

Volontariato, non profit e società civile

Si sta scoprendo e rivalutando il ruolo della società civile e dell'economia sociale.

Nel vasto campo del "non profit" operano oggi numerosi soggetti le cui tipologie non sono sempre definite. Comincia comunque a consolidarsi il fenomeno del volontariato, anche grazie al riconoscimento legislativo. Un censimento per il terziario bresciano.

Franco Gheza

Premessa. Fattori storici, culturali e sociali stanno modificando profondamente il rapporto tra istituzioni e società civile. Nella riforma dello Stato sociale potrebbe iscriversi molta parte della cooperazione futura tra dimensione pubblica e dimensione privata.

La rivalutazione della responsabilità, legata al diritto di cittadinanza, sta facendo riscoprire il valore di tante iniziative autonome che sembravano destinate ad un ineluttabile assorbimento statale. Molte leggi recenti recepiscono la nuova direzione di marcia. Per quanto riguarda le leggi di sostegno alla soggettività sociale si possono ricordare la 266/91 sul volontariato e la 381/91 sulle cooperative sociali, mentre quella sull'associazionismo sociale è ancora all'esame del Parlamento.

Anche a livello regionale, dopo la legge n. 1 del 1986 relativa ai servizi socio assistenziali e le leggi n. 21 e 22 del 1990 sulla depubblicizzazione delle Ipab (a seguito della sentenza n. 396/88 della Corte Costituzionale e del decreto del presidente del Consiglio del 16 febbraio 1990), si è arrivati alla legge n. 31 dell'11 luglio 1997 contenente «norme per il riordino del servizio sanitario e sua integrazione con le attività dei servizi socia-

li».

Due sono le traiettorie che, pur in maniera diversa, sembrano stabilmente consolidarsi: la trasformazione del ruolo pubblico da quello di gestore diretto dei servizi a quello prevalente di indirizzo e controllo, esercitato nei confronti di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che cooperano per il raggiungimento di fini comuni. Il riconoscimento della centralità dei soggetti sociali nel territorio, intesi come protagonisti, nella comunità, di iniziative responsabili di solidarietà e di pubblica utilità, e non come semplici terminali di competenze e funzioni decentrate.

In sostanza, si sta riscoprendo e rivalutando il ruolo della società civile e dell'economia sociale. Negli ultimi venti anni queste tendenze si sono fuse con una tradizione secolare di solidarietà e si sono tradotte in una molteplicità di iniziative e di progetti che confluiscono nelle undici aree "merceologiche" elencate nel recente decreto legislativo 460 del 1997.

Intervenendo a favore delle Onlus (acronimo di Organizzazioni non lucrative di utilità sociale), il predetto decreto prende in considerazione le attività esercitate nei seguenti settori: as-

sistenza sociale e sociosanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; istruzione; formazione; sport dilettantistico; tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico di cui alla legge 1089/39, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del presidente della Repubblica 1409/63; tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; promozione della cultura e dell'arte; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica.

Ovviamente non basta operare in una delle predette aree di pubblico interesse per essere considerati Onlus. Esistono molte altre condizioni, a meno che si tratti di una organizzazione di volontariato iscritta al registro regionale.

Dal punto di vista civilistico, le tipologie di soggetti che operano nel campo del non profit sono numerose e parzialmente ignote non solo al Parlamento e al Governo, ma anche alle sedi scientifiche della ricerca. Tant'è vero che il decreto legislativo 460/97 è stato varato in via sperimentale per un biennio e sarà aggiornato in base agli effetti che l'applicazione del decreto indurrà a livello sociale.

Neppure a livello internazionale esiste accordo definitivo sulla individuazione dei soggetti non profit. In Italia, alcune tipologie di attori sociali incominciano però ad essere riconosciuti. Sono le organizzazioni di volontariato ex lege 266/91, sono le cooperative sociali ex lege 381/91, sono le Ong (acronimo di Organizzazioni non governative) ex lege 49/87, sono le associazioni di promozione sociale ex lege regionale 28/96, sono

le fondazioni con finalità sociali, sono le associazioni sportive dilettantistiche ex lege 398/91, sono gli enti morali ex Ipab, sono alcune attività degli enti ecclesiastici di tipo concordatario.

La scelta di gestire i servizi di pubblica utilità attraverso l'una o l'altra delle forme giuridiche ricordate non è sempre frutto di una valutazione comparata di opportunità e di una matura consapevolezza dei ruoli pubblici e di quelli privati interpretati in chiave pubblica.

La riforma dello Stato sociale, ispirata ai principi di mutualità e di cooperazione come a quelli di libertà e di iniziativa responsabile, non può prescindere dai soggetti deputati alla gestione dei servizi, né dalle forme giuridico-organizzative adottate.

Per ora il legislatore è intervenuto nell'ottica delle agevolazioni fiscali e degli incentivi alle donazioni (da privato a privato) e non ancora dal punto di vista civilistico.

Le organizzazioni di volontariato dispongono tuttavia, da sette anni, di una propria legge di riconoscimento e di regolazione, la 266/91, e il fenomeno comincia a consolidarsi.

Il volontariato. I primi riferimenti al volontariato in Italia sono contenuti nella legge di riforma sanitaria del 1978 (n. 833) e nella famosa legge regionale n. 1 del 1986, seguita ora dalla combattuta legge regionale n. 31 del 1997.

Si può sperare che quel felice equilibrio raggiunto dalla legge regionale del 1986 tra i soggetti attivi nel campo socioassistenziale e sanitario non resti soltanto un ricordo storico. Alla base della riorganizzazione e della programmazione dei servizi socioassistenziali e sanitari in Lombardia si faceva riferimento infatti sia ai soggetti pubblici che ai soggetti privati e al volontariato, impegna-

ti nelle diverse funzioni della prevenzione, della cura e della riabilitazione. Il ritardo riscontrato nell'innescare un processo analogo di integrazione socio-sanitaria in tutte le altre regioni d'Italia sta forse causando una inversione di tendenza che vede prevalere l'egemonia sanitaria e il vassallaggio di molta parte dei servizi socioassistenziali.

Le organizzazioni di volontariato hanno la possibilità di percorrere la strada della partecipazione e della collaborazione con le istituzioni pubbliche nella gestione dei servizi, ma non vogliono essere ridotte ad una funzione di supplenza o di ammortizzatore sociale

per i disastri che possono essere causati da inadeguate scelte amministrative che fossero rese possibili dalla latitanza delle forze popolari dalla politica.

La corretta interpretazione degli statuti comunali, dei regolamenti e delle convenzioni, e soprattutto una solida cultura socio-politica eviteranno i rischi di strumentalizzazione reciproca tra pubblico e privato, per arrivare invece ad una matura e positiva collaborazione.

Il volontariato preso in considerazione dalla legge 266 non è quello informale che aderisce alla persona, alla famiglia, alle reti positive di relazione sociale, ma è quello organizzato. La legge 266 descrive il volontariato come un servizio reso dai cittadini in modo continuativo, con prestazioni personali, volontarie e gratuite, senza scopo di lucro e tramite

una organizzazione, per finalità sociali, civili e culturali.

Questo tipo di servizio volontario dunque esclude le attività personali, familiari o sociali di persone singole anche quando hanno un altissimo valore umano e civile. È un servizio che viene prestato dopo aver assolto il proprio dovere in famiglia, nel lavoro, nella partecipazione socio-politica.

Il volontariato della legge 266/91 si aggiunge ad altri campi di impegno, come quello dell'auto-aiuto o come quelli per i quali sono state emanate leggi *ad hoc*: così è per il volontariato internazionale,

per il servizio civile, per la donazione degli organi (Avis, Aido, ecc.).

La legge sul volontariato non esplicita riferimenti ideali, ma questi non si possono ignorare se si vuol dar vita all'autentico volontariato.

I valori ispiratori (religiosi, umanitari, o comunque civili) funzionano anche come antidoto ai pericoli dell'autogratificazione. Si tratta soprattutto del valore della vita e della valenza etica che sta dentro il rapporto di solidarietà umana e di cittadinanza.

Il criterio per valutare il vero volontariato è quello delle finalità solidaristiche e delle forme dell'organizzazione e della democraticità. Tutto il resto è subordinato, sia che si tratti di problemi commerciali, professionali, amministrativi o politici.

Da quest'ultimo punto di vista tuttavia non sono mai completamente fugate le



possibilità di collusione e di strumentalizzazione tra volontariato e sistema politico, sia nazionale che locale. Detto questo, l'autonomia e la responsabilità del volontariato richiedono un confronto maturo con il sistema politico per far svolgere al meglio le funzioni di programmazione, di controllo e di valutazione dei servizi.

Se il volontariato si spinge negli avamposti della società per scoprire i nuovi bisogni e le nuove povertà, la programmazione degli interventi, la verifica dei risultati e la stessa ricerca delle risorse economiche e professionali, sono compiti comuni della partecipazione politica.

Un modello nuovo per il terziario sociale. Per intercettare concettualmente e stimare la consistenza del lavoro donato in modo volontaristico conviene far riferimento ad un modello che comprende le seguenti quattro voci: lo Stato, il mercato, il terzo settore e il settore informale.

Con il termine "Stato" si intende il pubblico impiego (o parapubblico) fino al lavoro svolto negli enti locali. Con il termine "mercato" si intende l'occupazione creata nell'industria, nell'artigianato, nell'agricoltura e nei servizi: lavoro dipendente o indipendente, regolato da leggi e da contratti. Il "settore informale" è quello che riguarda la rete dei rapporti primari che esistono all'interno della famiglia, del vicinato, dei gruppi sociali, delle mille forme dell'amicizia e dell'auto-aiuto. In questo ambito può essere annoverato il "lavoro di cura" tipico della famiglia tradizionale: educativo, socio-assistenziale, culturale (trasferimento della cultura), professionale, con competenze e ruoli spesso ascriviti.

Recenti ricerche hanno messo in evi-

denza la funzione propriamente sociale svolta dalla famiglia con l'enumerazione di ben 126 abilità interne. Genitori e figli provvedono per il 73% dei casi all'assistenza degli anziani non autosufficienti, invalidi o handicappati. Il tempo dedicato tradizionalmente alle funzioni interne della famiglia raggiunge notevoli quantità, fino ad eguagliare a volte il tempo di lavoro dedicato alle attività extrafamiliari. Di fronte alla crisi delle relazioni e nel bel mezzo della cosiddetta emergenza relazionale, la protezione delle reti primarie di relazione è da tenere in grande considerazione.

La rilevanza del lavoro di cura si evidenzia ancor più nella fase in cui si sviluppa il lavoro extradomestico delle donne (65% dei casi nella fascia centrale d'età) richiamando all'interno della famiglia servizi offerti dalla pubblica amministrazione e dal mercato (servizi domiciliari a pagamento e con costi rilevanti).

Il "terzo settore" non è residuale, ma se escludiamo gli ambiti suaccennati diventa più facile il nostro compito di individuazione.

La conoscenza del terzo settore, meglio definito come economia civile, muove lungo le coordinate del "non profit".

Vediamo di che si tratta.

Alcune stime. A livello culturale e civilistico maggiori lumi paiono venire dal decreto legislativo n. 460 del 1997.

Due sono le grandi categorie da tenere presenti: gli Enc, enti non commerciali che non hanno l'obbligo di iscriversi al registro ditte della Camera di commercio, e le Onlus, organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Per quanto riguarda il volontariato, gli ultimi dati Istat parlano di 8.803 organizzazioni iscritte ai registri predisposti

dalle Regioni italiane. In Lombardia, al 31 dicembre 1997, erano iscritte 1.937 organizzazioni, pari circa al 20% del totale italiano.

La fascia di età piú rappresentata (43,2%) è quella compresa tra i 30 e i 54 anni. Il 30% sono i volontari appartenenti a classi giovanili (fino a 29 anni). Il 31% delle organizzazioni sono piccole: dagli 11 ai 20 volontari, mentre il 15% ha piú di 70 volontari. L'area di impegno prevalente è quella sanitaria (47%), seguita da quella sociale (38%), da quella della protezione civile (14%) e da quella ambientale (19%).

In vista di una piú compiuta ricerca, abbiamo avviato un progressivo censimento di questa realtà nel territorio bresciano. Per quanto riguarda le Onlus, le 259 organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale sono accreditate di 200 addetti e 15.000 volontari. Quelle non registrate sono stimate intorno alle 200, con 10.000 volontari.

Il parziale censimento fin qui condotto dal Centro servizi per il volontariato vede la presenza di 170 organizzazioni nell'area della salute, di 42 nell'area degli anziani e dell'auto-aiuto, di 37 nel campo delle ambulanze, di 26 nel campo della protezione civile e dell'ambiente, di 58 nel campo socioassistenziale, di 34 nel campo dei piú vari servizi, di 26 organizzazioni nel campo della solidarietà nazionale e internazionale.

Le cooperative sociali toccano quota 140; utilizzano 2.000 addetti e fruiscono della collaborazione di 2.000 volontari.

E veniamo agli enti non commerciali, individuati in base all'intreccio tra forma giuridica e scopo sociale.

Tra le associazioni primeggiano quelle sportive con ben 1.597 società, 287 nel solo capoluogo, e 112.000 tesserati. Le associazioni ambientali, culturali, edu-

cative, socio-assistenziali, socio-economiche sono stimate in numero di 400 con un migliaio di addetti. Le fondazioni sono censite nel numero di almeno 34, mentre i comitati, per il loro continuo farsi e disfarsi su temi specifici, non sono inventariati.

Si stima che gli enti morali, intesi come ex Ipab, ammontino a 51 con almeno 400 addetti, mentre le Ipab operanti come tali sono 180, con almeno 2.000 addetti. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (ex lege 288/85, revisione del Concordato '84) sono piú di 500, con oltre 1.300 addetti e con il grande serbatoio di volontariato assicurato da parrocchie e oratori.

Vi è poi una ulteriore distinzione tra le attività non commerciali degli enti ecclesiastici dedicate al culto, alla catechesi, alla cura delle anime, e le attività commerciali, per le quali si va analizzando la compatibilità con le Onlus legate ad attività di assistenza, beneficenza, istruzione, educazione. Si pensa che operino in questo campo almeno 300 comunità, con 3.000 addetti e con il vasto apporto degli istituti religiosi.

Le stime globali che scaturiscono da questa sommaria ricognizione documentano la presenza di 3.000 enti non commerciali di una certa consistenza, di cui alcune centinaia Onlus, pari al 3,6% degli enti che sono iscritti nel registro ditte della Camera di commercio.

Gli addetti nel settore ammontano a 10.000, pari al 3% circa dei 325.000 dipendenti bresciani, mentre la percentuale nazionale è dell'1,8%. Un dato che conferma la particolare consistenza del fenomeno a livello bresciano.

I volontari militanti, cioè quelli che dedicano un significativo numero di ore settimanali all'impegno (almeno 5), sono considerati 15.000, mentre quelli

che offrono una disponibilità saltuaria, intermittente, sono almeno 100.000.

Dove va il volontariato? «Il crescere di nuovi bisogni, l'inadeguatezza dell'intervento pubblico o del privato (il primo per limiti, il secondo per mancanza di interessi) a coprire certe esigenze, concorrono a spiegare la vitalità del terzo settore che si va organizzando sempre più in forma di impresa», sostiene l'economista Pippo Ranci.

Le caratteristiche per così dire "strutturali" dei soggetti del terzo settore sono sostanzialmente tre: la democrazia interna che si fonda sulla responsabilità dei cittadini, la democrazia economica che si fonda sulla proprietà, sulla partecipazione e sul controllo delle attività, e – infine – l'assunzione diretta di fini sociali.

Si tratta di quel "mestiere diffuso" che le organizzazioni non profit svolgono nella società e che le imprese commerciali e l'amministrazione pubblica non

fanno in modo sufficiente o soddisfacente.

Nella società dei servizi, la responsabilità personale diventa prevalente rispetto alla funzione della tecnologia e del capitale.

Allora le società di persone potranno maggiormente espandersi rispetto alle stesse società di capitali. In Italia questo si vede ancora poco, perché sono esistiti fino a ieri i divieti legislativi al formarsi di società di professionisti, ma il futuro del non profit nel terziario sociale – sostiene Pippo Ranci – sarà decisamente innovativo rispetto agli stessi settori tradizionali.

L'ente pubblico – dice Elio Borghonovi – è interessato dal passaggio da erogatore di incentivi a semplice regolatore, cioè a definitore di regole generali e a facilitatore dello sviluppo e dell'iniziativa imprenditoriale.

Queste sono le basi per lo sviluppo del terzo settore, o meglio – come dice Stefano Zamagni – dell'economia civile.