

Conferenza Regionale sul Volontariato

Perugia, 20-21 maggio 2011

Intervento On. Mimmo Lucà

Rivolgo un particolare ringraziamento alla Presidente della Regione, Catuscia Marini, e alla Vice Presidente, Carla Casciari, per l'invito a partecipare a questa importante Conferenza Regionale del Volontariato, in particolare per dare conto del progetto di riforma della legge sul volontariato.

Nella precedente legislatura, in qualità di Presidente della Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati, avevo avviato l'iter delle proposte di legge di riforma della legge 266/91¹ il 5 giugno 2007. Si sono svolte 5 sedute di discussione e il ciclo di audizioni dei soggetti interessati dalla legge, fino a dicembre 2007. Alla vigilia della presentazione del testo base, a gennaio 2008, tutto si è fermato con lo scioglimento delle Camere e il conseguente termine della legislatura.

La proposta di legge che ho ripresentato all'inizio di questa legislatura, tiene conto del lavoro svolto negli anni precedenti, ma non è ancora stata inserita nel calendario dei lavori della XII Commissione.

Dopo 20 anni di applicazione della legge 266/91, si pone dunque l'esigenza di una sua revisione, di un aggiornamento serio, concreto e fortemente condiviso. Con lo spirito di non calare dall'alto del Parlamento una nuova legge, ma di proporre una verifica approfondita sullo stato di applicazione delle norme che ci sono, basata sul dialogo e sulla discussione.

L'esigenza della revisione della legge si pone anche alla luce delle trasformazioni avvenute in questi anni nella società italiana, dell'evoluzione legislativa nazionale, delle nuove tendenze della legislazione europea, delle trasformazioni che hanno interessato il rapporto del volontariato con gli enti pubblici e con gli altri attori del terzo settore.

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e la riforma del Titolo V della Costituzione impongono non solo la necessità di una revisione legislativa e normativa, ma anche l'analisi di cosa sia avvenuto in questi anni.

¹ L. 11 agosto 1991, n. 266

Legge-quadro sul volontariato.

Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 22 agosto 1991, n. 196

Dopo l'approvazione della legge 266 del 1991, attraverso una proliferazione legislativa regionale e nazionale, si è prodotto un quadro normativo assai frammentato e tale da determinare rischi di sovrapposizioni e di mancato coordinamento, che ha generato situazioni radicalmente diverse da regione a regione, sia sul piano delle politiche di indirizzo che della disciplina delle attività dei soggetti del Terzo Settore. Per effetto di questo forte impulso legislativo, si è prodotto un esteso trasferimento di poteri e di funzioni nei settori delle politiche sociali, della protezione civile, della tutela ambientale e così via, dallo Stato alle Regioni e alle Autonomie locali.

In tutti questi ambiti, il baricentro del governo e delle responsabilità si è trasferito dal centro ai livelli territoriali. Questo trasferimento ha prodotto un consistente incremento della collaborazione tra gli enti pubblici e le diverse formazioni sociali.

C'è dunque l'esigenza di rimodulare e armonizzare alcune norme che non riguardano solo il volontariato ma i rapporti del volontariato con le altre organizzazioni del Terzo Settore e con le istituzioni. È un problema di integrazione della legge 266 con le normative intervenute dal 1991 ad oggi, e che non metta in discussione i cardini della legge 266, a partire dai due fondamenti culturali ed istituzionali che definiscono l'identità del volontariato: il principio della gratuità dell'azione volontaria e quello della solidarietà.

Sulla gratuità è bene essere chiari, anche perché sono giunte molte sollecitazioni sui compensi da riconoscere ai volontari nell'ambito delle audizioni svolte a suo tempo dalla XII Commissione. Se l'azione volontaria dovesse essere "indennizzata" con un corrispettivo economico, sotto forma di compenso e non di rimborso delle spese, allora dovremmo discutere di qualcos'altro, che certo non sarebbe deprecabile, ma saremmo in un campo diverso da quello dell'azione volontaria.

Del resto, già la legge 266 segnala che ai volontari bisogna riconoscere il rimborso delle spese effettivamente sostenute. Noi abbiamo pensato a qualche integrazione della norma, per prevedere il rimborso delle spese "entro limiti e con modalità preventivamente stabiliti con l'organizzazione di appartenenza" in maniera che il volontario sa in anticipo qual è la soglia massima di spesa entro la quale può spingersi. Abbiamo anche pensato che queste spese debbano essere meglio rendicontate dall'associazione, perché siano più adeguatamente verificabili, onde evitare il rischio di considerare attività di volontariato l'impegno professionale o lavorativo diversamente retribuito.

L'altro principio è quello solidaristico. L'azione solidaristica significa qualcosa di più che un'azione di pubblica utilità.

La mia convinzione è che questi due cardini – gratuità e solidarietà – vadano salvaguardati. Pertanto serve una revisione che, da questo punto di vista, non stravolga la legge 266.

Qualcuno ha parlato di tagliando, altri hanno parlato di “manutenzione legislativa”: facciamo le modifiche che servono, come definirle è un problema nominalistico. Facciamo le integrazioni possibili, tenendo conto delle esigenze del volontariato, delle amministrazioni locali, dei cittadini, di tutte le novità che nel frattempo sono intervenute nel quadro normativo più in generale, ma anche delle obiettive difficoltà e criticità del quadro politico-parlamentare più in generale (non mi sembra il clima più favorevole...).

Vorrei anche che non si enfatizzasse la revisione della legge 266 come unica via per accrescere l’attenzione e la responsabilità delle istituzioni verso il volontariato. Io penso che per accompagnare la crescita della cultura del volontariato, la cultura del dono, della gratuità, della responsabilità e della partecipazione, per accrescere la disponibilità delle comunità e soprattutto dei giovani in favore dell’azione volontaria, non serva soltanto una modifica della legge 266. Non dobbiamo limitarci, cioè, all’azione legislativa.

Abbiamo bisogno di investire di più sulle scelte delle istituzioni, sui programmi di intervento, soprattutto sulle politiche pubbliche. Abbiamo bisogno di una politica che investa di più sul servizio sanitario pubblico, sulle attività di prevenzione e di cura, ad esempio.

Abbiamo bisogno di interventi più adeguati sui temi del disagio psichiatrico e sui problemi della disabilità. Abbiamo bisogno di interventi efficaci e innovativi sulla non autosufficienza, di misure serie e convincenti di contrasto alla povertà.

Abbiamo bisogno di interventi sulla famiglia, sui minori e sugli adolescenti. E abbiamo bisogno di misure adeguate per fronteggiare le problematiche relative all’immigrazione, in una logica di accoglienza, di legalità, di integrazione.

E poi, voglio anche richiamare l’articolo 117, comma 2, lettera m) delle Costituzioni, introdotto con la riforma del Titolo V, che richiama il legislatore alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Non basta una revisione della legge 266 per rilanciare la funzione del volontariato. Servono le politiche, politiche sociali soprattutto, con interventi capaci di attivare la rete dei servizi, di moltiplicare le forme di sostegno a favore delle fasce più marginali della popolazione, i centri di accoglienza, gli sportelli informativi, i servizi della domiciliarità, etc.

L'investimento sul volontariato si realizza, ad esempio, anche con il rilancio della legge 328/2000 e delle politiche che intervengono sui diversi ambiti in cui operano le organizzazioni di volontariato.

Sono necessarie, cioè, politiche che realizzino concretamente il principio di sussidiarietà, nella valorizzazione di tutte le formazioni sociali e della loro responsabilità, non solo per la programmazione, ma anche per la gestione e la realizzazione delle prestazioni e dei servizi. Un sistema dove la rete dei servizi cresca, si estenda, si rafforzi, dove ci siano anche gli interventi della cooperazione, del volontariato, dell'associazionismo, delle fondazioni e dove le distinzioni e le vocazioni di ciascuno siano rispettate, valorizzate, esaltate.

È chiaro che, in un contesto di questo genere, il volontariato cresce e si rafforza. Laddove non c'è la rete dei servizi, è più difficile che ci sia il volontariato. Dove c'è il "deserto" dei servizi e non ci sono infrastrutture sociali, anche il volontariato soffre di più ed è portato magari a svolgere funzioni sostitutive. E noi sappiamo che, per definizione, il volontariato non deve svolgere una funzione di supplenza, bensì integrativa, perché solo l'integrazione potenzia il servizio pubblico, garantisce i diritti delle persone e valorizza l'apporto delle comunità.

Non dobbiamo poi dimenticare che l'attuale normativa non disciplina il volontariato in quanto tale, ma i rapporti del volontariato con la Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista dobbiamo ammettere che gli interventi attivati dalle istituzioni in questi anni, hanno spesso favorito quella parte di volontariato più organizzata a livello nazionale, più capace di intervenire, più dotata di risorse per investire sulla formazione dei propri operatori.

Dobbiamo guardare con grande interesse allo sviluppo di questo volontariato, ma dobbiamo, al tempo stesso, investire di più sulle piccole unità di volontariato, invitandole a crescere, a farsi anch'esse protagoniste di una dimensione di rete, a costituire coordinamenti. Per questo dobbiamo introdurre nella legislazione incentivi adeguati a coordinarsi, a costituirsi come rete, a federarsi. Dobbiamo incentivare la nascita di nuove organizzazioni, ma non dobbiamo assecondare l'attuale processo di frammentazione. Nascono, infatti, più organizzazioni di volontariato di quanto cresca il numero dei volontari. Questo vuol dire che esse sono sempre più di piccole dimensioni e scarsamente orientate alla collaborazione e alla integrazione.

Dobbiamo contenere questo processo di frammentazione, senza scoraggiare la nascita di altre organizzazioni, ma favorendo la crescita del numero dei volontari, la platea di coloro che scelgono questa forma di servizio alla comunità, in favore del bene comune. Dobbiamo valorizzare le piccole dimensioni, ma non dobbiamo esaltare le piccole dimensioni. L'Italia è il paese delle piccole imprese ma anche delle piccole associazioni. Occorre insistere sulla crescita, sul collegamento con le grandi reti, sulla

necessità di mettersi in rete. Insomma, il “piccolo” sarà anche più bello, ma è anche più debole e più fragile. In Italia ci sono oltre 8.200 comuni e, siccome il processo di decentramento nelle materie su cui insiste l’attività del volontariato, ha investito tutte le realtà locali, è chiaro che anche il volontariato ne è stato coinvolto, sviluppando perciò i suoi rapporti, in particolare con i Comuni piuttosto che con le Regioni e le Province.

È a livello comunale, infatti, che la sussidiarietà ha reso concreta l’organizzazione dei servizi che una volta era centralizzata.

Qui emerge anche il tema del finanziamento: le organizzazioni più grandi e più conosciute sono anche quelle più capaci di attrarre finanziamenti, sia di natura pubblica che privata.

Esse, infatti, sono più in grado di offrire le garanzie e le certezze richieste dalle istituzioni per il sostegno delle attività convenzionate, ma anche dai contribuenti per le cosiddette erogazioni liberali.

Penso, a questo proposito, alla normativa approvata in altra legislatura denominata “Più dai, meno versi”, che consente di versare una parte del proprio reddito in favore delle organizzazioni di volontariato, scontandola dalla dichiarazione dei redditi: è possibile, cioè, non pagare le tasse sulle donazioni monetarie private destinate al volontariato.

Le grandi organizzazioni ricevono una quantità maggiore di donazioni, perché sono quelle più conosciute e più capaci di promuovere la propria immagine, anche in termini di comunicazione.

Le più piccole, invece, soffrono di più, fanno più fatica a farsi conoscere e, quindi, ad attrarre sostegni economici. È anche per questo che dobbiamo stimolarle a crescere, a raccordarsi e coordinarsi.

Ma, da legislature, desidero fare qualche annotazione sulla normativa che ha introdotto il cosiddetto “5 X mille”.

Come è noto sono parecchi milioni (quasi 20) i contribuenti che hanno indicato una scelta sulla propria dichiarazione dei redditi.

Ma sono state le grandi organizzazioni, quelle più conosciute, ad assorbire la quasi totalità del finanziamento.

Se però, solo 40-50 organizzazioni, sulle decine di migliaia che hanno fatto domanda, assorbono l’85% del finanziamento, c’è qualcosa che occorre cambiare.

Bisogna fare in modo che l'area dei beneficiari sia più vasta, e bisogna garantire anche una rendicontazione più attenta sull'utilizzazione delle risorse, per valutare il grado di efficacia degli interventi finanziati dal contribuente.

Qualche battuta ancora sui permessi di lavoro. Nel testo all'attenzione della Camera abbiamo reso più esplicita la norma prevista nella legge 266, specificando i permessi e le agevolazioni d'orario di cui si potrebbe usufruire. Qui c'è, però, un problema di responsabilità delle parti sociali. Non tutto si può risolvere con la norma di legge. Vorrei vedere le organizzazioni sindacali e quelle imprenditoriali un po' più impegnate sul tema. Le 150 ore di formazione a favore dei lavoratori, ad esempio, furono negli anni '70 un cavallo di battaglia dei sindacati, che ne fecero oggetto di una iniziativa culturale e contrattuale molto importante. Perché non promuovere una battaglia analoga per i permessi legati all'attività di volontariato? Che siano 30, 50 o 150 ore all'anno non importa. Importante è cominciare, introdurre il principio nei contratti di lavoro, quelli privati e quelli pubblici.

Anche su un punto come questo si misura la buona volontà e la sincerità del sistema delle imprese, quando si parla di responsabilità sociale. Cos'è infatti la responsabilità sociale dell'impresa? Il marketing che utilizza i valori etici mutuati dalle battaglie sulla povertà, sull'ambiente, sulla guerra, è davvero un'opzione per cui le aziende intervengono per investire sulla solidarietà, sul bene comune, sul principio di responsabilità?

Lavoriamo, dunque, ad una legge condivisa, scritta non "sul volontariato", ma "con il volontariato", frutto di un impegno condiviso con le Regioni. Dal confronto con il mondo del volontariato, è emersa l'esigenza di una revisione della legge 266 e non di una nuova normativa. Certo, non un intervento di "estetica legislativa", ma un aggiornamento serio, concreto e fortemente condiviso. Una normativa di integrazione e armonizzazione.

Dai soggetti del volontariato emerge la richiesta di contrastare la tendenza emergente di omologare la realtà del volontariato alle altre realtà dell'associazionismo di promozione sociale, dell'impresa sociale e della cooperazione. In sostanza si chiede di tenere distinte le diverse tipologie dei soggetti operanti nell'ambito del Terzo Settore. In particolare, si propone di potenziare la funzione promozionale del volontariato e di ribadire in modo netto e inequivocabile la sua funzione critica nei confronti dell'azione pubblica, la sua capacità di servizio in una logica di integrazione delle responsabilità pubbliche e non di sostituzione o di supplenza.

Occorre, dunque, guardare con una certa prudenza ad una eventuale legge-quadro per tutto il Terzo Settore, per evitare il rischio di omologazione del volontariato ad altri soggetti. E al tempo stesso occorre accelerare il processo di revisione del Titolo II del Libro I del Codice Civile, con la disciplina delle fondazioni, delle associazioni e delle

altre istituzioni private senza scopo di lucro. Il Governo ha approvato un DDL il 31 marzo u.s. di cui non è stato reso noto il testo.

Credo, infine, che ci sia bisogno di una normativa, come da più parti ribadito, che affronti decisamente e precisamente il rilancio della funzione dei Centri di Servizio, per potenziare la capacità progettuale e realizzativa delle organizzazioni di volontariato, favorire la costituzione di nuove realtà, sostenere la diffusione della cultura dell'azione volontaria nel mondo della scuola, facilitare l'incontro e la collaborazione tra volontariato ed istituzioni locali e tra volontariato e soggetti del Terzo Settore. A questo proposito va valutata attentamente l'ipotesi di riorientare l'attività dei Centri di Servizio anche tenendo conto delle esigenze dell'intero universo no profit.

I temi che la riforma dovrà affrontare sono, per concludere, quelli di una integrazione della disciplina tributaria, il rapporto con la scuola e con il mondo del lavoro, le questioni dell'invecchiamento attivo, le potenzialità del volontariato familiare, l'accesso all'informazione ed alla comunicazione, il rapporto con gli amministratori locali, la stabilizzazione del 5 X mille, l'esenzione dell'obbligo IVA sull'acquisto di beni e servizi per lo svolgimento delle attività.

Il 2011 è l'Anno Europeo delle attività di Volontariato, potrebbe essere la grande occasione, come sostenuto dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, per "stimolare la revisione di un quadro normativo diventato eccessivamente complesso e spesso confuso".