore nel senso che questa è la parte forse più esecutiva, più applicabile.

Gli altri vantaggi in materia di IRPEG e di ILOR sono rimasti sulla carta. Qualche mese fa è comparso sulle riviste specializzate l'annuncio di un decreto che doveva andare ad attuare le norme: o mi è sfuggito oppure mi pare che per il momento la questione rimanga aperta, tutt'ora l'istruttoria è incerta per arrivare a formalizzare le domande di esenzione agli uffici. Anche su questo punto quindi mi pare che sussistano dei problemi.

L'altra parte poi, non di secondaria importanza, era quella della possibilità per le associazioni di volontariato di accedere con maggiore facilità e di incentivare i finanziamenti a queste associazioni. Anche in questo caso la legge usa un'espressione per cui ha rinviato al legislatore, dicendo genericamente che sarà prevista la deducibilità delle somme elargite alle associazioni di volontariato. Questo punto mancano le norme che vanno a modificare l'art. 10 del testo unico sulle imposte dirette, che ancora non prevede questa possibilità, e quindi anche da questo punto di vista le risorse che accedono alle associazioni di volontariato sono risorse per i finanziatori di dubbia deducibilità fiscale, anzi, anche in questo caso nel dare una risposta prudente mi sentirei di non poterle considerare detraibili.

Quali sono quindi gli aspetti che credo possano essere rivisti? Le disposizioni agli uffici per come fare le domande di esenzione perché ad oggi gli uffici distrettuali delle imposte non hanno le istruzioni dagli uffici genericamente superiori per sapere come istruire la pratica e non sanno quindi che cosa chiederci e noi naturalmente non sappiamo che cosa presentare agli uffici periferici perché gli uffici periferici non sanno che cosa inviare agli uffici superiori.

Il punto nodale della legge 266 è questa definizione di stabilire il concetto di operazione marginale. Questo è il punto fondamentale. A seconda dell'interpretazione che si dà di questa parolina chiaramente si sposta o si chiude moltissimo. Non posso io dare l'interpretazione autentica della legge, credo però che se l'interpretazione di carattere marginale sia un'interpretazione prevalente di carattere quantitativo, cioè un mero rapporto tra proventi che derivano da un'attività considerata commerciale rispetto ai proventi che derivano dalle quote associative o dai contributi, la 266 rischia di esserci poco utile. Mi rendo conto che è importante il controllo da parte della pubblica amministrazione sulla verità della volontarietà delle associazioni.

La terza questione. Direi che sarebbe opportuno, con qualche strumento che

non conosco, prevedere un termine per l'attuazione delle deleghe che la legge contiene. Mi sembrerebbe estremamente corretto anche da un punto di vista costituzionale riuscire ad introdurre un termine per il quale entro un certo limite di tempo debba essere prevista l'attuazione. Quindi disposizioni agli uffici, istruzioni agli uffici su come fare le domande di esenzione e la documentazione, come istruire la pratica (sono stato più volte pregato dagli uffici di non fare questa domanda perché non si sapeva, e naturalmente quando si è pregati dall'ufficio imposte si cerca di accontentarlo, e quindi per quanto possibile ho cercato di venirci incontro), stabilire il concetto di operazione marginale, prevedere la deducibilità con altre cose.

Per quanto riguarda una delle questioni che è stata sollevata, l'altra strada che abbiamo è quella di cominciare ad aprire un contenzioso, naturalmente un pacatissimo contenzioso di carattere amministrativo, non pagare le imposte quando vengono richieste e ricorrere avverso il provvedimento sanzionatorio. Oppure, una via ancora più tenue, pagare l'imposta che è stata richiesta, chiedere l'istanza di rimborso, passato il termine - nessuno ovviamente risponderà - ricorrere verso il cosiddetto silenzio-rifiuto interpretando come tale quello dell'amministratore. Credo che questa possa essere una strada che molto pacatamente possa essere introdotta.

C'è un enorme scarto tra quelli che sono i vantaggi della 266 e quello che effettivamente è avvenuto. State attenti che mentre la 266 resta ferma la materia in campo fiscale si sta muovendo. Nella legge finanziaria, per esempio, c'è una modifica all'art. 109 del testo unico delle imposte sul reddito, sul quale ora non entro perché sarebbe noioso dal punto di vista tecnico ma che colpirà fortemente quelle associazioni di volontariato che svolgono un'attività di carattere commerciale e che non possono rientrare ancora nella 266, e lo strumento per colpire è il solito, quello sostanzialmente di non prevedere la deducibilità fiscale di una serie di costi per quelle associazioni che sono senza un contabilità separata e che quindi hanno una contabilità unica per tutto. Quindi, mentre la 266 è ferma le altre si muovono, per ragioni che conosciamo, di ricerca di base imponibile, anche per accertamenti sulla possibile elusione o evasione di imposta che in qualche caso possa verificarsi perché dietro ad associazioni di volontariato vero possono crearsi molte realtà, ma credo che, siccome non è il caso nostro, mai l'intenzione del legislatore era stata così chiara, evidentemente quando ci sono, anche soltanto di rimbalzo delle norme di carattere fiscale, la vita si complica sempre.

Franco Noli
Presidente PrANa.RCEM

Sono Franco Noli, saluto il Centro Nazionale per il Volontariato ed i convenuti tutti. Cercherò di trattare sinteticamente argomenti legati agli articoli 1,4,6 e 12.d) della legge 266/91.

Art. 12.d). Osservatorio nazionale per il volontariato. (approvazione progetti) ossigenodipendenza: *emergenza sociale - progetto "albatros"*.

Oggi, la Sanità considera l'ossigeno farmaco salvavita; ciò malgrado, ogni Regione provvede a gestire il servizio di distribuzione in maniera autonoma, indipendente e non interfacciabile a mezzo: Decreti Regionali, Unità Sanitarie Locali; Farmacie.

Ciò, costringe un ossigenodipendente (circa 30/50.000 in Italia) che risiede, ad esempio, nel Lazio a non poter usufruire delle certificazioni rilasciate da strutture regionali di residenza e, quindi, a rivolgersi "in loco" ad ospedali, pronto soccorso od altro in caso di trasferimenti prolungati (oltre le quattro ore) in altre regioni. In più, lo Stato non provvede a fornire ai pazienti stessi gli ausili necessari per l'assunzione dell'ossigeno quali, ad esempio, occhialini, maschere, gorgolatori, umidificatori, ecc.

Il nostro progetto parte da un presupposto di base: l'ossigeno lo si deve assumere in eguale misura sia a casa sia in viaggio: pertanto così come ci si può rifornire di carburante, così si deve poter rifornirci di ossigeno usufruendo dei Centri di Pronto Soccorso gestiti da CRI, Misericordie, ecc..

Inoltre, l'obiettivo è quello di restituire la mobilità agli ossigenodipendenti oggi relegati in spazi angusti (limitati dall'autonomia delle bombole portatili: circa 4 ore considerando il tragitto di ritorno a casa) e perseguire l'integrazione di persone altrimenti condannate ad un inesistente ed umiliante assistenzialismo.

Per raggiungere questo obiettivo occorre, in prima istanza e con provvedimenti immediati:

- a. standardizzare le norme nazionali di distribuzione del farmaco;
- b. standardizzare i contenitori di ossigeno o obbligare i distributori a rilasciare gratuitamente appositi interfaccia;
- c. ampliare la catene di distribuzione dell'ossigeno;
- d. abbattere le barriere architettoniche lungo la linea dei trasporti adattando il materiale ferroviario (posti a sedere, cuccette, posti letto, navi traghetto, auto al seguito), i trasporti marittimi, le autovetture private;

- e. riconoscere lo stato di "non deambulazione" agli ossigenodipendenti modificando sia i contenuti della circolare n° 14 del 17 Marzo 1986 del Ministro della Sanità che la legislazione che dispone in merito alle autovetture private "indispensabile ausilio protesico per disabili con mobilità compromessa";
- f. eliminare le barriere erette dall'Alitalia che prevede il diritto di imbarco limitato da odore, aspetto, comportamento;
- g. eliminare barriere nell'ambiente domestico, negli alberghi, negli uffici pubblici e ovunque siano predisposti Metal Detector.

Art. 12.1. - Rappresentanze in fase di discussione di progetti/disegni di legge specifici.

La necessità di coinvolgere rappresentanze di minoranze coinvolte da testi di progetti/ disegni di legge in fase di discussione parlamentare diviene palese se si esamina il contenuto del disegno di legge 1654 approvato, in via definitiva, dal Senato nel corso della seduta del 15 Dicembre 1993 (Vds. 261° Resoconto sommario, pari data).

La disinformazione, l'ignoranza dei vari problemi comuni in chi afflitto da una delle più comuni, gravi ma, in ogni caso, assolutamente sconosciute malattie genetiche nel mondo, hanno portato a questo assurdo di legge.

Si dice anche che le Associazioni coinvolte (quali?) siano state interpellate ed esaurite.

Ma, allora, perché tutte questa assurdità?

Perché tante discriminazioni, tante assurde imposizioni, tanta violenza su chi dalla vita ha già subito violenza senza pari?

La legge 548/93 "disposizioni per la prevenzione e la cura della fibrosi cistica", approvata all'unanimità si presta, malgrado le premesse, alle seguenti osservazioni:

Art. 1.2.a), 2.2., 3.2. e 3.5.

Tralasciando l'argomento prevenzione e limitandosi al problema diagnosi precoce, sporgono spontanei alcuni commenti:

1. I reparti di maternità e pediatria inglobati nelle strutture ospedaliere nazionali come verranno coinvolti dai Centri Regionali di Riferimento?
2. Le diagnosi rilasciate da dette strutture saranno riconosciute valide o dovranno essere tutte sottoposte al vaglio dello stesso Centro?
3. Non sarebbe stato oltre che più economico anche più efficace il coinvolgimento di tutte le strutture sanitarie al fine di divulgare la conoscenza e la terapia della specifica patologia?

Art. 1.2.c). - inserimento sociale, scolastico, lavorativo e sportivo.

Commenti:

Il successivo art. 7 tratta del solo argomento sport (considerato come attività

sportiva anche agonistica ma non "terapeutica");

Come si intenderà affrontare altri argomenti come, ad esempio:

- scuola domiciliare;
- legge del "comporto";
- mobilità e deambulazione;
- altro.

Art. 3 - tessera personale.

- Pur prevedendo la distribuzione gratuita di farmaci, ossigeno ed altro;

- dimentica totalmente le indagini di laboratorio e strumentali (indagini essenziali, preventive, profilattiche frequenti ed estremamente costose);

- permette ai titolari di prelevare solo dalle USL di "residenza" il materiale di cui all'articolo 3.1.;

- non dispone in merito a titolari che per motivi vari (anche per semplice dipor- to) si allontanano dalla residenza abituale o eleggono domicilio in altra località;

- dovrebbe attestare/confermare (?) diagnosi effettuate da altre strutture nazionali;

Art. 5.2.- cure domiciliari: personale operante nel campo dell'assistenza sociale "adeguatamente preparato dai centri di cui al comma 2 art. 3"

Anche qui alcuni commenti:

- Un Centro Ospedaliero ha la capacità di addestrare personale operante nel campo dell'assistenza sociale?

- Cosa si intende per assistenza sociale?

- La scuola, il lavoro, il vivere sociale rientra nella cultura del medico o diviene semplice motivo di accentramento di poteri?

- Il CNV accetterebbe di essere addestrato da uno dei Centri in argomento?

- Lo stesso Centro saprebbe trattare in maniera adeguata il problema del com- porto applicato a disabili?

Art. 10.4. - Ripartizione dei finanziamenti (36 milioni in tre anni) in funzione del numero degli assistiti.

Commenti:

1. È la chiave di lettura della 548/93.

da ciò, la domanda iniziale:

"A che valgono le disposizioni per la rappresentanza di cui all'art. 12 della 266/91 se queste rappresentanze non fanno o non sono in grado di rappresentare?"

non sarebbe meglio costituire le rappresentanze in funzione delle varie esigenze e delle varie situazioni?"

Art. 4.6 e 12.d) - Assicurazioni
quesiti/osservazioni:

1. Le Associazioni di volontariato che operano esclusivamente nel settore politico/sociale (scuola, lavoro, mobilità, finanza, telecomunicazioni, trasporti, ecc.) seguendo normativa e procedure senza entrare in contatto con pazienti se non per telefono, per lettera, per mass media, altro, deve assicurare i volontari contro cosa?
2. È legale comunicare i nomi dei pazienti aderenti all'Associazione senza l'autorizzazione preventiva dei singoli, per motivi assicurativi?
3. Cosa succede se tale autorizzazione non viene concessa?
4. L'approvazione di progetti di volontariato è riservata a organizzazioni "iscritte" ed "assicurate"?

Claudio Ferrari

Presidente del C.I.SER.V - Centro Interprovinciale Servizi per il Volontariato

Il mio intervento riguarda i Centri di Servizio per il Volontariato. Accanto ad una breve presentazione di un'esperienza che il volontariato della nostra regione sta facendo su questa problematica e che va vista nell'ottica della caratteristica tipica del volontariato e cioè dell'anticipazione, intendo porre alla nostra Regione, a nome di tre Associazioni Interprovinciali, due domande specifiche su questa problematica.

Mi rammarico dell'assenza dell'Assessore alla Sanità ed ai Servizi Sociali; ci sono comunque in sala i funzionari dell'assessorato. Penso e spero che prendano opportuna nota di quanto esporrò in modo da dare all'Assessore la possibilità, se lo riterrà opportuno, di rispondere adeguatamente.

Questa mattina sono stati esposti ed esaminati i diversi aspetti giuridici dei Centri di Servizio per il volontariato e questo soprattutto a livello nazionale.

Ci sono però anche problematiche a livello regionale. Occorre ricordare, a questo proposito, che la nostra Regione, con lettera del 21 gennaio di quest'anno, indirizzata ai Presidenti delle Organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale, invitava questi ultimi ad una riunione fissata per il successivo 4 febbraio (un Giovedì alle 14,30 !!!) "ai fini della designazione dei rappresentanti delle organizzazioni di volontariato nel Comitato di gestione per i fondi speciali di cui all'art. 15 della legge 266/91".

In quella sede l'allora Assessore ai Servizi Sociali della Regione spiegò che l'incontro aveva lo scopo di designare (seduta stante !!) quattro rappresentanti del volontariato che la Regione avrebbe nominato nel Comitato di gestione dei fondi speciali di cui all'art. 15 della legge 266.

L'Assessore motivò questo modo di procedere con l'intenzione di "mettere in mora" le "banche" che tardavano a nominare i propri rappresentanti.

La strategia era diretta a rendere disponibili i fondi a quel tempo accantonati a norma di legge dagli Istituti di credito e dare concreto inizio al discorso dei Centri di Servizio per il volontariato.

Data l'urgenza, non vedendo altra possibilità democratica di libere elezioni dei

quattro rappresentanti (era presente in sala la rappresentanza di circa il 10% del volontariato iscritto nel registro regionale), l'Assessore propose di nominare lui direttamente, "motu proprio", i rappresentanti.

Il volontariato presente in sala chiese ed ottenne che venissero fatte libere elezioni a livello provinciale, prima, e poi a livello regionale dei propri rappresentanti.

Il meccanismo messo in piedi, in sintesi, è stato questo: ogni Provincia convocava un'assemblea del volontariato nella quale dovevano essere eletti quattro rappresentanti a livello provinciale.

I rappresentanti così eletti ("Grandi elettori") avrebbero dovuto ritrovarsi per eleggere tra di loro quattro rappresentanti a livello regionale.

Il tutto si è svolto ad una velocità supersonica, con tutte le problematiche del caso: difformità fra assemblea ed assemblea di convocazione fra le stesse, di soggetti invitati (organizzazioni iscritte e/o no al registro regionale), di orari e modalità di svolgimento.

Entro la prima decina del mese di marzo, se non erro, "tutto si è compiuto"; i quattro rappresentanti del volontariato sono stati eletti; anzi né è stato eletto anche un quinto dato che l'Assessore aveva accennato alla possibilità offerta dal Ministro degli Affari Sociali, di delegare un volontario a proprio rappresentante in seno al Comitato di gestione.

Da allora, dopo tutta questa corsa, tutto tace.

La Regione, a tutt'oggi non ha "ufficializzato" la nomina dei 4 + 1.

Questo in sintesi il quadro che il volontariato si è trovato davanti circa i Centri di Servizio.

Ritenendo necessario ed urgente la costituzione degli stessi e dato che per l'espresso disposto dell'art. 15, comma 1), della Legge 266 i Centri di Servizio debbono non soltanto essere "a disposizione delle Organizzazioni di volontariato", ma altresì essere "da queste gestiti", il volontariato si è auto organizzato.

Ha iniziato a muoversi, incontrarsi, studiare, elaborare insieme un progetto comune utilizzando e condividendo un unico criterio di scelta dei possibili interlocutori: "la competenza". Non si poteva iniziare un'attività di costituzione di un organi-

simo di questo tipo se non partendo da questo denominatore comune. Era ed è rimasto l'unico modo per intendersi tra organizzazioni di ispirazione diversa, a volte molto diversa.

Particolarmente importanti sono stati gli apporti dati da quei "coordinamenti" provinciali o comunali che, in un modo diverso e disgiuntamente, avevano già affrontato, a diversi livelli la problematica dei Centri di Servizio.

La strada scelta è stata quella di dare vita, secondo il dettato dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato, sopra ricordato, ad un soggetto gestore dei Centri di Servizio che fosse "un'entità giuridica appositamente costituita dalle Organizzazioni di Volontariato, il cui statuto preveda lo svolgimento di attività a favore delle Organizzazioni di Volontariato esistenti sul territorio".

Più in concreto si è scelta la strada della costituzione di tre associazioni interprovinciali.

Le tre associazioni non rappresentano altro che un "primo nucleo" al quale potranno aggregarsi, e questo è l'impegno di ciascuna delle tre, il maggior numero possibile di Organizzazioni di Volontariato presenti sul territorio.

Esse intendono sperimentare la Gestione dei Centri di Servizio per il Volontariato nonostante la situazione giuridica sopra descritta di sostanziale blocco delle norme di legge.

Iniziando ad operare le tre associazioni hanno avvertito il bisogno di un momento di confronto comune per affrontare insieme alcuni nodi problematici dell'attività che esse intendono svolgere.

Per questo motivo Sabato scorso si sono incontrate, prima insieme ad alcuni esperti (il prof. Luciano Guerzoni, membro dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato ed il Dott. Mario Ansaloni dell'Assessorato alla Sanità e Servizi Sociali della Regione) per confrontare con loro alcune proposte; e poi da soli, per elaborare una possibile strategia per il futuro.

In quella sede si è deciso di porre alla nostra Regione, cogliendo l'occasione di questa giornata di studio, due interrogativi:

1) chiediamo alla Regione un "appoggio" concreto all'iniziativa promossa dal volontariato nelle forme e nei termini che potranno essere concordati insieme.

2) Chiediamo alla Regione di risolvere la questione dei 4+1 rappresentanti del

volontariato in seno al Comitato di gestione dei Centri di Servizio eletti ma mai nominati dalla Regione.

Se anche la Regione Emilia Romagna vuole operare nel senso della "anticipazione", in questo caso della sentenza della Corte Costituzionale, occorre che essa proceda alla nomina ufficiale degli stessi.

Nel caso, invece, che la stessa intenda attendere le istruzioni del Ministero, occorre precisare chiaramente e valutare l'opportunità di "annullare" quanto fatto in passato e riprendere la procedura delle elezioni di rappresentanti se la situazione giuridica lo permetterà.

Quello che è chiaro è che queste persone non possono essere ritenute rappresentanti del volontariato "tout-court", nel senso che sono stati eletti dallo stesso come rappresentanti in seno ad un organo tecnico quale il Comitato di gestione e solo a questo fine e, nel rispetto di questo compito, non sono stati coinvolti all'interno del progetto per i Centri di Servizio per il volontariato di cui ho parlato prima anche se, logicamente, ne sono stati informati.

Grazie.

Flavio Cocanari
Operatore sindacale

Mi dispiace che non ci sia l'Avv. Bicocchi: avevo letto anch'io il suo editoriale su "Volontariato oggi" e mi sembrava che il seminario di oggi volesse essere una riflessione proprio sulle interessanti provocazioni fatte in quell'editoriale e riprese nel tema di questo seminario: "la legge 266/91: strumento di valorizzazione o di limitazione?". Eppure, nonostante l'ottimo lavoro del prof. Guerzoni - di analisi della gestione della legge, diverse impostazioni che emergono o sarebbero necessarie - a me sembra che sia rimasta tutta da rilevare ed interpretare una contraddizione aperta che dobbiamo, prima possibile cominciare ad affrontare.

Mi riferisco alla contraddizione tra lo spirito della legge ed alcuni contenuti della stessa. Questa contraddizione, secondo me, è più importante delle contraddizioni che si rilevano tra la legge - vista nel suo insieme - e la gestione che ne viene fatta. Perché lo spirito della legge, ripeto cose già dette oggi, sta nella volontà di regolare i possibili rapporti fra le istituzioni e "i volontariati". Lo spirito della legge sta nella possibilità di essere guida dei flussi di comunicazione tra istituzioni pubbliche ed un importante settore di azione e di servizio del privato-sociale. La legge nasce dall'idea di perseguire gli obiettivi: * della crescita delle esperienze (nella loro dimensione associativa ed in quella di organizzazione-gestione del servizio); * della diffusione della cultura della solidarietà, del servizio e della partecipazione alla vita sociale; * della formazione di una nuova cittadinanza, con possibili effetti nell'avvio di un percorso di ridefinizione del modo di sentirsi e di essere della nostra società: a partire dal modo di organizzare i rapporti sociali, i servizi, la partecipazione alle decisioni collettive, la promozione del protagonismo dei più deboli e così via.

Se questo è lo spirito della legge, non è però chiaro il significato di quegli articoli che rendono disponibili risorse finanziarie, o che - peggio ancora - rischiano di inserire le associazioni di volontariato in un circuito istituzionalizzante.

A Lucca ho imparato che il volontariato è esperienza di chi nulla chiede, o meglio, è organizzazione di chi nulla chiede per il servizio che offre alla comunità sociale.

In coerenza con ciò, Guerzoni ci ha spiegato che questa legge intende aiutarlo a non chiedere. Sempre in coerenza con ciò, la senatrice Martini ci ricordava che si è scelta la strada dell'agevolazione fiscale e non quella dei contributi proprio perché non si intende mettere l'organizzazione di volontariato in condizione di chiedere, o

di essere destinataria, di benefici decisi da chi poi dovrebbe essere interlocutore, controparte, istituzionale. Si intende anzi rendere chiari i rapporti tra organismi di volontariato e istituzioni evitando i clientelismi ma anche - come ci ricorda ogni tanto fortunatamente mons. Nervo - pericolose deleghe deresponsabilizzanti degli organi di governo politico del territorio e delle sue istituzioni.

Nonostante questo a me sembra (e questo anche leggendo i resoconti che si fanno delle riunioni dell'Osservatorio del volontariato) che questa legge rischia, per alcuni suoi passaggi, di inserire il volontariato in un circuito di flussi finanziari, per quanto questi possano essere limitati e risibili (2 miliardi l'anno). Non capisco come mai, proprio data l'esiguità della disponibilità finanziaria - a sostegno dei progetti sperimentali - ci si sprechi tanto tempo e tanto impegno nell'Osservatorio del volontariato. Non capisco come non si abbia paura poi del conseguente pericolo di cooptazione istituzionale e di coinvolgimento in centri di potere, che i gruppi di volontariato potrebbero coscientemente o meno subire. Si rischia così di cadere in un tranello. Questi fondi, quelli previsti dall'art. 15 per i centri di servizio, gli stessi centri di servizio possono avere finalizzazioni importanti e condivisibili, ma fanno correre il rischio di catalizzare (come in maniera eccessiva mi sembra sia stato fatto oggi) a un qualcosa che il volontariato allo stato puro non cercava, e che comunque non cerca neanche nelle articolate forme organizzative che può assumere.

Qui capisco che va fatto un altro ragionamento: noi (nel noi includo, accanto agli animatori di questo importante "mondo vitale", la Cisl e il sindacato tutto) non dobbiamo salvaguardare la purezza del volontariato, dobbiamo metterlo in grado di dare spinte ad innovare le politiche sociali per una nuova integrazione di tutta la società. Da qui deriva la contraddizione che secondo me stamattina non è stata recuperata appieno. La ricerca dev'essere relativa al "volontariato puro" o piuttosto alle condizioni per innestare la sua azione (aiutandola ad essere più efficace) in un quadro di rinnovamento delle politiche sociali e della dimensione comunitaria della società? Sono convinto che mi si risponderà che l'ipotesi è quest'ultima e, quindi, strumenti di innesto adeguati possono essere le varie agevolazioni fiscali, così come i finanziamenti dei progetti sperimentali ed innovativi, come anche i contributi specifici degli enti locali allo svolgimento di una determinata attività di servizio.

In sè nulla è male, ma occorre stare attenti al pericolo di andare fuori strada che può nascere da un nuovo attaccamento alle piccole cose del quotidiano provocate sì da un tipo di gestione della legge, ma che sono geneticamente legate alla stessa legge e che rischia di snaturare la motivazione originaria del volontario (e del volontariato): aiutare la persona vicina che ha bisogno di aiuto senza starsi troppo a chiedere perché, sapendo bene che l'altro (il vicino che ha bisogno di aiuto) non può aspettare.

Comunque è innegabile la necessità di recuperare quanto la legge può dare nell'innestare processi di crescita. Qui dalla relazione di Guerzoni emerge un'altra contraddizione. Come ci si poteva aspettare che l'apparato istituzionale preesistente, con la sua vecchia e cristallizzata cultura, inneschasse processi di crescita nel volontariato o, come per incanto, cogliesse le potenzialità innovative derivanti dalla legge-quadro per il volontariato o si adeguasse, oltre che nello spirito anche nell'assetto organizzativo, al significato di costruzione del nuovo, affidato all'Osservatorio e ai centri di servizi? Il fatto grave non sta nel fatto che strutture, a due anni e mezzo dall'approvazione della legge, non hanno prodotto servizi, orientamenti e supporti; era anzi logico che venissero non compresi ed ostacolati nel loro formarsi e nel loro agire. Il problema è che questi debbono cimentarsi con un vecchio burocratico modo dell'apparato istituzionale (e anche politico) di rapportarsi con la società dei cittadini e con le risorse che questa riesce ad esprimere. Dalla società civile, dal volontariato, dal sindacato occorre che nasca uno slancio nuovo che si cimenti con la necessità della modifica di tutta la cultura istituzionale e soprattutto con il riassetto organizzativo delle istituzioni. Occorre puntare a renderle capaci di ascoltare le istanze di chi non è capace di farsi sentire, per predisporle ad una gestione non più chiusa e rigida dei servizi, ma aperta al contributo delle formazioni sociali e per mettere i servizi delle une e delle altre in continuità logica e funzionale per nuove ipotesi di integrazione. Occorre sfondare la logica della delega, della sostitutività e insieme dell'assistenzialismo e della segregazione. Occorre puntare, in sostanza a una "rete" di istituzioni "aperte". È stato detto che l'approvazione della legge 266 ha costituito il primo passo della riforma istituzionale. Bene, noi su questo, forse inconsapevolmente ci stiamo cimentando; su questo definendo meglio obiettivi e strategia dobbiamo cimentarci. Sarebbe sbagliato pensare di gestire una legge fortemente innovativa proprio con l'armamentario vecchio e la cultura vecchia che invece vorremmo superare. Debbono invece maturare innesti di nuova cultura. Questi debbono cominciare a condizionare i meccanismi di funzionamento istituzionale.

Il Volontariato, l'Osservatorio, i centri di servizio debbono fare i conti con queste difficoltà, con queste rigidità istituzionali. Faccio un esempio: in una recente riunione dell'Osservatorio è stata denunciata la mancanza di cultura progettuale nel volontariato. I progetti è stato detto non sono soddisfacenti rispetto agli obiettivi indicati. Come risposta a questo problema, il prof. Ardigò aveva proposto (e mi pare che la proposta sia stata accolta) che una riunione dell'Osservatorio si facesse all'università di Bologna. Ora perché - e lo chiedo alla dott.ssa Sacconi - non diffondere i verbali delle riunioni dell'Osservatorio, che tra l'altro sono molto ben fatti, chiari e leggibili? O almeno perché non incoraggiarne la pubblicazione?

Il Centro di Lucca potrebbe pubblicare anche questi verbali perché già questi

verbali costituiscono insegnamenti significativi ed indicazioni di percorso, non solo rispetto ai problemi della cultura della gestione, ma anche rispetto alla necessità di cominciare a mettere in circuito società e istituzioni.

Non ci si poteva aspettare che l'Osservatorio funzionasse in un apparato sclerotizzato o, come nel caso del Dipartimento degli Affari sociali, completamente sotto-dimensionato. Il problema è piuttosto come innestare ed avviare - e questo era l'intento della 266, ma anche della 381 (sulla cooperazione sociale) e se ho ben capito, della 142 (autonomie locali) - quel circuito tra la società civile e istituzioni. Da questa necessità mi sembra derivi una proposta: stiamo attenti a tutte le proposte che vengono dal sociale o anche dall'istituzionale extraministeriale. A questo riguardo perché il Dipartimento Affari Sociali ha lasciato cadere la proposta del Cnel di realizzare una rete di soggettività sociali ed istituzionali che operano nell'ambito delle politiche socio-assistenziali e della solidarietà? È proprio a questa che occorre puntare, facendo in modo che quanti operano nel volontariato, nell'associazionismo, nel sindacato e nelle strutture istituzionali possano confrontarsi, come abbiamo fatto oggi, partendo dall'esperienza quotidiana, senza gelosie di orti privati. Un'esperienza diviene più pregiata se riesce ad innestare un'altra o aiuta a ridefinire gli obiettivi ed i percorsi delle altre esperienze.

Questo significa naturalmente anche coinvolgere lo stesso sindacato. Non mi sembrerebbe corretto da parte mia, infatti, avere la presunzione di indicare ciò che gli altri debbono fare.

Questo significa anche incoraggiare lo stesso sindacato alla verifica delle sue coerenze rispetto all'art. 17 e per incoraggiarlo ad assolvere gli impegni che si era preso o che gli derivano, su sua richiesta, dalla legge. A proposito dell'art. 17 in Cisl sono state fatte riunioni per implementare o vedere come contrattualmente lo si poteva sostenere, anche se poi le richieste contrattuali delle singole categorie si sono rivelate troppo generiche e non sostenute dal peso dell'organizzazione sindacale. Questo indica la necessità di un'attenzione del sindacato verso il volontariato, ma anche di quella del volontariato nei confronti del sindacato: per orientarlo, per richiamarlo, per pungolarlo. I doveri di coerenza del sindacato comunque vanno oltre la gestione dell'art. 17, si dispiegano rispetto alla gestione di tutta la legge, al sostegno dei diritti delle organizzazioni di volontariato e della loro possibilità di essere con piena dignità interlocutrici delle istituzioni, oltre che a sostegno di ipotesi nuove di integrazione per le persone più deboli come gli handicappati e i tossicodipendenti. A me sembra importante non stancarsi di richiamare la necessità di vedere il sindacato come un'altra soggettività sociale, dai valori di riferimento omogenei a quelli del volontariato che, secondo me, deve ancora fare i conti con un suo atteggiamento

di distacco nei confronti del sindacato, che con un po' di attenzione è possibile cogliere dietro i buoni rapporti formali.

Sarebbe invece necessario che il volontariato "forzasse" il sindacato, aiutandolo a liberarsi dalle tentazioni di tutelare solo le categorie forti del mondo del lavoro e di adagiarsi nella sua condizione di soggetto di una contrattazione trilaterale, governo-imprenditori-sindacati, che svincolata dai problemi vissuti nel territorio, dalla gente comune, dai gruppi più deboli, da una ridefinita comunità di cittadini, non potrà mai essere potenzialità per una società più giusta e a più voci. Mi sembra quindi giusto muoversi nell'ottica della costruzione di una società solidale, passando per una rete di risorse sociali sintonizzate tra di loro alla cui base deve esserci un nuovo rapporto tra sindacato e volontariato.

Quindi, è importante interrogarsi su come è stata gestita la legge in questi due anni e mezzo e come sono state interpretate ed applicate le sue singole norme è però ancora più importante che ci si confronti su come alla luce di questa legge possano essere innestati circuiti di comunicazione tra società civile ed istituzioni e tra le stesse realtà espresse dalla società civile. La legge, insomma, si attua prima di tutto nella società - in una visione del quadro derivante non solo dalla 266, ma anche dalle altre - la spinta propulsiva al circuito tra sociale ed istituzionale, tra comunità dei bisogni e comunità delle risorse, tra soggetti di governo e tra soggetti di partecipazione. Credo che il convegno abbia voluto significare anche questo e che proprio il ruolo del Centro Nazionale per il Volontariato sia questo. In gioco è una nuova prospettiva di integrazione dei più deboli nella società, in gioco è la riprogettazione della nostra società e la costruzione dei collanti di una nuova coesione sociale, non più basata sui rapporti di forza o di interesse economico, ma su tutti altri valori che non occorre citare a vuoto.

Domenica Genisio
Assessorato Assistenza Regione Piemonte
(testo non rivisto dall'autore)

Raccolgo gli ultimi messaggi che ha lanciato l'amico della CISL e non li ripeto perché mi trovano pienamente d'accordo. La nostra Regione non ha approvato la Legge, ma vi risparmio il perché. Abbiamo però alcuni nodi (noi abbiamo un coordinamento fra funzionari degli assessorati regionali all'assistenza) che a distanza di due anni non siamo riusciti a rimuovere.

Volevo fare una proposta che diventi operativa. La necessità di dialogare insieme con il Centro Nazionale e con l'Osservatorio su alcuni nodi che, se non vogliamo, in una delle nostre riunioni siamo arrivati a dire che avremo un volontariato vestito da arlecchino. Nei confronti di associazioni a livello nazionale non possiamo come Regione avere un comportamento disomogeneo, non possiamo in una Regione iscrivere le IPAB e nelle altre regioni non iscriverele. Nei confronti delle ONG che operano a livello locale come ci comportiamo? Nei confronti dell'autorizzazione all'accettazione di beni e di donazioni cosa facciamo? Primo quesito posto nel 1991. Non vogliamo noi come Regioni, almeno, non ritengo che fino ad oggi i funzionari né gli assessori siano entrati nell'ottica di controllare le attività e i beni delle associazioni di volontariato, però abbiamo degli obblighi di legge da rispettare e allora abbiamo chiesto pareri al Consiglio di Stato e sono pareri che sono usciti in modo preoccupante, pareri trasferiti per informazione anche ai Ministeri competenti (presumo Ministero delle Finanze e Ministero degli Affari Sociali) e su cui non è arrivata una risposta. Siccome non vogliamo mettere in piedi un contenzioso ma l'intenzione è di operare perché il volontariato possa essere il più autonomo possibile, però purtroppo le leggi ci sono, noi dovremo attivare il controllo. Stamani mattina il prof. Guerzoni parlava di requisiti richiesti per l'iscrizione al registro. Noi non vogliamo esaminare i bilanci del volontariato (capirete, non credo che nessuno di noi sia così competente in materia di bilancio), però spiegatemi come in attività di controllo che la Regione obbligatoriamente dovrà esercitare perché la legge dice che si cancellano quelle che non sono attive, quali strumenti noi abbiamo? O vigilanza serrata, il che mi sembra improponibile, oppure uno strumento cartaceo da cui capire se questa associazione ha fatto attività o no. Noi scopriamo che ci sono associazioni che hanno dei bilanci di sei miliardi in attivo e da questo risulta che c'è personale dipendente, socio dell'associazione. Ecco uno strumento di controllo, il bilancio. Noi non ci vogliamo sostituire ai CoReCo, non abbiamo assolutamente questa competenza, però se dobbiamo esercitare una forma di controllo dobbiamo farlo.

Allora chiediamo questo raccordo; non vogliamo riunioni mensili ma una cadenza almeno semestrale su dei nodi forti. Abbiamo tentato di scrivere articolazioni locali che non è così certo che abbiamo un'autonomia patrimoniale, gliel'abbiamo praticamente attribuita. Non importa perché l'obiettivo nostro era proprio quello di mettere in contatto l'ente locale e le realtà del territorio in modo che potessero lavorare insieme senza intermediazioni dei livelli regionali o nazionali, però sono problemi che poi non ci vengono ribaltati come negativi da parte dell'associazione a livello nazionale, cioè questo tentativo delle Regioni di rendere capillare l'azione del volontariato poi risulta essere un atto negativo delle associazioni.

Allora, secondo me, occorre veramente una valutazione congiunta da parte di tutti a livello nazionale, anche in merito al problema delle assicurazioni perché se l'ISVAP è un organo deputato al controllo sull'attuazione del decreto di cui all'art. 4 della legge, io ritengo che l'ISVAP debba controllare se le assicurazioni rispettano o no i decreti perché oggi in Piemonte le società assicuratrici quasi tentano di costringere le organizzazioni ad iscrivere tutti i loro associati, e non soltanto quelli che operano. Quindi ritengo che un controllo da parte del livello centrale sia più che legittimato ad essere attivato.

CONCLUSIONI

Maria Eletta Martini

Presidente Centro Nazionale per il Volontariato

Questa giornata è stata un po' faticosa, con una presenza che denuncia un sorta di disaffezione, o almeno di non entusiasmo, se la rapportiamo a quella di un anno fa; è un dato che non possiamo sottacere, perché quando i comportamenti di persone impegnate nel volontariato ritengono superfluo, inutile, superato incontrarsi vuol dire che c'è qualche difficoltà oggettiva! E siccome nascondere la testa sotto l'ala è stata sempre una cattiva politica, credo che bisogna guardare le cose in faccia. Anche le indicazioni che sono emerse dal dibattito non sono sotto valutabili; sono la spia di quello che abbiamo ascoltato andando in giro per i gruppi, che è quello che ci ha sollecitato all'incontro di oggi.

Credo che bisogna fare un ulteriore passo indietro per chiarirci le questioni che stamani in gran parte Guerzoni ha detto, ma alle quali io vorrei aggiungere un'altra. Ci sono i volontari singoli, una realtà da non sottovalutare. Ma questa legge regola non i rapporti volontari - istituzioni, ma associazioni di volontariato e istituzioni. È una lunga questione che noi facemmo in passato, che poi fu risolta nella prima Commissione del Senato: alcune forze politiche avevano in mente che anche il volontariato singolo per qualche verso si dovesse raccordare con le istituzioni. Con tutta la stima possibile, perché l'azione dei volontari singoli è altrettanto importante di quella del volontariato che si organizza, però pensare ad un rapporto con le istituzioni del volontario singolo significa mettere questo volontario in condizioni di dipendenza dalle istituzioni, cosa che noi non vogliamo fare. Queste sono le considerazioni vere e io devo sempre molta gratitudine al Sindacato che alla prima Commissione del Senato ci aiutò a superare la questione. Loro dissero che questo rapporto volontariato singolo - istituzioni rischiava di trasformarsi in "lavoro nero", anche se veniva messo in opera dalle istituzioni, magari attraverso la formula del rimborso spese; si sarebbe potuto verificare uno stipendio ridotto in violazione anche della contrattazione sindacale.

Poniamo un primo punto fermo: la legge non riguarda i volontari singoli.

Passiamo al secondo quesito emerso: ci sono associazioni che utilizzano questa legge e associazioni che non la utilizzano. Non c'è dubbio che tutte hanno lo stesso

valore dal punto di vista morale, civile, dei rapporti con le istituzioni, ma la motivazione per la quale noi scegliemmo - pure fra molte difficoltà, anche tra i volontari, per il timore di un controllo eccessivo o comunque di una limitazione di libertà - la strada della legge, fu proprio perché i rapporti, che già c'erano, tra volontari e istituzioni abbandonassero la strada della discrezionalità, magari del favoritismo, e diventassero un diritto delle associazioni, se lo vogliono, a confrontarsi con le istituzioni. Nel momento in cui si abolisce il riconoscimento di personalità giuridica di una associazione come condizione per il suo rapporto con le istituzioni, è evidente che un riferimento "pubblico" deve esserci, ed è l'iscrizione all'albo. Non per nulla è l'argomento più delicato della situazione perché questo è il riconoscimento giuridico che legittima a fare convenzioni: vorrei dire che vale solo per questo. Molte associazioni non si iscrivono perché non hanno in animo di collegarsi con le istituzioni per motivi loro: il problema non si pone. Non c'è una graduatoria di "importanza" tra le associazioni, c'è piuttosto una loro funzionalità.

Credo sia molto utile quello che è stato detto più volte, che i raccordi con le istituzioni, sono di vario genere; stamani il rappresentante dell'Amministrazione provinciale di Bologna ci ha parlato di una Conferenza permanente; in altri ambienti già da molto tempo esistono le Consulte del volontariato che hanno più o meno la stessa funzione di rappresentanza e di dialogo con le istituzioni. Noi abbiamo detto sempre: tutto va bene purché siano dirette dai volontari e non dall'Assessore A,B,C, o D. Credo sia giusto che questi luoghi di incontro siano per "tutti"; però è proprio in questo passaggio fra chi utilizza questa legge e chi non la utilizza che sono sorti i problemi. E qualche volta c'è anche un po' di disinformazione; vorrei dire al nostro amico della CISL che i sindacati partecipano all'Osservatorio, quindi non c'è bisogno di creare un collegamento con una realtà di cui si è parte. E anche per il problema delle assicurazioni; l'interpretazione della legge spetta o al legislatore o al ministro pro-tempore o a chi la gestisce; l'obbligatorietà per l'assicurazione è per coloro che sono impegnati in una serie di servizi, è a loro tutela; non certo per gli altri; tanto è vero che il punto terzo dell'art. 7 dice che "le assicurazioni sono a carico dell'ente con cui si fa la convenzione", cioè vanno viste le cose nella loro globalità. Poiché dalle indicazioni che sono emerse pare che le cose non siano così, questa è una cosa da approfondire insieme, Dott.ssa Saccone, anche al Ministro dell'industria che pure si era impegnato su questi temi. Il decreto è stato contestato una prima volta ed è stato fatto ritirare. Non vorrei che fosse rientrato dalla finestra quello che si era buttato fuori dalla porta.

Altro problema che mi pare evidente è quello del coordinamento delle associazioni fra di loro. Nessuno può vietare a nessuna associazione di mettersi d'accordo con altre; l'unione fa la forza è sempre stato vero in tutti i periodi. Da questo punto

di vista ci sono esperienze diversissime: ci sono associazioni che si coordinano a livello nazionale. Non a caso la Pubblica assistenza e Misericordie si chiamano confederazioni, cioè si federano fra di loro condividendo le stesse finalità. Un'associazione come il Movi mette insieme, pur non federandole, espressioni diverse sempre a livello nazionale. Si sono realizzati coordinamenti tra associazioni anche a livello regionale.

C'è una discussione in atto se iscrivere all'albo i "coordinamenti" che sono un atto volontario delle associazioni; possono trasformarsi in centri di servizi, ed hanno un'altra finalità. In fondo anticipano una funzione che è prescritta nell'art. 15, che non sta andando avanti a livello nazionale per le note questioni che sappiamo, che pur avendo superato lo scoglio della Corte Costituzionale, non sappiamo come si svilupperà e su cui però bisognerà discutere a fondo; questi "centri di servizi" offrono solo servizi e per questo sono finanziati, o hanno anche fondi da amministrare?

Il coordinamento tra associazioni quando è non per fare servizi, ma per unirsi al fine di capacità di dialogo ha un ruolo nell'albo delle associazioni? Sulle Ipab non avrei problemi: non sono libere associazioni, ma istituzioni "pubbliche" di assistenza e beneficenza; così qualche altro organismo, pure di altissimo valore, non è una libera associazione, ha una sua struttura, una sua finalità che la qualifica diversamente. Ecco perché dicevo all'amica del Piemonte di farci dei quesiti precisi. Offriamo la nostra collaborazione al volontariato ben volentieri, se necessita anche alle istituzioni.

Il racconto che ci ha fatto l'amico sulla richiesta dell'ex Assessore Odescalchi per l'indicazione dei membri da inserire nel Consiglio di Amministrazione dei Centri Servizi, indica come l'allora Assessore fosse molto ottimista: pensava che dopo qualche giorno i centri previsti dalla legge sarebbero stati realizzati. Non aveva fatto i conti con le Casse di Risparmio che hanno avuto qualche iniziativa in più, che non quello di individuare il modo migliore della funzionalità dei servizi.

Per quello che riguarda invece la disposizione legislativa sulla fibrosi cistica citata, confesso la mia ignoranza; non ho la competenza scientifica per dire il mio parere, mi impegno però a riferire in sede opportuna.

Vorrei riflettere un momento sulla questione presentata dall'amico della CISL, che è sempre molto attento ai problemi del volontariato. Intanto credo che sia vero - diceva anche il rappresentante del Focsiv - che il problema è generale e non è solo di applicazione o non di una norma; è un problema di carattere generale che si inserisce in un momento particolarmente difficile dal punto di vista politico; queste regioni

non hanno approntato la legge sul volontariato perché sono in crisi politica ! C'è poi una rivoluzione culturale in atto che non è che lascia fuori il volontariato ma in genere gli strumenti di tutela e di promozione della solidarietà. C'è anche un più corretto rapporto di istanze fra Regione ed ente locale; di solito le leggi regionali più attente prevedono che la domanda di iscrizione al registro regionale passi attraverso il visto del sindaco che deve dare atto della serietà dell'associazione di volontariato.

Un altro collegamento è quello di cui si è a lungo parlato nel convegno di un anno fa, proprio in questa sala: alcuni Comuni nei loro Statuti hanno previsto addirittura una sorta di albo locale del volontariato: dicemmo allora e si può ripetere, che il fatto non fa problema, purché si sappia che c'è una distinzione tra albi regionali e locali, e che sono autorizzate a convenzioni solo le associazioni iscritte al registro regionale. Gli Statuti comunali hanno una specificità di applicazione assai diversificata.

Vorrei lasciarvi però - non per aumentare il disagio ma per una riflessione comune - manifestando una mia preoccupazione che va oltre quella dell'applicazione dei singoli aspetti della legge: il dibattito politico-culturale in atto di cui una spia è anche quello che si verifica al CNEL. Tutto sembra articolarsi nella distinzione, fra stato e mercato; dimenticando che fra lo stato e il mercato c'è il privato - sociale che è nei fatti e nella tradizione culturale del nostro paese un elemento importante. Credevamo che fosse ormai un fatto acquisito, ma ci rendiamo conto che non è così; ci troviamo a dover ripetere, dopo una legge approvata all'unanimità, che il volontariato è parte del "privato - sociale" o di quella "economia sociale" che noi vogliamo continuare a sostenere per il bene di molti; abbiamo, per questo impegno, un volontariato cresciuto che non fa lamenti, ma che propone questioni. E insieme non si fa trascinare nella diatriba tra tesi politiche opposte per diventare una ruota di scorta dell'una o dell'altra.

Mettiamo insieme tutte le nostre esperienze e certo non è piacevole sentirsi ancora ripetere, dopo anni, che il volontariato fa "supplenza" quando lo Stato non ce la fa, che la protesta non è compito dei volontari anche quando le ingiustizie sono palesi, e così via; con le istituzioni si tratta di raggiungere un equilibrio difficile, ma doveroso se non vogliamo allinearci alla cultura politica che sembra dominare nel superamento delle società intermedie. Noi volontari siamo tutti molto affezionati all'art. 2 della Costituzione, però, è oggi il più contestato perché, in questa divisione di ruoli fra Stato e mercato, per il volontariato può rimanere qualcosa di marginale che non può fare né l'uno né l'altro o che non farebbe nessuno; e questo è esattamente il contrario della cultura che abbiamo costruito in questi anni. Questo è il motivo per la disattenzione per certi problemi: penso a quelli drammatici del volontariato internazionale, penso alle leggi di accompagnamento della finanziaria, ai miseri

due miliardi che servono per il funzionamento dell'Osservatorio e che sono saltati! La Dott.ssa Saccone dice che si è trovato un rimedio in extremis, ma il grave è che siano saltati.

È vero che il finanziamento ai progetti, sia pure eccezionali, non era in nessuno dei progetti di legge presentanti la nostra volontà nell'approvare la legge quadro, era solo per creare norme per un rapporto corretto tra le istituzioni e le associazioni di volontariato: se finanziamenti ci dovevano essere dovevano essere quelli oggetto di convenzioni con gli enti locali. Una proposta di iniziativa parlamentare fu presentata al Senato: costituire un fondo nazionale per finanziare il volontariato, costituito da contributi delle Casse di Risparmio; era difficile dire di no ad una proposta di questo genere!

Noi non eravamo d'accordo perché si sarebbero favorite solo le grandi associazioni e non il volontariato periferico, spesso il più vero; allora l'on. Andreatta - che era presidente della Commissione Bilancio -, provò una mediazione presentando una dimensione regionale del "fondo", questo avrebbe consentito di avere maggiormente presenti le piccole realtà e avrebbe anche forse rispettato la volontà delle Casse di Risparmio che, come si sa, hanno almeno originariamente, una dimensione regionale.

Sono stati, ad oggi, accantonati oltre 21 miliardi, ma non sono utilizzabili perché le Casse di Risparmio, avendo ritenuto lesivo dell'autonomia dei loro Statuti prevedere per legge quale quota degli utili debba essere destinata a un fondo che potranno amministrare solo parzialmente (anzi qui si è detto che non dovrebbero per niente amministrare) hanno ricorso alla Corte Costituzionale; e fino alla fine dell'iter giudiziario, i denari accantonati sono bloccati. Bisogna per oggettività ricordare che la prima iniziativa contro il decreto è stata quella di un'associazione di volontariato che contestava la proporzione tra associazioni e banche nei Consigli di Amministrazione.

Abbiamo citato le difficoltà e le incoerenze che hanno portato alla non applicazione della legge ma sono d'accordo con l'ipotesi di Guerzoni (e di altri che sono intervenuti) che hanno fatto risalire la motivazione a questioni generali più che a casi specifici, che pure tali rimangono.

Ringrazio di questa presenza. Certamente faremo avere gli atti che spero la Regione Emilia Romagna anche in questa occasione ci aiuti a fare, e ripeto che il Centro è a disposizione per tutti i quesiti che si pongono per progettare ipotesi per il futuro.

Ringrazio e auguro a tutti buon Natale.

INDICE

Giuliano Barbolini	pag. 7
Luciano Guerzoni	pag. 13
Erminio Ferrari	pag. 23
Tiberio Rabboni	pag. 29
Luciana Saccone	pag. 35
Massimo Romano	pag. 39
Maria Eletta Martini	pag. 41
Romana Gallico	pag. 45
Gabriele Brunini	pag. 49
Primo Orlandi	pag. 53
Mario Colletto	pag. 55
Maria Pia Bertolucci	pag. 59
Gianni La Bella	pag. 63
Chiara Marabini	pag. 65
Giovanni Pistolesi	pag. 67
Stefano Ragghianti	pag. 69
Franco Noli	pag. 73
Claudio Ferrari	pag. 77
Flavio Cocanari	pag. 81
Domenica Genesio	pag. 87
Maria Eletta Martini	pag. 89

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 - (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 266/91 SUL VOLONTARIATO: ANALISI E COMMENTO GIURIDICO	A cura del Prof. Luciano Bruscutta Lucca, 1993 - Ed. Cedam
LA LEGGE 266/91 SUL VOLONTARIATO: STRUMENTO DI VALORIZZAZIONE O DI LIMITAZIONE	Atti del Seminario Bologna 18 dicembre 1993
FAMIGLIE E CURE DI COMUNITÀ IL DIFFICILE INTRECCIO FRA PUBBLICO VOLONTARIATO E RETI INFORMALI NELL'ITALIA DI OGGI	A cura di I. Colozzi e P. Donati Edizioni Franco Angeli, 1994

Stampa: NUOVA GRAFICA LUCCHESI

