

## **Documento di indirizzo dell'osservatorio nazionale per il volontariato sull'attuazione integrata delle leggi 266/91 e 381/91**

### 1. Premessa

1.1 Esiste un profilo di particolare rilievo, che rappresenta la chiave di lettura di questo documento e come tale va chiarito ed espresso in apertura. Nell'ultimo scorcio della passata legislatura il Parlamento ha avviato un rilevante processo di riforma istituzionale che ha avuto come perno due provvedimenti di carattere generale (Legge 241 e Legge 142), ai quali si ricollegano e con i quali si interconnettono le leggi sulle organizzazioni di volontariato e sulle cooperative sociali.

L'elemento centrale e unificante di questa iniziativa riformistica è rappresentato dalla ridefinizione e dalla valorizzazione della soggettività pubblica e sociale di diversi attori quali il cittadino singolo (Legge 241), la comunità locale (Legge 142) le libere forme di aggregazione dei cittadini per scopi solidaristici (Legge 266 e Legge 381).

E' stato così compiuto un significativo passo avanti nell'attuazione dell'orientamento costituzionale per il quale molteplici sono i soggetti portatori di una capacità propria di diretto adempimento dei "doveri inderogabili" di solidarietà economica e sociale previsti dall'art. 2 della Costituzione.

1.2 La 266 e la 381 rappresentano quindi due punti avanzati del processo di riforma istituzionale del Paese, ed appaiono coerentemente strutturate in quanto prevedono:

- a) la finalizzazione tipicizzante e vincolante sia per le organizzazioni di volontariato sia per le cooperative sociali, ad operare in ordine all'interesse collettivo;
- b) elementi strutturali (democraticità trasparenza vincoli operativi, forme di controllo, atti a garantire la coerenza fra gli scopi dell'azione e l'assetto organizzativo e funzionale dei soggetti);
- c) la precisazione delle modalità di raccordo con lo Stato nelle sue varie articolazioni.

1.3 Peraltro l'attuazione delle leggi 266 e 381 come per tutte le leggi di riforma ha oggi dinanzi due alternative: svilupparsi in modo coerente con gli indirizzi suesposti producendo così un ulteriore avanzamento nella direzione della riforma istituzionale oppure realizzarsi in modo da ridurre, complicare ed addirittura isterilire l'impatto innovativo dei procedimenti emanati. A partire da una simile valutazione pare opportuno all'Osservatorio per il Volontariato produrre questo documento di indirizzo, al fine di chiarire ed esplicitare, nei paragrafi 2 e 3 gli elementi portanti di una linea attuativa coerente con le opzioni che stanno alla base delle due leggi. Di esse bisogna inoltre tenere conto nella ridefinizione delle azioni settoriali e, più in generale, delle politiche

sociali e degli orientamenti strategici delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali medesime. A questi temi sono dedicati i paragrafi 4 e 5.

2. Le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali: omogeneità, distinzione, complementarità

2.1 La legge 381 e la legge 266 hanno disegnato due forme organizzative ad un tempo omogenee e distinte. Una sintetica evidenziazione degli elementi di omogeneità e di distinzione può permettere di chiarire anche la complementarità che caratterizza i due soggetti e da ciò far discendere coerenti orientamenti attuativi.

2.2 Omogeneità

Finalità: ambedue i soggetti si caratterizzano per l'impronta solidaristica. Infatti le cooperative sociali hanno lo scopo di "perseguire l'interesse generale della comunità" (art. 1/381) e attraverso le organizzazioni di volontariato i volontari svolgono attività esclusivamente per fini di solidarietà (art. 2/266). Quindi ambedue sono organizzazioni di forma privata che operano con lo scopo, di natura pubblicistica, di apportare vantaggi e benefici alle comunità entro cui agiscono.

Democraticità: la struttura democratica formale, naturale elemento costitutivo della cooperazione, è prevista come caratteristica vincolante anche per le organizzazioni di volontariato (art. 266).

È interessante notare come, nell'ambito dell'intervento sociale l'introduzione di soggetti rigorosamente caratterizzati sul piano della democrazia formale, rappresenti una rilevante novità. Infatti per nessuno dei soggetti tradizionalmente operanti nel settore socio-assistenziale (fondazioni, associazioni, enti religiosi...) la democraticità è prevista come elemento strutturale.

2.3 Distinzioni

Volontari nelle organizzazioni di volontariato si tratta di una presenza strutturale ed esclusiva per quanto concerne la composizione della base sociale e la responsabilità gestionale e "determinante e prevalente" per quanto concerne lo svolgimento delle attività (art. 3 Legge 266).

Nelle cooperative sociali abbiamo invece nella base sociale, e quindi nella partecipazione alla gestione, una presenza facoltativa del volontariato in ogni caso limitata al 50% dei soci. Inoltre, per lo svolgimento di attività convenzionate, è previsto che l'apporto dei volontari sia integrativo e complementare (art. 3/381).

Peraltro in ambedue le leggi risulta precisato che la condizione di volontario è caratterizzata dal fatto di "prestare attività", quindi dello spendere concretamente tempo

ed energia non dalla semplice adesione alla organizzazione.

Lavoratori retribuiti nelle organizzazioni di volontariato si tratta di una presenza non prevalente, ammessa esclusivamente "nei limiti necessari al regolare funzionamento" (quindi come apporto per i servizi generali e non all'esercizio della specifica attività) ed incompatibile con il rapporto associativo (art 3 Legge 266).

Nelle cooperative sociali si tratta di una presenza determinante che può risultare anche esclusiva, sia entro la compagine sociale, sia entro la struttura operativa.

Gestione di servizi: per le cooperative sociali la legge 381 prevede espressamente l'attività di "gestione di servizi socio-sanitari ed educativi" (nella fattispecie da intendersi come funzionamento interno), "attività" e "progetti" (che indicano modalità operative dotate del carattere di continuità o compiutezza, ma che non necessariamente sono riconducibili alla creazione di strutture organizzate per la stabile gestione di servizi).

Attività commerciali e modalità di finanziamento: lo svolgimento dell'attività commerciale risulta sostanzialmente precluso alle organizzazioni di volontariato, mentre per le cooperative sociali rappresenta un elemento connaturato alla loro caratterizzazione di impresa.

Tale diversità trova riscontro nelle modalità di finanziamento delle due realtà. Per l'una le entrate non hanno mai (se non in casi che debbono restare marginali) la caratteristica di corrispettivi per attività produttive e commerciali: in via ordinaria il finanziamento deve provenire da contributi, rimborsi spese, donazioni e lasciti (art. 5/266). Per le cooperative invece ricevere corrispettivi per l'attività svolta, sia essa socio-sanitaria, educativa o di produzione e vendita di beni e servizi diversi, rappresenta la naturale forma di acquisizione di risorse economiche.

Convenzioni: conseguentemente e coerentemente con quanto sopra evidenziato, anche le convenzioni stipulate con gli enti pubblici risultano essere profondamente diverse. Per le cooperative, di norma, esse regolano uno scambio di natura commerciale, caratterizzato da un rapporto diretto tra entità delle prestazioni ed entità dei corrispettivi. Per le organizzazioni di volontariato esse riguardano il sostegno ad attività e progetti, e l'intervento economico del soggetto pubblico si configura non come scambio, bensì come apporto di sostegno e resta correlato alla entità delle spese vive sostenute, anziché essere proporzionale all'attività prestata.

#### 2.4 Complementarità

Dalle considerazioni suesposte emerge, come nel disegno del legislatore, ai due soggetti competano ruoli diversi nell'attuazione e nello sviluppo delle politiche sociali.

Le cooperative sociali sono chiamate ad operare laddove si realizzi un rapporto di scambio economicamente significativo con soggetti terzi pubblici e privati, e ad esse è possibile l'affidamento di servizi da parte di enti locali.

Le organizzazioni di volontariato operano in modo più articolato sul fronte della promozione, della tutela e del sostegno sociale; esse scelgono liberamente quali interessi dei cittadini intendono tutelare e quali iniziative promuovere, ed in relazione a ciò possono collegarsi alle strutture pubbliche anche mediante la stipula di convenzioni ricevendo contributi e rimborsi secondo modalità prestabilite.

Si tratta, per le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato, di una palese complementarità di ruoli, da espletare nell'ambito di un comune scopo solidaristico.

Appare quindi di tutta evidenza quanto siano fuori strada gli orientamenti di alcuni enti pubblici, volti a creare una sorta di concorrenzialità fra organizzazioni di volontariato e cooperative sociali in ordine alla gestione dei servizi, addirittura attraverso gare d'appalto.

### 3. Verso una coerente strumentazione attuativa

3.1 Come si è visto i due soggetti - organizzazioni di volontariato e cooperative sociali - sono caratterizzati:

da una rilevante omogeneità nel piano della natura istituzionale e degli scopi (soggetti privati vincolati a scopi solidaristici);

da una forte distinzione/complementarità per quanto concerne alcuni elementi strutturali, quali il lavoro volontario e quello remunerato, ed operativi, quali il tipo di attività e le modalità di relazioni con i soggetti istituzionali pubblici.

Appare dunque quanto mai necessario che la fase attuativa delle due leggi si sviluppi in modo consequenziale con l'impianto di base creato dal legislatore nazionale e che ciò avvenga in modo consonante nei tre ambiti interessati da tale processo, vale a dire: i provvedimenti attuativi di livello nazionale; la legislazione ed i provvedimenti regionali; il riassetto statutario e operativo interno alle organizzazioni di volontariato ed alle cooperative sociali.

### 3.2 Provvedimenti attuativi a livello nazionale

Nella emanazione di provvedimenti attuativi sia di normazione primaria, sia di carattere regolamentare, appare opportuno da un lato valorizzare gli elementi di specificità, caratteristici di ciascuna delle due realtà, dall'altro prevedere un approccio univoco agli elementi di omogeneità che li caratterizzano.

Sotto il primo profilo si tratta di coordinare diversi provvedimenti di natura

regolamentare, emanati anche da diversi dicasteri, affinché si evitino improprie sovrapposizioni ed inopportune interferenze.

Riguardo al secondo profilo, fatte salve le interconnessioni con leggi settoriali di cui si dirà più avanti, appare urgente e rilevante una iniziativa volta a creare un sistema fiscale omogeneo, specifico e coerente per organizzazioni di volontariato, cooperative sociali ed altri soggetti no profit.

In generale va poi sottolineata l'esigenza di un punto di riferimento unico ed adeguato per coordinare le iniziative dei diversi Ministeri che intervengono su questo tema.

### 3.3 Legislazione regionale

La legislazione regionale attuativa sia della legge 266 che della 381 ha dinanzi due alternative: sviluppare e dettagliare con riferimento alle specificità locali, gli orientamenti riformistici che caratterizzano le leggi nazionali, oppure tendere ad annacquarli, riducendone l'impatto innovativo.

In ogni caso va tenuto presente che l'attuazione a livello regionale pone problemi di tecnica legislativa e di impianto istituzionale affatto nuovi, rispetto alle tradizionali leggi di settore. In questo caso si ha a che fare con soggetti per loro natura intersettoriali. Le organizzazioni di volontariato operano nell'ambito dei servizi sociali e della sanità, ma anche della protezione ambientale e dei beni culturali. Le cooperative sociali con la loro azione intersecano gli assessorati ai servizi sociali, alla sanità, alla formazione professionale, al lavoro. Appare dunque essenziale che l'approccio, e di conseguenza la tecnica legislativa, non tenda ad interpretare le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali esclusivamente come strumenti per le politiche socio-assistenziali, bensì tendano a meglio definirle e valorizzarle come soggetti attivi ed operanti in diversi ambiti delle politiche regionali.

### 3.4 Soggetti privati

Ritenere che l'attuazione delle leggi 266 e 381 sia compito esclusivo dello Stato e delle Regioni ed alle organizzazioni di volontariato e alle cooperative sociali competa esclusivamente l'attesa e l'attuazione dei provvedimenti da essi emanati, significa non aver presente la funzione propria dei comportamenti privati in ordine alla creazione del "diritto materiale", frutto del rapporto tra norma codificata e concreta modalità di operare e di orientarsi dei soggetti interessati.

Il problema si pone soprattutto laddove la nuova normativa richiede cambiamenti più o meno rilevanti rispetto alla situazione in cui si trovano i vari soggetti, oppure presenta

soluzioni non pienamente confacentesi alle attese ed alle istanze da essi rappresentate. Da ciò possono discendere comportamenti riottosi contestativi o elusivi. Il determinarsi di simili fenomeni appartiene alla naturale e positiva dialettica sociale ed istituzionale e non va considerato come fenomeno negativo.

Peraltro, va rilevato che, di massima, solamente un periodo di corretta e coerente attuazione di un indirizzo legislativo, permette di pervenire ad una sua equilibrante valutazione ed alla decisione circa eventuali modifiche di maggiore o minore rilievo. Quando invece l'attuazione risulta fortemente condizionata da spinte e resistenze antagonistiche, risulta sempre assai difficile stabilire se l'imperfezione o addirittura l'inesistenza dei risultati discenda da una errata impostazione legislativa o da una sua inadeguata ed incoerente attuazione (si pensi al dibattito tuttora in corso ed alle diverse opinioni circa la legge 180).

Compete dunque a organizzazioni di volontariato e cooperative sociali valutare, in modo equilibrato e consapevole, se impegnarsi a fondo, per quanto di propria competenza, ne dare un esito attuativo rapido e coerente alla normativa nazionale anche quando questa impone di modificare impostazioni ed assetti consolidati, affrontando problemi anche complessi, di riorganizzazione e riorientamento. Pare peraltro da ribadire come solamente una simile impostazione finalizzata alla coerente e sollecita attuazione, fondata su un univoco approccio da parte di Regioni, Enti pubblici e Stato e soggetti privati, potrà permettere entro breve termine, una equilibrata e consapevole valutazione degli esiti e di conseguenza l'adozione di eventuali correttivi.

#### 4. Interconnessioni

4.1 Un profilo di particolare rilievo attiene alle interconnessioni tra i provvedimenti in materia di cooperative sociali e organizzazioni di volontariato e quelli relativi:

- a) ai diversi ambiti delle politiche sociali;
- b) agli altri soggetti privati che agiscono entro l'ambito delle politiche sociali.

La novità di avere per la prima volta nell'ambito delle politiche sociali, legiferato per soggetti istituzionali, anziché come di consueto (L. 180, L. 309, L. 104) per settori di intervento, incide sul quadro generale e determina la necessità di una azione legislativa mirata ad una coerente ed evoluta ridefinizione dell'insieme.

4.2 Per quanto concerne gli ambiti ed i provvedimenti settoriali esiste innanzitutto l'esigenza di raccordare le legislazioni in materia di tossicodipendenze e di handicap con la normativa della 266 e della 381, nonché di provvedere ad una corretta dislocazione delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali nei relativi

piani di settore sia nazionali che regionali. Soprattutto in materia di inserimento lavorativo di tossicodipendenti ed handicappati pare opportuno definire rapidamente un ruolo caratteristico per le cooperative sociali di cui al punto b) dell'art. 1 della 381. Peraltro, in generale, l'esistenza di due soggetti tipici e strutturati quali le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali dovrebbe rendere naturale, nei provvedimenti settoriali, il riferimento specifico ora alle une, ora alle altre, ora ad ambedue in base a specifiche esigenze e finalità.

Dopo la 381 e la 266, qualsiasi generico riferimento presente in altre leggi a "Enti pubblici e privati" appare una rinuncia ad apprezzare e valorizzare l'opinione, che lo stesso legislatore ha compiuto, relativa al riconoscimento di soggetti specificamente finalizzati e caratterizzati per operare nell'ambito delle politiche sociali.

Un esempio positivo e significativo in questo senso è offerto dal decreto legge n. 148/93 in materia di interventi urgenti per l'occupazione che attribuisce, nell'ambito degli interventi di politiche attive di lavoro, un ruolo specifico alle cooperative sociali di inserimento lavorativo.

Analogo indirizzo si ritiene vada assunto sia nella messa a punto dei provvedimenti attualmente in gestazione, sia nella rivisitazione e attuazione di quelli già in essere.

4.3 Un altro fronte dal quale non pare si possa prescindere è quello degli altri soggetti la cui attività è contigua e connessa a quella di organizzazioni di volontariato e cooperative sociali.

I principali sono quelli ricompresi entro l'ampia dizione di "Associazionismo". Ad essi peraltro vanno aggiunti la cooperazione ordinaria e le fondazioni.

È evidente che l'essere intervenuti legislativamente solamente in due dei vari soggetti riconducibili all'ambito del "terzo sistema" produce uno squilibrio strutturale che richiede di essere sollecitamente recuperato, innanzitutto con l'emanazione di una nuova legge sull'associazionismo.