

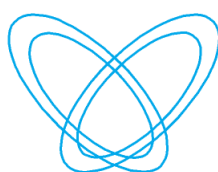


Working paper series FVeP 33

ISSN: 2240-3272

Capire la riforma del terzo settore

work in progress



**Fondazione
Volontariato
e Partecipazione**

Introduzione

*a cura del Comitato scientifico del Centro nazionale per il volontariato e della
Fondazione volontariato e partecipazione*

Le linee guida di riforma del terzo settore contengono una pluralità di contenuti, alcuni dei quali non perimetrabili dentro i confini classici del terzo settore vista l'ampiezza e la portata storica della proposta di riforma.

La novità positiva è aver posto al centro il civile, il sociale in senso ampio, tracciando delle piste di lavoro verso la rielaborazione della dimensione dei servizi, la riscrittura delle policy e la valorizzazione del ruolo del terzo settore per lo sviluppo economico.

Le linee guida e il lavoro di attuazione che prospettano delineano una sfida nel governo delle potenzialità contenute nella riforma stessa. Per la prima volta sono stati i soggetti della società ad essere inseriti al centro di un processo di riscrittura normativa.

L'ampia visione che le linee guida indicano è un aspetto innovativo dei meccanismi di riforma e spingono il terzo settore a selezionare le priorità di lavoro e analisi secondo le proprie specificità, ma senza perdere la capacità di visione più ampia e complessiva, non solo all'interno del terzo settore.

Spesso il rinnovamento normativo anticipa e spinge una reale innovazione da costruire nella società. Altre volte il rinnovamento, o il riconoscimento, normativo arrivano quando i processi sono maturi e già in grado di produrre un valore nella realtà. Arrivano a riconoscere e legittimare fenomeni esistenti e in mutazione, ponendo delle sfide in merito all'innovazione dei metodi di governo dei processi normativi.

Una revisione organica della legislazione di settore richiede la capacità del terzo settore stesso di affrontare i cambiamenti che, seppur auspicati e richiesti, essa provoca per fare in modo che non si trasformi in una delega totale al governo. Per questo è necessaria una capacità di auto-costituzionalizzazione da parte del terzo settore, in modo che possa esercitare uno spazio autonomo di proposta non limitabile dal protagonismo governativo. Questo processo richiede dei tempi fisiologici non brevi ed è

importante che la condivisione con i soggetti del terzo settore rimanga attiva nel corso di tutto l'iter legislativo.

Una delle sfide della riforma riguarda la capacità di mantenere le linee di confine interne a ciascuna specificità del terzo settore, per salvaguardarne le identità pur dentro ad un impianto generale ben definito.

Impianto normativo che presenta la sfida di affrontare la sua complessità per verificarne la tenuta e per capire se, nell'ambito di competenza di ciascun ambito interessato, le priorità, gli obiettivi e le funzionalità possano essere salvaguardate. Elaborare, cioè, gli aspetti funzionali in coerenza con l'impianto generale della riforma.

Rispetto alle priorità, si segnalano tre aspetti su cui lavorare in coerenza:

- 1) la valorizzazione del servizio civile in un'ottica di leva per lo sviluppo economico e di scuola di cittadinanza;
- 2) la necessità di chiarire cosa significa oggi fare "politica pubblica" e quali sono i soggetti che la fanno. Anche per chiarire le modifiche da apportare alla legge 328/2000;
- 3) il ruolo dell'autorità di settore come capitolo centrale nel processo di revisione sia in materia di controlli che di promozione, nella consapevolezza che l'autorità rappresenti solo un pezzo dei processi e degli strumenti da attuare, mentre il terzo settore necessita di un vero e proprio processo di auto-costituzionalizzazione.

Questo piccolo dossier, elaborato dalla Fondazione Volontariato e Partecipazione, può rappresentare una guida di facile comprensione alla lettura delle linee guida e delle principali novità, nonché fornire strumenti per partecipare più consapevolmente al dibattito in corso.

1. Come nasce la riforma

Il 12 aprile del 2014 il neo presidente del Consiglio Matteo Renzi interviene nel complesso conventuale di San Francesco a Lucca al Festival del Volontariato. Interpellato dal presidente del Centro Nazionale per il Volontariato Edoardo Patriarca e dal direttore editoriale di Vita Riccardo Bonacina, Matteo Renzi si impegna a dare la svolta al terzo settore, iniziando dalla presentazione di un disegno di legge delega per il riordino civilistico. Promette, entro il mese successivo, di presentare una bozza di riforma su cui avviare una consultazione nel mondo del terzo settore. Gli obiettivi e lo spirito della riforma sono spiegati a Lucca dal presidente del consiglio.

“La ridefinizione di cos'è Terzo settore -afferma Renzi- e di tutte le misure che occorrono al suo sviluppo deve andare in una legge ad hoc. Legge che non può che avere il percorso del disegni di legge delega, a mio avviso. Che tenga dentro anche tutte le questioni normative su cui tante volte abbiamo discusso rispetto al Codice Civile e alla valutazione che noi dobbiamo avere della struttura dell'associazionismo. Che tenga dentro le equiparazioni della detraibilità dei partiti politici con le associazioni di volontariato. Vorrei sfidarvi in questo modo: noi siamo pronti nell'arco di un mese, coi ministri competenti, ad andare in Consiglio dei Ministri e approvare uno schema di disegno di legge delega. Senza però fare tavoli. I tavoli li fanno i mobiliari. Noi facciamo uno scambio di documenti via mail. Organizzatevi dei luoghi di dibattito e di confronto e restituiteci le vostre opinioni in un percorso open. Si fa il testo, noi lo offriamo alla vostra attenzione e lo correggiamo insieme. Poi si va in Parlamento e si cerca di correre tutti insieme per scrivere una pagina nuova”.

Dopo un mese, allo scoccare della mezzanotte del 13 maggio, Renzi lancia con due tweet le linee guida per la riforma del terzo settore. Un documento, elaborato con il contributo di un gruppo di Parlamentari esperti delle tematiche del terzo settore, che affronta in modo chiaro le principali questioni che da anni giacciono irrisolti sui tavoli governativi. Dalla stabilizzazione del cinque per mille alla riforma del Codice Civile, passando per il servizio civile e la riforma delle leggi di settore come quella sulle as-

sociazioni di promozione sociale, il volontariato e l'impresa sociale. Chiede di partecipare ad una vasta consultazione a tutti coloro che operano nel terzo settore, ma anche alla cittadinanza nel suo complesso.



“Esiste un'Italia generosa e laboriosa -si legge nel documento- che tutti i giorni opera silenziosamente per migliorare la qualità della vita delle persone. È l'Italia del volontariato, della cooperazione sociale, dell'associazionismo no-profit, delle fondazioni e delle imprese sociali. Lo chiamano terzo settore, ma in realtà è il primo. Un settore che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà. E che alimenta quei beni relazionali che, soprattutto nei momenti di crisi, sostengono la coesione sociale e contrastano le tendenze verso la frammentazione e disgregazione del senso di appartenenza alla comunità nazionale”.

Il governo lancia la consultazione aperta “a chi con altruismo opera tutti i giorni nel terzo settore, così come tutti gli stakeholder, i cittadini sostenitori o utenti finali degli enti non profit. Indica un indirizzo email a cui inviare, entro il 13 giugno, le osservazioni (terzosettorelavoltabuona@lavoro.gov.it). Dopo una settimana erano già arrivate al governo 420 e-mail. Il sottosegretario al lavoro Luigi Bobba sintetizzava in tre filoni il contenuto principale delle e-mail: il lavoro volontario, le questioni relative ai soggetti che si insinuano nel mondo del terzo settore e che creano danni e svantaggi a chi fa effettivamente volontariato e il servizio civile universale che ha avuto una grande eco sulla stampa.

2. Lo spirito della riforma: un nuovo terzo settore

Lo spirito delle linee guida per la riforma del terzo settore raccoglie l'approvazione quasi unanime di una vasta parte del non profit. L'economista Stefano Zamagni lo sintetizza così: "occorre riconoscere al terzo settore una soggettività anche economica, liquidando una volta per tutte le teorie della marginalità che hanno fatto fin troppi danni".

La rilevanza assunta negli ultimi anni dal terzo settore per l'economia e la società italiana è nota ed è stata dimostrata anche dai risultati del censimento Istat sulle Istituzioni non profit. Dal censimento emerge come al 31 dicembre 2011, le istituzioni non profit attive in Italia sono 301.191 (+28 per cento rispetto al 2001) e come l'incremento riguardi quasi tutte le regioni italiane, con punte sopra la media nazionale al Centro e nel Nord-ovest (rispettivamente 32,8 e 32,4 per cento in più rispetto al 2001). Rilevante è anche l'apporto di risorse umane impegnate nel settore. Le istituzioni non profit contano infatti sul contributo lavorativo di 4,7 milioni di volontari, 681mila dipendenti, 271mila lavoratori esterni e 5mila lavoratori temporanei. Sono quattro istituzioni su cinque a usufruire del lavoro volontario, mentre il 13,9 per cento delle istituzioni rilevate opera con personale dipendente e l'11,9 per cento si avvale di lavoratori esterni (lavoratori con contratto di collaborazione). Rispetto al 2001 è raddoppiato il numero di istituzioni con lavoratori esterni (35.977 istituzioni non profit nel 2011 contro 17.394 nel 2001) con un incremento del numero di collaboratori del 169,4 per cento.

In un'intervista al direttore di Vita Giuseppe Frangi, sempre Zamagni afferma che "l'importante è aver affrontato tutte le questioni insieme con una visione organica, per superare il settorialismo che ha caratterizzato la legislazione sino ad oggi. Secondo l'economista, la riforma del Codice Civile "è la madre di tutte le riforme, perché senza cambiare il Codice civile, resta solo spazio per leggi di settore. Invece è fondamentale che si possa dire con chiarezza che si può fare pienamente impresa pur senza porsi obiettivo di lucro. È uno sdoganamento del Terzo settore come componente economica strategica".

L'introduzione di un Authority di settore è vista non più semplice-

mente come un'Agenzia, al pari di quella che è stata chiusa dal governo Monti, che non aveva poteri e che equiparava per questo il Terzo Settore a un settore minore. Una delle parole chiave per capire la riforma è anche la sussidiarietà ed il mondo in cui è delineata fa la differenza, mentre su una delle proposte fondanti delle linee guida, il servizio civile universale, è da sottolineare, fra gli altri, un aspetto: riguarda il fatto di essere una risposta concreta al tema del lavoro giovanile, inteso come un'esperienza propedeutica che facilita formazione e poi occupazione. Su questo punto già era stata depositata in Parlamento una Proposta di Legge che ha come primo firmatario l'onorevole Edoardo Patriarca. La proposta prevede un contingente minimo di 40.000 giovani fra i 18 e i 28 anni (cittadini italiani, europei, ma anche stranieri residenti in Italia), una durata modulare compresa fra i 9 e i 12 mesi in Italia e i 12 e 18 all'estero, nonché una premialità in sede di valutazione dei progetti che prevedano la partecipazione dei ragazzi disabili.

Se secondo Matteo Renzi "il terzo settore in realtà è il primo" è perché è inteso come quello che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà. Il rapporto fra profit e non profit è al centro del disegno di legge, così come quello fra non profit e Stato. "Noi crediamo che profit e non profit possano oggi declinarsi in modo nuovo e complementare per rafforzare i diritti di cittadinanza attraverso la costruzione di reti solidali nelle quali lo Stato, le Regioni e i Comuni e le diverse associazioni e organizzazioni del terzo settore collaborino in modo sistematico per elevare i livelli di protezione sociale, combattere le vecchie e nuove forme di esclusione e consentire a tutti i cittadini di sviluppare le proprie potenzialità".

Tre sono gli obiettivi della riforma che nascono da una precisa percezione del rapporto fra profit, non profit e Stato. "Noi crediamo che profit e non profit possano oggi declinarsi in modo nuovo e complementare per rafforzare i diritti di cittadinanza attraverso la costruzione di reti solidali nelle quali lo Stato, le Regioni e i Comuni e le diverse associazioni e organizzazioni del terzo settore collaborino in modo sistematico per elevare i livelli di protezione sociale, combattere le vecchie e nuove forme di esclusione e consentire a tutti i cittadini di sviluppare le proprie potenzialità".

3. Gli obiettivi e le motivazioni

Buona parte dei provvedimenti che profila la riforma del terzo settore prospettata da Renzi pendono, trascurati, sull'agenda politica del nostro Paese da anni. Le linee guida delineano tre macro-obiettivi: il primo riguarda la costruzione di un nuovo welfare partecipativo fondato su una governance allargata alla partecipazione per ammodernare le modalità di erogazione o organizzazione dei servizi di welfare, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto fra Stato e cittadini, tra pubblico e privato secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale. Il secondo obiettivo cita espressamente l'economia sociale come unico comparto che continua a crescere e resiste alla crisi pur in mezzo a molte fatiche, come molte ricerche hanno ampiamente dimostrato. Valorizzare il suo potenziale di crescita e occupazione è fondamentale. Il terzo riguarda invece i meccanismi premiali ai comportamenti donativi o prosociali dei cittadini e delle imprese.

La realizzazione di questi obiettivi prevede delle linee guida concrete: la prima riguarda la ricostruzione delle fondamenta civili del terzo settore per "separare il grano dal loglio". La seconda la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, mentre la terza mette in gioco la capacità di far decollare veramente l'impresa sociale. La quarta si occupa espressamente di introdurre un servizio civile universale e la quinta di riordinare, stabilizzare e ampliare le forme di sostegno economico pubbliche e private al terzo settore assicurando la trasparenza.

La riforma del Codice Civile è di primaria importanza per superare una dicotomia ormai antiquata fra Stato e mercato e mettere sullo stesso piano la dignità del terzo settore. Di questa riforma si parla da anni. Nel 2007 la settima edizione delle Giornate di Bertinoro, l'annuale appuntamento sull'economia civile organizzata da Aiccon, si incentrò proprio su questo e altri temi, con il titolo "Regolamentazione del Terzo Settore e innovazione sociale". Negli anni si sono susseguite le proposte di riforma fino all'ultima del 2011 del Governo Berlusconi (il Ddl Alfano su cui i giudizi sono ampiamente positivi come base di partenza). Anche il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 19 febbraio 2009 sull'economia so-

ziale, aveva fornito un input fondamentale per la riorganizzazione della legislazione di settore.

Anche la riforma dell'impresa sociale è questione già presente da tempo sul tavolo del legislatore. Una proposta di riforma innovativa e strutturata l'avevano proposta, fra gli altri, gli onorevoli Luigi Bobba e Stefano Lepri. La proposta di emendamento alla legge sull'impresa sociale (la 155/2006) introduce una serie di modifiche, in particolare: rende non facoltativa, ma obbligatoria l'assunzione dello status di impresa sociale per tutte le organizzazioni che abbiano le caratteristiche individuate dalla normativa; allarga i settori in cui le imprese sociali possono svolgere la loro attività principale; introduce per tutte le imprese sociali costituite in forma di società, la possibilità di remunerare il capitale, seppur in misura limitata e non speculativa; riconosce le cooperative sociali come imprese sociali di diritto senza inutili modifiche statutarie o modifiche nella denominazione; riconosce la natura di Onlus di diritto, ed il conseguente regime fiscale, a tutte le organizzazioni che assumono la qualifica di impresa sociale, qualsiasi sia la forma giuridica adottata; semplifica le modalità di formazione e presentazione del bilancio sociale, pur mantenendone l'obbligatorietà.

In merito alle proposte di istituire il servizio civile universale e potenziare le forme di sostegno economico al terzo settore, le linee guida fissano degli obiettivi concreti che l'iter parlamentare dovrà confermare e che rappresenterebbero novità sostanziali di primaria importanza per il terzo settore, andando a dare linfa vitale necessaria in un momento in cui le crisi che il nostro Paese vive stanno sempre più mettendo alla prova la tenuta.

4. Il percorso della riforma

La scelta del disegno di legge delega è stata spiegata, come abbiamo visto nel primo paragrafo, da Renzi durante l'annuncio di Lucca del 12 aprile. Nel farlo, il presidente del consiglio ha applicato anche al terzo settore il metodo delle riforme già avviato con la pubblica amministrazione e affermato nell'azione di governo: lanciare larghe consultazioni, evitando tavoli diretti di confronto e trattativa con le rappresentanze nazionali del settore.

Con la prima diffusione pubblica delle linee guida del 13 maggio è stata avviata la consultazione via mail. Il 13 giugno è il termine per inviare le osservazioni di cui poi il governo farà sintesi per presentare il 27 giugno in Consiglio dei Ministri la delega al Parlamento. Di lì si aprirà la fase parlamentare che porterà alla discussione e proposta di approvazione da parte delle Camere il blocco della riforma.

5. Le sfide della trasparenza per il terzo settore

Le linee guida della riforma del terzo settore non sono solo un impegno che il governo si prende nei confronti del terzo settore, rappresentano anche una richiesta di trasparenza e responsabilità al terzo settore stesso. Tutto il capitolo dedicato alla stabilizzazione e ampliamento delle forme di sostegno economico pubblico e privato ruota intorno al punto relativo agli obblighi di trasparenza, in particolare di pubblicazione online i bilanci utilizzando uno schema standard e di facile comprensione.

Già nell'annuncio della riforma al Festival del Volontariato di Lucca Renzi aveva affrontato questo punto. "L'impegno da legare ad alcuni obblighi, come la trasparenza e la rendicontazione. È secondo me un metodo molto serio. Consento di accedere al 5 per mille a quelle strutture che si impegnano ad avere una rendicontazione puntuale secondo il metodo che, vorrei essere chiaro, nell'arco del prossimo anno riguarderà tutta la Pa, i partiti politici e i sindacati".

Tutto lo spirito della riforma, come Renzi ha chiarito in più sedi, non è una concessione al terzo settore, ma una sfida. “Io, però, non sono qui a promettere ma a sfidarvi. Ci state su questo? Se sì, la ridefinizione di cos'è Terzo settore e di tutte le misure che occorrono al suo sviluppo deve andare in una legge ad hoc. Legge che non può che avere il percorso del disegni di legge delega, a mio avviso. Che tenga dentro anche tutte le questioni normative su cui tante volte abbiamo discusso rispetto al Codice Civile e alla valutazione che noi dobbiamo avere della struttura dell'associazionismo. Che tenga dentro le equiparazioni della detraibilità dei partiti politici con le associazioni di volontariato. Vorrei sfidarvi in questo modo: noi siamo pronti nell'arco di un mese, coi ministri competenti, ad andare in Consiglio dei Ministri e approvare uno schema di disegno di legge delega. Senza però fare tavoli. I tavoli li fanno i mobiliari. Noi facciamo uno scambio di documenti via mail. Organizzatevi dei luoghi di dibattito e di confronto e restituitemi le vostre opinioni in un percorso open. Si fa il testo, noi lo offriamo alla vostra attenzione e lo correggiamo insieme. Poi si va in Parlamento e si cerca di correre tutti insieme per scrivere una pagina nuova”.

In merito alla trasparenza e agli obblighi di bilancio sociale chiaro e pubblico può rappresentare un esempio il progetto sul Bilancio di Esercizio dell'Ente Gestore del Centro di Servizio per il Volontariato lanciato da CSVnet che sta portando all'uniformazione delle stesure dei bilanci chiari e trasparenti in gran parte dei Centri di servizio al volontariato italiani. Il Bilancio di Esercizio dell'ente Gestore è composto da quattro documenti: lo Stato Patrimoniale, il rendiconto gestionale, il prospetto di sintesi di rendicontazione attività e la Nota Integrativa.

Nella direzione di aumentare e promuovere la trasparenza va anche la proposta di istituire la nuova Authority di settore di cui abbiamo parlato nei precedenti paragrafi.

6. Il terzo settore nel welfare italiano

Le linee guida di riforma del terzo settore delineano anche alcune novità sostanziali sui modelli di welfare. Come abbiamo visto l'ammodernamento delle modalità di erogazione o organizzazione dei servizi di welfare è uno degli obiettivi concreti della riforma.

Il modello, o i modelli, di welfare italiano, come è noto, non stanno reggendo ai cambiamenti sociali, istituzionali e demografici e il terzo settore è parte di questo modello in sofferenza. Nel Rapporto Annuale 2014-dell'Istat sintetizza così l'apporto e la problematicità del terzo settore nel welfare: "Nell'ambito dell'assistenza sociale e della sanità -scrive l'Istituto di Statistica-, il settore del non profit svolge un ruolo crescente sul piano del welfare, tuttavia alcune evidenze segnalano delle potenziali fragilità. In particolare, l'eterogeneità della distribuzione territoriale evidenzia una carenza nel Mezzogiorno, l'eterogeneità nella dimensione delle istituzioni, misurata in termini di numero di dipendenti, rivela una realtà parcelizzata con una elevata frequenza di piccole unità, soprattutto nel Mezzogiorno. Dal punto di vista delle risorse, le istituzioni nei due settori sono fortemente dipendenti da finanziamenti pubblici. Quindi in periodo di contrazione della spesa pubblica, come quello attuale, la sopravvivenza di molte realtà del non profit potrebbe essere a rischio".

Le linee guida del governo introduce, da una prospettiva di terzo settore, alcuni strumenti operativi per facilitare l'ammodernamento del welfare, in particolare si introducono alcuni elementi che potrebbero segnare un cambiamento di paradigma del welfare. Come la disciplina sperimentare del "voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia" che faciliti l'infrastrutturazione del secondo welfare e l'aggiornamento della legge 328 sui servizi sociali "con riferimento alla programmazione e gestione dei servizi sociali ai fini della definizione di nuovi criteri e moduli operativi per assicurare la collaborazione degli enti non profit alla programmazione e non solo all'esecuzione delle politiche pubbliche a livello territoriale". Sono alcuni dei possibili elementi di innovazione del welfare sociale che necessita sempre più, anche e soprattutto a livello locale, di essere rinnovato. In questo senso una posizione di primaria importanza la posizione di Acri, l'Associazione di Fondazioni e Casse di Ri-

sparmio. L'assemblea svoltasi nel mese di maggio 2014 ha approvato le linee programmatiche comuni per rendere sempre più efficace l'intervento delle Fondazioni di origine bancaria sul fronte del welfare, un settore a cui ogni anno gli enti destinano intorno al 30% (300 milioni di euro nel solo 2012) delle loro erogazioni filantropiche.

L'idea è quella di sviluppare forme innovative nel campo dell'assistenza sociale che, facendo leva sul principio di sussidiarietà, "promuovano la formazione di un welfare di comunità, ovvero un welfare basato su una pluralità di soggetti, ma anche di soluzioni, in cui sostenibilità, equità, accesso e responsabilità si articolino in formati nuovi e trovino un baricentro essenziale nel territorio e nella comunità, comunque definita".

Il documento dell'Acri è stato predisposto da un apposito Gruppo di Lavoro e indica tre priorità a cui ispirare gli interventi nell'area socio-assistenziale: individuare modelli capaci di perseguire obiettivi sia di efficacia che di efficienza; implementare interventi che sviluppino o potenzino le risorse umane e professionali, nonché le reti presenti sui territori; promuovere sistemi di "governo comunitario" e di erogazione dei servizi in grado di integrare in modo virtuoso, in una logica di sussidiarietà, le risorse pubbliche e quelle private disponibili.

Sempre in merito alla necessità di ridisegnare il welfare, si segnala il lavoro di ricerca di Aicon che ha presentato a maggio 2014 uno short-paper "Co-Produzione. Ridisegnare i servizi di welfare" curato dal Matteo Orlandini, Sara Rago e Paolo Venturi. Il paper esamina il concetto di co-produzione come processo di coinvolgimento dei cittadini nella produzione di servizi di welfare. A partire dall'osservazione dei cambiamenti in atto nel contesto socio-economico (differenziazione dei bisogni, evoluzione demografica, modificazione dei bisogni di natura qualitativa) e del relativo paradigma di sviluppo (cd. "sviluppo umano") all'interno del quale tale concetto si colloca, analizza anzitutto l'origine e i principi fondamentali della co-produzione. Dà poi evidenza alle fasi di progettazione di un servizio co-prodotto, anche attraverso l'approfondimento di due esempi, uno di valenza nazionale e uno di respiro internazionale. Infine osserva in prospettiva futura, con particolare riferimento al ruolo che i soggetti del Terzo settore, in una logica di ridisegno dei servizi di welfare, possono assumere all'interno dei processi di co-produzione.

7. Il senso del lavoro volontario

La Legge 266/1991 è stata generata nel contesto di un dibattito polifonico, la cui fase parlamentare (seppure durata ben sette anni) è solo una piccola parte. La prima significativa occasione di discussione del ruolo del volontariato nel sistema di welfare pubblico è stata concomitante con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (conclusosi con la Legge 833/1978). A partire dalla fine degli anni '70 e durante tutti gli anni '80, il dibattito sul ruolo delle esperienze di solidarietà organizzata al sistema pubblico di welfare è stato acceso.

I convegni biennali organizzati dal Centro Nazionale per il Volontariato ne hanno costituito la 'punta dell'iceberg'. Al termine del dibattito, la Legge 266/1991 ha regolato non tanto il volontariato in sé quanto i rapporti tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche, consentendo a istituzioni pubbliche e ad organizzazioni di volontariato di poter collaborare non occasionalmente, la Legge 266/1991 ha previsto che le organizzazioni di volontariato che intendono avere rapporti formali con le istituzioni pubbliche (contributi, agevolazioni, convenzioni), debbano essere iscritte ad un apposito registro, regolato e gestito dalle Regioni e dalle Province Autonome; per poter essere registrate le organizzazioni di volontariato devono avere alcune caratteristiche, tra le quali: finalità esclusive di solidarietà e assenza dello scopo di lucro, determinanza e prevalenza delle prestazioni personali volontarie e gratuite degli aderenti, democraticità della struttura, elettività e gratuità delle cariche associative, gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, trasparenza dei criteri di inclusione/esclusione degli aderenti, obbligo della formazione di bilancio e della regolazione delle modalità di approvazione; lo strumento della Convenzione regola la collaborazione tra organizzazioni di volontariato e istituzioni pubbliche.

Le proposte di aggiornamento della Legge 266/1991 contenute nelle Linee guida per la riforma del terzo settore possono essere classificate in parte come proposte di innovazione, in parte come proposte di revisione. Le linee guida di riforma del terzo settore propongono revisioni della

Legge 266/1991 con riferimento a:

- 1) Registri del volontariato: viene proposta una centralizzazione nazionale del registro, attualmente avente base regionale.
- 2) Convenzioni: si cita la necessità di definire criteri più trasparenti nell'affidamento di servizi in Convenzione alle organizzazioni di volontariato.
- 3) Centri di Servizio al Volontariato: viene menzionata l'opportunità di una riorganizzazione del sistema dei Centri di Servizio al Volontariato.
- 4) Osservatorio nazionale per il volontariato: viene proposto di rivedere i compiti e le modalità di funzionamento.

Le linee-guida propongono innovazioni della Legge 266/1991 con riferimento a:

- 1) Scuola: si propone di considerare le organizzazioni di volontariato come attori della formazione alla cittadinanza degli studenti delle scuole.
- 2) Reti: si ritiene opportuno innovare la normativa per dare un maggiore riconoscimento alle reti di organizzazioni di volontariato di secondo livello (organizzazioni composte da organizzazioni).
- 3) Accountability: viene menzionata l'utilità di richiedere alle organizzazioni di volontariato nuove modalità di rendicontazione economica e sociale.

L'attenzione del Governo su Registri, Convenzioni e Accountability si motiva con lo sviluppo che negli anni seguenti all'approvazione della Legge 266/1991 ha avuto la pratica della collaborazione non occasionale tra organizzazioni di volontariato e istituzioni pubbliche.

La rilevazione della Fondazione Volontariato e Partecipazione e del Centro Nazionale per il Volontariato "Struttura e Dinamica delle Organizzazioni di Volontariato in Italia" ha rilevato che nel 2013 circa la metà delle organizzazioni di volontariato non operanti nel campo della donazione è risultata titolare di una o più Convenzioni con enti pubblici. In alcuni ambiti d'intervento come la Protezione Civile la quota di organizzazioni di volontariato titolari di Convenzioni con istituzioni pubbliche supera il 70%.

L'attenzione del Governo sulle organizzazioni di secondo livello può essere motivata dallo sviluppo delle affiliazioni delle singole organizzazioni a federazioni aventi base provinciale, regionale, nazionale. Sempre la rilevazione Fvp/Cnv "Struttura e Dinamica delle Organizzazioni di Volontariato in Italia" ha rilevato che nel 2013 circa il 60% delle organizzazioni di volontariato ha aderito a una federazione nazionale. Inoltre l'adesione ad una federazione nazionale comporta spesso non solo un legame di appartenenza, ma anche la fruizione di servizi di formazione, consulenza, promozione.

In merito al ruolo educativo del volontariato, l'attenzione del governo si motiva anche con la lunga esperienza di interventi nelle scuole italiane che le associazioni hanno accumulato negli ultimi dieci anni, anche grazie ad appositi progetti 'Scuola e Volontariato' promossi e realizzati con il contributo di Centri di Servizio, Uffici Regionali Scolastici, Organizzazioni di secondo e terzo livello.

8. Fonti

Sulla legislazione del terzo settore si vedano le seguenti quattordici fonti normative:

Legge 20/05/1985 n. 222 (Enti eccl.)

Legge 26/02/1987 n. 49 (ONG)

Legge 16/10/1989 n. 364 (TRUST)

Legge 30/07/1990 n. 218 (Fondazioni banc.)

Legge 11/08/1991 n. 266 (ODV)

Legge 8/11/1991 n. 381 (Coop soc.)

Legge 16/12/1991 n. 398 (ASD)

D.Lgs. 29/06/1996 n. 367 (Fondazione Lirico-sinf.)

D.L.gs. 04/12/1997 n. 460 (ONLUS)

Legge 13/05/1999 n. 133 (SSD)

Legge 7/12/2000 n. 383 (APS)

Legge 23/12/2000 n. 388 (Fondazioni univ.)

Legge 24/12/2003 n. 350 (Ass. bandistiche)

Le linee guida per la riforma del terzo settore sono scaricabili sul sito della Presidenza del Consiglio al seguente link: <http://www.palazzochigi.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=75603>

Sul primo paragrafo (*Come nasce la riforma*) si veda il web magazine www.volontariatoggi.info e il sito www.vita.it

Sul secondo paragrafo (*Lo spirito della riforma: un nuovo terzo settore*) si vedano i risultati del Censimento Istat sulle Istituzioni non profit (<http://censimentoindustriaeservizi.istat.it/istatcens/category/non-profit/>), l'intervista di Giuseppe Frangi a Stefano Zamagni su www.vita.it e il commento di Edoardo Patriarca su www.volontariatoggi.info

Sul terzo paragrafo (*Gli obiettivi e le motivazioni*) si vedano gli atti della VII Edizione delle Giornate di Bertinoro (<http://www.legiornatedibertinoro.it/documents/LeGiornatediBertinoroVIII.pdf>), la risoluzione del Parlamento europeo sull'economia sociale (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//IT>).

Sulla proposta di Legge Bobba-Lepri sull'impresa sociale si veda: <http://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/item/66-cambiare-la-norma-sull-impresa-sociale-una-proposta.html>

Sul quarto paragrafo (*Il percorso della riforma*) si veda www.volontariatoggi.info

Sul quinto paragrafo (*Le sfide della trasparenza per il terzo settore*) si veda www.csvnet.it

Sul sesto paragrafo (*Il terzo settore nel welfare italiano*) si veda il Rapporto Annuale 2014 dell'Istat (Capitolo 4 "Tendenze demografiche e trasformazioni sociali. Nuove sfide per il sistema di welfare"), lo short paper di Aiccon "Co-Produzione. Ridisegnare i servizi di welfare" (www.aiccon.it) e le "Linee programmatiche comuni per rendere sempre più efficace l'intervento delle Fondazioni di origine bancaria sul fronte del welfare" (www.acri.it).

Sul settimo paragrafo (*Il senso del lavoro volontario*) si veda la rilevazione periodica sulle Organizzazioni di Volontariato "Struttura e dinamica delle Organizzazioni di Volontariato nell'Italia della crisi". I report e le sintesi sono scaricabili gratuitamente sul sito www.volontariatoepartecipazione.eu

La Fondazione Volontariato e

Partecipazione è un think-tank indipendente che offre analisi rigorose, originali, accessibili e attuali sui caratteri, le tendenze e il contesto d'azione del volontariato e della partecipazione sociale in Italia, proponendo stimoli critici e orientamenti per un'azione più consapevole. La Fondazione Volontariato e Partecipazione promuove, progetta e realizza attività di ricerca a livello locale, regionale, nazionale, europeo per le organizzazioni della società civile e le istituzioni.

comunicazione@volontariatoepartecipazione.eu



**Fondazione
Volontariato
e Partecipazione**

via A. Catalani 158
55100 Lucca
Tel. +39 0583 587645
Fax +39 0583 312748
E-mail info@volontariatoepartecipazione.eu
www.volontariatoepartecipazione.eu