



# UNA LEGGE DA CAMBIARE ASCOLTANDO I VOLONTARI

**La normativa quadro sul volontariato va adeguata ai tempi. Ma non può essere riformata dal governo, senza consultare la società civile e il parlamento**

di **Giancarlo Cursi**

**Q**uindici anni fa, nel 1991, il parlamento italiano, con voto unanime, varava la legge quadro sui rapporti fra istituzioni dello stato e volontariato. Quella legge ha prodotto importanti processi di riconoscimento, favorendo lo sviluppo del volontariato in svariati campi. Ma ha favorito anche processi di istituzionalizzazione, in quanto ha operato un notevole riavvicinamento dei gruppi di volontariato all'ente pubblico (massiccia iscrizione ai registri del volontariato), inducendo molto spesso la loro trasformazione in organizzazioni formalizzate e strutturate e sollecitando aspettative reciproche tra organizzazioni volontaristiche e istituzioni pubbliche.

Queste dinamiche si sono accompagnate alla fase decisiva della crisi strutturale del sistema di welfare, caratterizzata da risorse e *performance* di qualità dei servizi in costante diminuzione. Ciò ha indotto ad affidare sempre più al privato sociale la gestione dei servizi (esternalizzazione), con una caduta delle responsabilità dell'ente pubblico (depubblicizzazione), a vantaggio di una folta platea di forze del privato *profit* e del terzo settore: associazionismo, cooperazione, fondazioni, generate in parte dallo stesso volontariato.

Gli anni '90 sono terminati con grandi novità legislative. Anzitutto la legge sull'associazionismo di promozione sociale (383/00), che ha introdotto registri regionali e nazionale *ad hoc*, permettendo una collocazione più propria alle associazioni, in modo da evitare – come era avvenuto fino al 2000 – forzature degli statuti per entrare nell'unico registro disponibile (quello della legge 266/91).



CELINO / MARCO MARRÉ BRUNENGI

**SERVIZI CHE  
FANNO CRESCERE**  
Un volontario e un gruppo di bambini: le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo cruciale nella programmazione e gestione dei servizi sociali

Di grande rilievo è anche la legge 328/00 “per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” fortemente auspicata da tutto il volontariato, che riforma il sistema di sicurezza sociale nel segno della sussidiarietà verticale e orizzontale e dell'integrazione dei servizi sociali, legittimando i bisogni sociali e rendendo i livelli essenziali di assistenza esigibili per tutti su tutto il territorio nazionale. Il Piano di zona, prefigurato dalla legge 328/00, diviene lo strumento di programmazione locale, che si realizza con la collaborazio-

ne concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato. Ciò implica che quest'ultimo sia in grado di coordinarsi e di essere rappresentato, avendo una visione non particolare e frammentata dei problemi e dei bisogni. Una sfida epocale, che richiede al volontariato di essere non solo autentico e ispirato ai suoi tradizionali valori, ma anche partner competente, in grado di svolgere un "ruolo politico" riconosciuto.

### Soggetto politico attivo

Lo scenario normativo crea le condizioni perché il volontariato eserciti pienamente il suo ruolo di soggetto politico attivo. Diviene sempre più importante l'assunzione di un impegno nel welfare, rinnovato anche in termini di compartecipazione alla programmazione sociale, alle decisioni di politica sociale, alla valutazione dell'esito e della qualità dei servizi erogati anche dagli stessi soggetti del terzo settore. Ciò richiede competenze e strumenti di governo più che di gestione; richiede la capacità di analizzare i bisogni e di indicare soluzioni; richiede programmazione e progettazione dei servizi, monitoraggio e valutazione degli esiti, controllo della spesa.

Il volontariato è chiamato dunque ad "agire" come attore consapevole e orientato al cambiamento, recuperando la sua identità di soggetto costruttore di relazionalità, di raccordo tra bisogno-domanda e il sistema dei servizi, di vigilanza e controllo. Ciò richiede anche che sia in grado, tramite strutture duttili e organizzazioni leggere, di proporre e progettare interventi e servizi mancanti, o di farsi carico di sperimentazioni o realizzazioni in settori di emarginazione emergenti, non ancora inserite nella programmazione ordinaria.

La legge 3/01 di riforma del Titolo V della Costituzione all'articolo 3, che sostituisce l'articolo 117, sancisce con norma costituzionale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Ciò rende costituzionalmente vincolante quanto espresso nella legge 328/00 come legge ordinaria. L'articolo 4, che sostituisce l'articolo 118, all'ultimo comma rinforza e ribadisce ulterior-



**AGGIUNGI UN POSTO**  
Volontaria in una mensa per persone povere. La riforma della legge sul volontariato non deve danneggiarne autonomia e qualità

CELIVO / PATRIZIA LANNA

mente, dopo la legge 266/91, l'importanza dell'azione volontaria. Esso afferma che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

In altri termini, il perseguimento dell'interesse generale non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche, ma riguarda anche l'azione dei cittadini.

In questa visione anche il volontariato può svolgere più compiutamente la sua funzione, se opera in un fe-

condo rapporto di corresponsabilità e reciprocità con il soggetto pubblico, nell'ottica di una "sussidiarietà circolare" per cui l'uno non può fare a meno dell'altro e ciascuno dei due è interessato alla crescita e alla promozione del "bene comune". Il riconoscimento avuto con la legge 266/91, in questo nuovo scenario, è quindi insufficiente a configurare il nuovo ruolo del volontariato. Che non è più un soggetto passivo a disposizione delle politiche istituzionali, ma è attore di un'autonoma funzione di interesse generale, compartecipando all'elaborazione, progettazione e valutazione delle politiche sociali in pari dignità con gli enti locali.

### "Taglio" dei finanziamenti ai Csv

Sono ormai tre anni che il volontariato - in particolare la Consulta nazionale del volontariato presso il Forum del terzo settore - lavora su un'ipotesi di modifica della legge 266/91, per adeguarla alla nuova cornice normativa tramite proposte concrete, dibattiti, seminari e convegni. Tutto ciò, nella prospettiva dell'accordo sancito nel 2003 da governo e organizzazioni di volontariato all'interno dell'Osservatorio nazionale del volontariato, in base al quale le modifiche sarebbero dovute avvenire attraverso un disegno di legge aperto ai contributi del parlamento e del volontariato.

Ma a marzo il governo aveva inserito nel decreto sulla competitività uno stralcio del disegno di legge di riforma della 266/91, anticipando la modifica dell'articolo 15 della legge, che riguarda il sovvenzionamento dei Centri di servizio al volontariato. I Csv sono strutture finanziate dai proventi delle fondazioni bancarie e ormai diffuse in tutte le regioni e in molte province d'Italia (sono 76), erogatrici di servizi gratuiti di consulenza, formazione, promozione e orientamento alle organizzazioni di volontariato e ai cittadini aspiranti volontari. Di fatto, mentre il resto della riforma della 266/91 avrebbe percorso il canale ordinario della discussione tramite disegno di legge, le decisioni sul finanziamento dei Csv hanno corso il rischio di essere anticipate per decreto. In quel caso, il 50% dei proventi delle fondazioni sarebbero stati trasferiti ai Comitati di gestione, che avrebbero dovuto farne uso anche per finanziare il servizio civile volontario. I Csv avrebbero così viste dimezzate le proprie disponibilità, a vantaggio di organismi che secondo la legge del '91 dovevano avere solo funzioni di controllo. Contro questa ipotesi si sono chiaramente espressi la gran parte dei coordinamenti nazionali che rappresentano il mondo del volontariato,

a cominciare dal Forum del terzo settore. La loro mobilitazione ha indotto il governo, a fine aprile, a riportare la questione dei fondi ai Csv nell'alveo del disegno di legge di riforma generale, che sarà discusso dal parlamento nelle prossime settimane.

L'impostazione data dal governo comunque non convince, poiché mantiene ancora il volontariato in stato di subalternità ed è in parte difforme da quanto espresso nella legge 328/00 e nel nuovo Titolo V. È pertanto auspicabile, da parte di tutti i soggetti sociali che ruotano attorno al volontariato, una convergenza di intenti e iniziative nel valorizzare e sostenere lo sviluppo del volontariato come preziosa e vitale dimensione sociale, portatrice di gratuità, altruismo, solidarietà, impegno condiviso e collaborativo, senso di cittadinanza e di coscienza sociale, anticipazione profetica di innovazione culturale e sociale. È dunque necessario evitare, per contrapposizione di interessi, di fiaccarne la robustezza, la singolare specificità e l'identità valoriale e costitutiva.

### Fondi pubblici per il servizio civile

È invece raccomandabile che ogni innovazione rispetto al quadro dei rapporti fra istituzioni sociali e volontariato, normato da una legge approvata all'unanimità dai due rami del parlamento, sia qualificata da un altrettanto aggiornato ampio dibattito di alto profilo, ai più alti livelli democratici, evitando la tentazione di scorciatoie legislative di minor profilo. "Una materia così complessa e rilevante per la vita del paese (...) - aveva avvertito a metà aprile Caritas Italiana, in un suo comunicato - non può essere riformata stralciandone parti importanti e ricorrendo a un decreto legge. La precedente legge 266/91, certamente da aggiornare, era stata il frutto di un ampio e socialmente diffuso confronto partecipativo tra le istanze della politica e quelle della società civile (...). Quel valore non va perduto".

È altresì importante riconoscere e sostenere, come esperienza singolare e diversa dal volontariato, la scelta volontaria del servizio civile, nuova e importante componente della solidarietà organizzata e delle istituzioni civili, ma soprattutto preziosa e autorevole scuola di cittadinanza. Da sostenere, da parte delle istituzioni dello stato, con specifiche e dedicate risorse, prelevate dalla finanza pubblica. Senza intaccare le fonti di finanziamento provenienti dalle fondazioni bancarie, che secondo la 266/91 devono finanziare i Centri di servizio al volontariato.