

CONVEGNO NAZIONALE  
Una nuova legge sul volontariato  
Pisa, 9 novembre 2007  
Scuola Superiore S. Anna - Aula Magna

Intervento di  
**Mimmo Lucà**  
(Presidente Commissione Affari Sociali Camera dei Deputati)

Poiché chi mi ha preceduto ha assolto con molta competenza il compito di illustrare le proposte di legge di riforma della L. 266 sul volontariato, la mia funzione in questa sede è quella di segnalare i contenuti, di una proposta di sintesi.

Il provvedimento, come è noto, è incardinato alla Camera. La Commissione Affari Sociali ha avviato la discussione sulle due proposte di legge che sono state presentate dai deputati Lucà e Bertolini. Al Senato sono state presentate altre due proposte di legge. Il compito che si è assunto chi vi parla, in qualità di Presidente della Commissione, non è quello di far prevalere il proprio testo, ma di lavorare per la realizzazione di un testo condiviso. Intanto, poiché non è pensabile paracadutare dall'alto un testo parlamentare sulla realtà del volontariato, la Commissione ha avviato un ciclo di audizioni, ascoltando molte organizzazioni ed esperti. Abbiamo invitato associazioni, enti, istituzioni, l'Agenzia delle Onlus, l'Anci, le Province.

Solo le Regioni non hanno ancora dato la propria disponibilità a discutere di un testo di riforma e questo, per noi, rappresenta un problema perché con la riforma del Titolo V della Costituzione è in discussione il margine di potestà legislativa del Parlamento, rispetto a quello, appunto, delle Regioni.

C'è chi sostiene che questa materia non sia più di competenza dell'azione parlamentare, in quanto di esclusiva pertinenza delle Regioni. Noi pensiamo di no, anche perché il volontariato non è una "materia". Il tema è istituzionale e riguarda una problematica di carattere ordinamentale. C'è 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. E' un problema di integrazione della L. 266 con le normative intervenute dal 1991 ad oggi. E' una discussione aperta, ed è per questo che ho ancora insistito, nei giorni scorsi, per acquisire il punto di vista della Conferenza delle Regioni, anche al fine di evitare conflitti istituzionali inutili e dannosi.

Vogliamo, dunque, approvare una legge "partecipata" e che tenga conto anche delle posizioni delle Regioni; una legge che non metta in discussione i cardini della L. 266, a partire dai due fondamenti culturali e istituzionali che definiscono l'identità del volontariato: il principio della gratuità dell'azione volontaria e quello della solidarietà.

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, alla luce delle trasformazioni che hanno investito in questi anni la società italiana, della 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.

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 evitare, dunque, una legge-quadro per tutto il Terzo Settore, che potrebbe esporre al rischio di omologazione del volontariato ad altri soggetti.

Questa mattina, qualcuno ha segnalato come marginali le proposte di modifica avanzate in Parlamento. “Con le proposte di legge illustrate questa mattina – è stato detto - si affronterebbero temi molto marginali quali il finanziamento, il ruolo del volontariato, nel sistema integrato dei servizi e delle prestazioni, il rapporto con le istituzioni, la funzione di informazione, il rapporto con le Fondazioni bancarie, il ruolo dei Centri di Servizio”.

Definire questi come temi marginali mi sembra perlomeno discutibile, perché dalla rielaborazione normativa di questi argomenti, dipende il futuro del volontariato, la sua autonomia dall'amministrazione pubblica, la sua caratterizzazione quale soggetto di una traduzione autentica del principio di sussidiarietà. A seconda di come si traducono in normativa quegli argomenti si può semplicemente aggiornare la legge 266, ovvero dare ai suoi contenuti un nuovo orizzonte.

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 del 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 L. 266 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. Occorre insistere sulla crescita, sul collegamento con le grandi reti, sulla necessità di farsi 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 delle funzioni nelle materie su cui insiste l’attività del volontariato ha investito in 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 Provincie.

E’ 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 nella precedente legislatura, denominata “Più dai, meno versì”, che consente di versare una parte del proprio reddito in favore delle organizzazioni di volontariato scontandola nella 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. E’ anche per questo che dobbiamo stimolarle a crescere, a raccordarsi e coordinarsi.

Ma, da legislatore, desidero fare anche qualche annotazione sulla normativa che ha introdotto il cosiddetto “5 x mille”.

Come è noto, sono circa 16 milioni 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, su 22.000 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.

Un’altra osservazione che vorrei fare è la seguente: non basta una revisione della Legge 266 per rilanciare la funzione del volontariato.

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.

Abbiamo bisogno di interventi più adeguati sui temi del disagio psichiatrico, di interventi efficaci e innovativi sulla non autosufficienza, di una legge che istituisca non solo il Fondo, come è stato fatto l'anno scorso con la legge finanziaria, ma che definisca anche i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi. Abbiamo bisogno di interventi sulla famiglia, anche per contrastare la povertà e in particolare la povertà dei minori.

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.

E' 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 le 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 della comunità.

Io spero che questa convinzione sia largamente condivisa anche tra gli amministratori locali, perché qualche volta, invece, gli stessi Enti locali sono tentati di muoversi nel senso della supplenza: "non organizzo la rete, tanto ci sono i volontari", "erogo contributi ai volontari e ci pensano loro". Non può funzionare così! Il volontariato non può essere l'alibi per non promuovere la rete dei servizi. Il volontariato è il protagonista di una rete moderna di servizi e prestazioni.

La legge 328/2000 è molto chiara a questo proposito, ed anche di questo occorre tenere conto nella riforma della L. 266.

Per concludere, noi non faremo una legge senza averla discussa e concertata con il volontariato. Come fecero i nostri predecessori lungo il percorso che portò nel 1991 all'approvazione della L. 266. Noi dovremo mantenere quello stile e guardare avanti con la stessa coerenza e con la stessa convinzione di quelli che ci hanno preceduto.