

Legge 266: dalla regolamentazione alla promozione?
(Renato Frisanco - ricercatore FEO-FIVOL)

La legge 266 emanata nell'agosto del 1991 è stata a lungo auspicata negli anni '80 e lungamente preparata in quanto ha richiesto 13 anni di dibattito (7 di iter parlamentare) prima di essere approvata all'unanimità in Parlamento. E prima di allora vi era già una cultura legislativa sul fenomeno se si considera che 12 Regioni avevano emanato un'apposita legge sul volontariato e 17 avevano attivato un registro delle organizzazioni di volontariato (anche solo nel campo socio-assistenziale).

La legge interviene su un fenomeno crescente e maturo e con l'intento di regolamentare il rapporto delle organizzazioni di volontariato (OdV) con gli Enti pubblici. Chiede e dà delle garanzie alle organizzazioni di volontariato e pur con l'ottica di considerarle al servizio delle istituzioni pubbliche¹ - con i relativi rischi di strumentalizzazione ed istituzionalizzazione - fornisce ad esse specifica soggettività e chiama gli enti pubblici a valorizzarne il prezioso contributo di servizi e interventi che anticipano e integrano l'offerta dei servizi esistenti.

Quale bilancio si può fare di questa legge?

E' stata una **legge di riconoscimento** del volontariato che ha fornito visibilità e soprattutto ha dato slancio alla sua crescita quantitativa, come attesta l'incremento esponenziale delle OdV negli anni '90: 45 OdV su 100 attualmente attive sono nate nel decennio (FIVOL 2006)².

Un secondo risultato importante prodotto dalla legge è stata la **massiccia "pubblicizzazione" delle OdV** dato che la componente di iscritte ai registri regionali o provinciali del volontariato ha ormai raggiunto l'83% del fenomeno noto (FIVOL 2006)³. Tale diffusa rincorsa alla pubblicizzazione è stata altresì rafforzata, prima, dal D.L.vo 460/1997 che ha considerato ONLUS di diritto le OdV iscritte e, poi, dall'introduzione del "5 per mille", dalla generalizzata richiesta di iscrizione per accedere ai bandi degli stessi Centri di Servizio per il Volontariato e dalla propensione ad iscriversi da parte delle singole unità affiliate alle grandi organizzazioni di volontariato sempre meno "rappresentate" dalla sede nazionale o regionale di appartenenza. L'iscrizione è ritenuta dalle OdV più funzionale all'"accreditamento"⁴ che anticamera di rapporti di tipo pattizio con gli enti pubblici (circa un terzo delle iscritte risultano convenzionate).

¹ Si parla dell'apporto originale del volontariato "per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dagli Enti locali" e non anche dall'autonoma iniziativa dei cittadini.

² Lo si deduce dalla quarta rilevazione per l'aggiornamento della banca dati nazionale sulle OdV che ha esaminato 12.686 unità.

³ Nella rilevazione del 1997 comprendeva il 52% delle OdV e in quella del 2001 il 75%. Occorre tener conto che vi è un parallelo fenomeno di transizione di unità dai registri del volontariato a quelli dell'associazionismo di promozione sociale che precedentemente avevano "forzato" il loro statuto per adattarsi all'unico registro disponibile a riconoscerle negli anni '90.

⁴ Non è un caso che molte organizzazioni rispondendo al questionario ritengano di avere la personalità giuridica per il solo fatto di essere iscritte al registro del volontariato. Inoltre per le OdV iscritte

La legge 266 ha favorito l'avvicinamento delle OdV alle istituzioni pubbliche, come si evince dagli accresciuti rapporti di collaborazione registrati nelle rilevazioni periodiche, e ha indotto importanti cambiamenti sul piano della loro formalizzazione, della strutturazione in organi di governo elettivi e della rendicontazione (bilancio e relazione annuale), anche in coerenza con gli adempimenti richiesti dall'iscrizione al registro del volontariato. Il rapporto oggi molto più ravvicinato delle OdV con gli enti pubblici ha cambiato anche la loro "identità", in positivo ma talvolta in negativo per le derive "isomorfiche" in termini di perdita delle proprie prerogative e funzioni, da quelle di advocacy, di innovazione, di promozione dei bisogni dei cittadini e di stimolo e di controllo dell'operato pubblico. Di sicuro si sono determinati fenomeni di "istituzionalizzazione" dovuti, in parte, alla maturata capacità operativa di organizzazioni attive in settori importanti per l'Amministrazione pubblica (ad esempio, i servizi di riabilitazione per i disabili o i servizi di soccorso ed emergenza) - sostenibili con l'immissione di personale professionale (richiesta dai requisiti di qualità e dagli standard di personale delle convenzioni) - e in parte, alla tendenziale esternalizzazione dei servizi nel mutato sistema di welfare basato sul concorso di diversi soggetti gestori. Si può realisticamente stimare che almeno il 20% delle OdV iscritte ai registri potrebbe oggi acquisire la veste organizzativa e giuridica dell'"impresa sociale" per capacità di produrre servizi continuativi e professionali in convenzione con le Amministrazioni pubbliche. Il 25% delle OdV registrate che non ha risposto al questionario ISTAT 2003 è presumibilmente inquadrabile in gran parte in questa situazione⁵.

Pur in assenza di indagini di valutazione puntuale circa l'applicazione della L. 266 si sa che alcune cose non hanno funzionato secondo le aspettative del legislatore. Si fa riferimento al ritardato avvio dei Centri di Servizio per il Volontariato a seguito dell'opposizione delle Fondazioni di origine bancaria quali finanziatori forzosi di tali agenzie. Solo dopo una sentenza della Corte Costituzionale del 1996 sono stati avviati tali Centri, per cui un bilancio sul loro funzionamento si comincia a fare ora, mentre è certo che vi sono disomogenei modelli di funzionamento così come di rapporto con i Comitati di gestione regionali che li hanno istituiti e che esercitano su di essi una funzione di controllo ma talvolta anche di indirizzo. Si sa poi della carente applicazione degli articoli relativi all'assicurazione obbligatoria dei volontari (art. 4) e della ancor più scarsa opportunità per coloro che lavorano di godere della flessibilità degli orari di lavoro o di turnazioni per essere agevolati nell'attività pro-sociale (art. 17). Non hanno decollato gli organismi regionali di partecipazione del volontariato con funzioni simili all'Osservatorio Nazionale del Volontariato, anch'esso poco propositivo e incisivo e non sufficientemente rappresentativo del volontariato dei "beni comuni" (educazione permanente, cultura e beni culturali, ambiente, protezione civile).

Vi sono poi discrezionalità e criteri disomogenei che presiedono all'iscrizione ai registri del volontariato nei quali risulta piuttosto facile entrare (sia pure con alcune farraginosità burocratiche) ma molto difficile uscirne, per l'impossibilità degli Uffici regionali (sprovvisti di personale) di evadere l'articolo 6 che prevede il controllo e la

aumenta significativamente la possibilità di ricevere un contributo o un finanziamento su progetto da parte delle Amministrazioni pubbliche.

⁵ Sono state ben 5.234 le unità che non hanno risposto al questionario ISTAT 2003.

revisione periodica del Registro. Questo problema ha indotto alcune Regioni a decentrare alle Province la gestione del registro, pur con il rischio di ampliare la discrezionalità rispetto ai criteri di ammissione, soprattutto laddove non intervengono anche i centri di Servizio per il Volontariato come orientatori o primo filtro della domanda di iscrizione.

L'insufficiente gestione dei registri spiega anche i fenomeni degenerativi dei requisiti di idoneità previsti dalla L. 266 e riscontrati dalle ricerche tra le OdV iscritte. Soprattutto per quanto concerne la gratuità. Difettano di questo requisito le OdV che danno un **rimborso spese forfettario** ai volontari (cioè non sulla base di spese documentate) al fine di trattenerli a svolgere con costanza prestazioni richieste da specifiche convenzioni, ma anche le OdV che non **garantiscono la gratuità assoluta delle prestazioni** chiedendo all'utenza, su base obbligatoria o facoltativa, un corrispettivo per una o più prestazioni ricevute. Vi è poi la **mancanza del requisito della presenza determinante e prevalente dei volontari**. Tale fenomeno degenerativo si determina quando il lavoro remunerato (in termini di numero di ore e/o di operatori) è equivalente o prevalente rispetto a quello dei volontari. Ciò si verifica nelle organizzazioni che gestiscono servizi che richiedono professionalità, continuità nelle 24 ore, ripetitività, standard vincolanti di personale.

La presenza di queste "aree grigie" nei registri del volontariato ammonta ad un quarto di casi (il 25,6% secondo la rilevazione FIVOL 2006⁶). Sul piano normativo e operativo andrebbero, da una parte, precisati meglio i criteri di iscrizione ai registri del volontariato, limitando il più possibile la discrezionalità dei responsabili istituzionali, e dall'altra, definito ancora meglio cosa si intende per "fine esclusivo di solidarietà". Inoltre andrebbero aiutate le organizzazioni che hanno debordato dai confini della L. 266 per il peso predominante della dimensione economica e lavorativa, ad entrare in quelli dell'impresa sociale, senza per questo perdere la strutturazione di base volontaristica. D'altra parte l'evoluzione in senso aziendale e quindi il passaggio da OdV a impresa sociale non è né l'evoluzione naturale del volontariato né un male per il terzo settore, anzi va nella direzione del complessivo sviluppo del nonprofit.

La legge 266 è stata oggetto di attenzione nelle ultime due legislature per una volontà riformatrice inevitabile a seguito di due ragioni: i cambiamenti intervenuti nel volontariato, fenomeno ad elevato dinamismo in relazione con il contesto sociale e con il sistema di Welfare e la necessità di "metterla al passo" con le normative nazionali successive (dal D.L.vo 460/97 alla L. 328/00 fino all'art. 118 ultimo comma del Titolo V della legge 3 di riforma costituzionale) che legittimano in via definitiva il volontariato come soggetto che svolge una "funzione pubblica" e che concorre con pari dignità e autonomia alla programmazione delle politiche socio-sanitarie e del territorio. Le normative recenti sull'associazionismo di promozione sociale (L. 381/2001) e sull'impresa sociale (L. 118/2005 e D.L.vo 155/2006) richiedono altresì un'ulteriore specificazione dell'identità e della funzione del volontariato.

⁶ Il report di sintesi dei risultati della rilevazione nazionale, presentato alla Conferenza Nazionale del Volontariato di Napoli, è disponibile sul sito della FEO-FIVOL.

Di certo una modifica della legge 266, alla luce della situazione attuale e della normativa recente, dovrebbe enfatizzare la sua valenza **promozionale** rispetto al volontariato, chiedendo alle istituzioni pubbliche una più convinta azione di supporto alle OdV al fine di attuare una “sussidiarietà circolare” che incrementa ed estende la “funzione pubblica”. Promozione significa anche facilitare l’azione pro-sociale dei cittadini, dai giovani (nelle scuole) ai lavoratori (flessibilità di orari), la partecipazione dei rappresentanti delle OdV ai tavoli e ai momenti decisionali delle politiche sociali e del territorio (elaborazione dei Piani di Zona), nonché massimizzare le agevolazioni fiscali per chi come il volontariato opera a fini esclusivi di solidarietà.

Occorre poi andare oltre la “pubblicizzazione” quale garanzia di controllo pubblico e di “buone pratiche” sollecitando le OdV a **legittimarsi** - nella loro comunità e rispetto ai donatori-cittadini - **attraverso una corretta e comunicabile rendicontazione sociale** dell’efficacia nel perseguimento della mission piuttosto che con gli adempimenti formali di tipo burocratico.