

Il concetto di volontariato dalla legge 266/91 ad oggi. Cosa mettere in discussione?

Tra gli anni '70 e '80 il volontariato che progressivamente va organizzandosi si configura a tutti gli effetti come un movimento sociale con le stesse radici dei vari movimenti che prendono piede in quel periodo tra studenti e lavoratori. Però, avendo all'origine ispirazioni ideali non dissimili, si muove lungo linee diverse da quelle scelte da altri movimenti, facendosi concretamente e direttamente carico dei problemi invece di creare nuovi partiti o manifestare, anche se, come vedremo anche al volontariato di quegli anni non è estranea una dimensione politica.

Forme di volontariato erano già presenti, ma si trattava o di volontariato individuale (donatori di sangue) o tradizionale (le Misericordie), riparatorio (dame di San Vincenzo, Croce rossa) o occasionale (alluvione di Firenze del '66) mentre il "nuovo volontariato" si proponeva come azione permanente e organizzata di gruppi più o meno grandi che rivendicavano la soluzione dei problemi e si impegnavano direttamente e concretamente nel trovare le soluzioni possibili in supplenza e stimolo e non in alternativa permanente alle istituzioni pubbliche. E comunque solo dopo aver compiuto il proprio dovere come cittadini, considerando l'attività di volontariato come una forma ulteriore e non sostitutiva del civismo a cui ognuno è chiamato.

Da questa spinta iniziano a nascere una serie di esperienze e di servizi innovativi, generalmente caratterizzate da una dimensione comunitaria e di solidarismo diffuso. Il tutto in una società che il boom economico e le connesse migrazioni da sud a nord e dalle campagne alle città avevano risollevato dalla miseria, ma che già stava affrontando diversi problemi in particolare quello della disoccupazione giovanile e delle nuove forme di povertà e disagio. Una società chiusa, con un forte controllo da parte dei partiti, priva di canali di mobilità sociale e con una serie di problemi tipici delle economie industrializzate (tossicodipendenza, senza fissa dimora) peraltro in alcuni casi creati da riforme lungimiranti, ma realizzate solo a metà a causa della impreparazione delle amministrazioni pubbliche (chiusura manicomi senza reali alternative, diritto allo studio per portatori di handicap....).

Dopo i primi anni di sviluppo, visto che dall'amministrazione pubblica non arrivavano risposte, una parte crescente di gruppi, specie di quelli impegnati nella erogazione di servizi complessi sente l'esigenza di strutturarsi meglio e di trovare delle modalità che permettano di dialogare con il pubblico e di contare su qualche sostegno finanziario. Alcuni gruppi iniziano ad assumere dipendenti per garantire la continuità dei servizi. Questo consolidamento è favorito dalla quasi concomitante apparizione delle prime cooperative di solidarietà sociale, che, anche se non ancora riconosciute, vengono messe nelle condizioni di operare e sia negli obiettivi che nella governance sono del tutto simili ai gruppi di volontariato più indipendenti. Si assiste così al passaggio di molti gruppi alla forma cooperativa con conseguente potenziamento della funzione e rilevanza sociale dell'insieme.

Il movimento ha all'origine una forte componente cattolica. Essa si ispira ai documenti che escono dai lavori del Concilio Vaticano II, in particolare dalla *Gaudium et Spes* che invita i cristiani a essere non "per" il mondo ma "nel" mondo e dalle interpretazioni che ne danno i sacerdoti impegnati in prima linea nel sociale come i preti operai e quelli che operano in situazioni di frontiera, spesso essi stessi organizzatori di gruppi di volontari che li aiutano nelle loro attività. Forte è anche il sostegno della Caritas italiana, fondata nel '71, per la quale il presidente mons. Nervo indica la missione non nella gestione diretta di interventi

(come adesso), ma di soggetto della pastorale della carità, che la porta ad essere promotore del volontariato dei laici. Molto importante anche il ruolo della Fondazione Zancan che a fianco della Caritas avvia l'organizzazione annuale di riflessioni e seminari sul tema. Nasce in parallelo – nel '78 - anche una rappresentanza più laica, ma con la stessa cultura e con obiettivi simili. Il MoVI - promosso da Luciano Tavazza - che sarà, insieme al Centro nazionale per il volontariato, creato a Lucca da Maria Eletta Martini, il motore verso il riconoscimento istituzionale del volontariato compiutosi nel '91 con la legge 266.

Gli anni '70 vedono il rafforzarsi di una identità collettiva anche attraverso i primi incontri nazionali. Ai primi, organizzati dalla Caritas, fece seguito nell'81 quello di Viareggio, frutto dell'iniziativa della Fondazione Agnelli a cui si agganciarono successivamente le assemblee nazionali che, dall'82 trovarono a Lucca il punto di riferimento. Furono questi incontri, insieme all'instancabile opera di promozione sviluppata da Luciano Tavazza, presidente e anima del MoVI, i luoghi dove maturò il sentimento di un movimento collettivo da cui discese prima l'idea e poi la richiesta di un riconoscimento istituzionale come condizione per una crescita più ordinata e la soluzione di alcuni problemi che i gruppi si trovavano ad affrontare, in primo luogo nei rapporti con le amministrazioni. All'inizio si pensò di promuovere la promulgazione di leggi regionali ma poi, dopo l'82, traendo anche ispirazione dalla strategia avviata dalla cooperazione sociale, si iniziò a pensare ad una ipotesi di legge nazionale, la cui proposta fu depositata in Parlamento nel 1984, col senatore Lipari primo firmatario. Proposta che sarà all'origina della legge 266 del 1991.

Per comprendere appieno il portato della legge va tenuto presente che essa è finalizzata non al generale riconoscimento del volontariato in quanto atteggiamento personale di chi opera spontaneamente, in qualsiasi forma, da solo o con altri, per il benessere della comunità, **ma solo dei volontari che operano all'interno di un'organizzazione di volontariato avente i requisiti e iscritta ai registri previsti** dalla stessa legge. Come risulta chiaro dal testo dell'art. 2 *“Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, **tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte**, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”*.

E prosegue all'art. 3 *“E' considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti”*. Il resto della legge riguarda la regolamentazione delle organizzazioni che intendono iscriversi ai registri (incluso l'obbligo di democraticità a cui diversi gruppi erano estranei e consentendo il ricorso, in misura limitata, a personale dipendente) le forme di finanziamento e i rapporti con la PA.

Il mondo del volontariato finisce così per essere riconosciuto solo in parte: quello riconosciuto in quanto opera all'interno delle ODV, mentre tutto il resto non organizzato in forma specifica - incluso quello operante in cooperative di solidarietà sociale, per il quale la legge 381 prevede significative limitazioni - finisce in una sorta di limbo, che ne limiterà negli anni successivi l'evoluzione.

Per completare il quadro va aggiunto che la 266, nata come disegno di legge quadro quando si pensava che il mondo del privato sociale coincidesse sostanzialmente con il volontariato - quanto meno nel dibattito e nei media oltre che dagli stessi interessati per autodefinirsi - finisce per essere approvata quando ormai si stanno sviluppando altre forme organizzative e soprattutto segna l'avvio di una stagione legislativa che, nell'arco di pochi anni, produrrà le legge sulle Cooperative sociali, quella sulle Aps e quella sulle

ONLUS. Quindi essa diventa solo una parte di un settore più ampio, quando era nata per essere una legge di riconoscimento che puntava di fatto a ricomprendere l'universo delle nuove iniziative sociali.

Vista a distanza di anni e alla luce delle successive evoluzioni, l'insieme della stagione normativa degli anni '90 appare caratterizzata da due evidenti dinamiche. Da un lato inizia a maturare la consapevolezza che i diversi soggetti sociali, progressivamente oggetto di riconoscimento istituzionale, fanno parte di un insieme più ampio, per il quale si va affermando la denominazione di Terzo settore. (decisivi l'avvio nel '94 e la nascita nel '97 del Forum del Terzo Settore). Dall'altro lato si determina una forma abbastanza disordinata di competizione tra le diverse forme giuridiche, che tendono a espandere il proprio ambito d'azione, soprattutto nel campo dello svolgimento di attività economiche, anziché dislocarsi sulla base di specializzazioni funzionali nell'ampio spazio del Terzo settore.

Dal combinato disposto di questa evoluzione reale e normativa si possono individuare per il mondo del volontariato almeno tre conseguenze:

- Il rallentamento dei passaggi di Odv a Cooperative sociali e l'aumento di Odv con dipendenti che gestiscono servizi per conto di amministrazioni pubbliche come vere e proprie imprese, ma senza assumerne la qualifica, ma che non includono nella base sociale né utenti né lavoratori;
- Un progressivo allontanamento e il diffondersi di atteggiamenti competitivi tra volontariato, cooperazione sociale e realtà dell'associazionismo, anche a causa delle limitazioni ai soci volontari imposte nella cooperazione sociale e nelle associazioni di promozione sociale
- Uno schiacciamento dell'azione delle Odv sulle problematiche e sui servizi socioassistenziali che ne avevano stimolato l'origine, ma che nel tempo hanno ridotto attrattività e crescita, mentre nascevano o si consolidavano interventi in nuovi ambiti.

A fronte della stessa evoluzione delle forme di impegno civile spontaneo e volontario lo stesso concetto di volontariato si è modificato. Ci si è in particolare resi conto che benché gratuito dal punto di vista monetario non lo è sotto altri punti di vista non meno importanti: miglioramento del setting relazionale, aiuto psicologico, apprendimento attitudini al lavoro organizzativo, possibilità di trovare nuovi aiuti nella ricerca di lavoro o di posto di lavoro ecc.; si cominciano così a parlare di volontariato delle competenze, di volontariato d'impresa ecc. Tutte dimensioni difficilmente coniugabili con la normativa in materia di ODV, arroccata sulla gratuità monetaria, che finisce per disconoscere altri e innovativi ruoli del volontariato.

Negli stessi anni:

- Sono cambiati e sono aumentati i problemi sociali: dalla carenza di servizi socioassistenziali, in parte ridimensionata dalla copertura di cui lo stesso volontariato era stato promotore, si sono aggiunti il degrado urbano, soprattutto delle periferie, l'abbandono delle aree interne, la diminuzione dei livelli di coesione sociale che però sono solo in parte percepiti e affrontati dalla nascita di nuove dalle Odv, ma che se in presenza di proposte per affrontarli sono più attrattivi per i potenziali volontari dei servizi socioassistenziali
- Si sono articolate nuove forme e modalità di impegno civile, in particolare quando, grazie ai patti di collaborazione, si è aperta la stagione della gestione dei beni comuni.
- Molte realtà antiche (le pro loco, i vigili del fuoco volontari) riprendono vigore e ne nascono di nuove contando sull'apporto spontaneo dei cittadini (gruppi di strada

cooperative di comunità, cura dei beni comuni) il cui obiettivo è mantenere in vita e migliorare le rispettive comunità anche organizzando, sempre con volontari, attività culturali come le filodrammatiche, i cori e le feste di paese

Di fronte a questo quadro, complesso e per molti versi non più adeguato, non solo per le organizzazioni di volontariato, si colloca l'intervento legislativo che ha portato al Codice del Terzo Settore, che si pone chiari obiettivi di sistematizzazione e, a tal fine prevede una diversa profilazione del volontariato e delle ODV.

Innanzitutto all'art. 17 dà una definizione soggettiva del volontario sostanzialmente in linea con quella già presente nella 266, ma mettendolo in relazione con ambiti d'azione e soggetti giuridici più estesi: *"Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività **in favore della comunità** e del bene comune, **anche** per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.*

Anche se la definizione appare troppo restrittiva escludendo anche i vantaggi indiretti senza dire di che vantaggi si tratti, essa fa due grandi passi avanti

- Riconosce che sono considerati volontari tutti coloro che operano in modo coerente con la definizione in qualsiasi ente di terzo settore, ma anche in organizzazioni diverse e non iscritte al registro
- E ciò indipendentemente dalle attività che svolgono purchè siano a favore di persone o comunità e rientrino tra quelle indicate come di interesse generale dallo stesso codice, schiodando così il volontariato dal legame con attività assistenziali

Coerentemente abroga la 266 e la sostituisce con articoli dedicati dello stesso codice.

Si apre così per il volontariato uno spazio nuovo su cui iniziare a riflettere, a partire dal modo di censire il fenomeno, scoprendo che è un fenomeno molto più ampio e diffuso di quanto si sia creduto fino ad oggi, ma anche più fluido cioè non sempre facile da individuare e collocare. Anche perché molti gruppi specie piccoli, giovanili e che stanno formandosi non si iscriveranno al RuntS che impone oneri burocratici che paiono superare i vantaggi dell'iscrizione, cosa di cui si lamentano anche le realtà già strutturate.

Abbiamo dunque di fronte una nuova stagione che sfida tutti quanti, giovani e meno giovani a trovare ulteriori prospettive e più evolute forme d'impegno. Una stagione che potrà trarre grande spinta anche dal riscoprire la tensione morale e civile dei pionieri degli anni '70, unita alla libertà di spirito e alla loro generosa lungimiranza.

CB/FS