

179

elicitarlo dominante nei corridoi del Palazzo, e che non ha risparmiato neanche un ordinamento ispirato nel complesso a criteri di rigore e di economicità.

Nel complesso la legge, pur segnando un'impostazione ideologica che esalta l'autonomia e la vitalità di organizzazioni a cui spesso invece vengono attribuiti compiti e responsabilità che sarebbero dell'autorità pubblica, ha alcuni grandi meriti. Essa attribuisce uno statuto giuridico all'impegno volontario, provvedendo a una definizione unitaria dei requisiti individuali e collettivi che lo rendono tale; prevede la possibilità di ottenere rimborsi per le spese sostenute e tutela i volontari sotto il profilo assicurativo.

Ponendo delle regole per il convenzionamento e fornendo una definizione di volontariato, per quanto discutibile sia, aumenta nel complesso il grado di trasparenza e di regolamentazione di questo importante settore di attività. I suoi limiti, come abbiamo visto, derivano soprattutto dal fatto di costituire una sorta di "cattedrale nel deserto"; una costruzione normativa che offre un preciso ordinamento a quella componente del terzo settore, caratterizzata soprattutto dalla spontaneità, che forse meno ne ha bisogno. Essa sconta contemporaneamente i ritardi e le inadempienze delle politiche pubbliche da cui il volontariato stesso trarrebbe i maggiori benefici: la legge-quadro di riforma dell'assistenza, la legge sull'handicap, la legge sulla cooperazione sociale.

Non vorremmo tra pochi mesi dover pervenire alla conclusione che, preoccupandosi di regolarizzare e rendere più trasparente il mondo del volontariato, i nostri rappresentanti politici abbiano trovato un nuovo alibi per non dover fare i conti con le loro inadempienze e le loro oscurità. □

APPROVATA LA LEGGE-QUADRO

Quale destino per le organizzazioni di volontariato?

Gianni Selleri

La recente legge-quadro sul volontariato (L. 11/8/1991, n. 266), ha ottenuto scarsi commenti o addirittura è passata inosservata. In realtà il nuovo ordinamento, al di là dei suoi contenuti giuridici e dei suoi effetti pratici, ha una grande rilevanza culturale e sociale e costituisce una ulteriore preoccupante espansione dei poteri dello Stato sul privato e un'inquietante riaffermazione delle esigenze economiche e istituzionali rispetto ai valori e all'agire morale.

La legge propone sostanziali analogie con la "legalizzazione della carità" operata da Crispi nel 1890 quando furono pubblicizzate le IPAB e sottoposte al controllo dello Stato. In questo caso si tratta di un controllo per "condizionamenti esterni" piuttosto che diretto da norme.

Il primo articolo della legge-quadro definisce l'attività di volontariato, come espressione di *partecipazione, solidarietà e pluralismo*, "ne promuove lo sviluppo e tutela l'autonomia per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni... e dagli Enti locali". Dopo un'elencazione di parole di cui sarebbe difficile ritrovare il significato autentico e originario, si sancisce la prima e fondamentale asimmetria fra pubblico e privato; infatti lo Stato riconosce e sostiene il volontariato non per quello che fa o propone, ma per il conse-

guimento dei fini che lo Stato stesso e i suoi organi decentrati "individuano".

Con l'articolo 3 si precostituisce la forma giuridica e funzionale delle organizzazioni di volontariato, ciò che significa escludere tutti quei gruppi spontanei che non assumeranno tale identità o che semplicemente intendono autoreferenzialarsi. Gli articoli successivi costituiscono di fatto le modalità del condizionamento e del controllo pubblico sulle attività di volontariato, o mediante dispositivi giuridici o mediante agevolazioni fiscali e incentivi economici.

Questa operazione verrà complessivamente attuata con l'istituzione dei Registri regionali delle organizzazioni di volontariato: "L'iscrizione ai Registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali".

Inoltre, le leggi regionali, pur ribadendo il rispetto formale dell'autonomia d'iniziativa del volontariato, dovranno disciplinare e predeterminare le funzioni e l'organizzazione, in particolare:

- le modalità cui attenersi per lo svolgimento delle prestazioni delle attività di volontariato;
- i criteri di priorità per la stipulazione delle convenzioni;
- gli organi e le forme di controllo;

- le condizioni di finanziamento e di sostegno al volontariato;

- l'obbligo di partecipazione dei volontari a corsi di "formazione" svolti o promossi dalle Regioni.

Tutto questo significa "istituzionalizzare" il volontariato e sottoporlo alle consuete lottizzazioni politiche e clientelari. Per parte loro le Regioni sono tenute soltanto a favorire la partecipazione consultiva delle organizzazioni iscritte nei Registri alla programmazione delle politiche sociali. C'è quindi un potere quasi assoluto delle istituzioni pubbliche sulle iniziative volontarie che vogliono operare o impegnarsi nel sociale per scopi educativi, assistenziali e in genere di solidarietà civile.

Per la verità la legge-quadro enuncia di contenere i principi "cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli Enti locali" nei rapporti col volontariato, ma in tutto il testo non c'è niente sugli obblighi delle istituzioni pubbliche. In sostanza le convenzioni e i finanziamenti saranno un contratto "unilaterale", le prestazioni dei privati (circa la cui attuazione il potere politico ha ogni discrezionalità di giudizio e di controllo) devono essere offerte alle condizioni definite dall'amministrazione, la quale non è tenuta, per esempio, a garantire la tempestività dei pagamenti o la neutralità rispetto agli orientamenti culturali ed etici.

Inoltre le istituzioni pubbliche oltre al vantaggio del controllo avranno quello dei costi minori, risparmiando sia in termini reali, poiché potranno scegliere liberamente i "contrattisti", sia in termini indiretti in quanto potranno gestire il flusso dei finanziamenti di volta in volta, potendo attivare e disattivare qualsiasi servizio. Potrebbe così instaurarsi un meccanismo perverso che riporterebbe le attività di volontariato all'antica funzione suppletiva.

In termini generali il volontariato, laico o cattolico, può avere i seguenti scopi:

- funzione anticipatrice e di rinnovamento;

- funzione di integrazione (ma non di sostituzione) dei servizi sociali;

- funzione di difesa e di promozione dei diritti;

- funzione di tutela dei valori morali e civili.

Ma di questi possibili orientamenti (se si escludono le genericità come "solidarietà", "pluralismo", "partecipazione") non c'è nessuna indicazione.

Il volontariato, secondo questa legge, si legittima esclusivamente in base alla prestazione intesa come contratto, come scambio di equivalenti, non c'è nessuna scelta e nessuna opzione sulla qualità dei servizi e sui valori che li ispirano.

L'aspetto più straordinario e avvilente è che in nessuna parte della legge si fa menzione della tutela dei diritti degli utenti delle attività delle organizzazioni di volontariato. Il ricorso a strutture

parallele di volontariato, come intermedie fra i bisogni dei cittadini e lo Stato, potrebbe costituire una negazione dei diritti politici e civili degli utenti e comunque una tendenza alla eterogestione. Promuovere il volontariato non vuol dire comunque risolvere i problemi dei più poveri e dei più deboli, per questo è molto urgente la legge di riforma dei servizi socio-assistenziali.

C'era l'esigenza di mettere ordine nella legislazione regionale, c'era il dovere dello Stato di sostenere con finanziamenti e agevolazioni fiscali le organizzazioni di volontariato, ma il risultato, a causa di compromessi ed estenuanti mediazioni, è un rafforzamento dell'intervento dello Stato nell'ambito del privato sociale che dovrà d'ora innanzi o autofinanziarsi o modellarsi sulle interpretazioni teoriche e le volontà politiche delle singole Regioni, di ogni Provincia, di ogni Usl, di ogni Comune.

Ma perché i cattolici, così attenti e pronti a difendere le IPAB, non hanno avvertito questo rischio? □



IL BABBO DI CINZIA

PSICODRAMMA E FORMAZIONE PERSONALE
IN OTTO STORIE RACCONTATE DA
MAGISTRATI MINORI

Se questo libro la interessa, c'è un'offerta speciale per i lettori di Prospettive Sociali e Sanitarie. Per saperne di più telefoni allo 02/4694542