

20091

La Legge / sul Volontariato
Problemi & Prospettive

Centro Nazionale per il Volontariato
con il patrocinio Ministero Affari Sociali

Seminario di Studio:
Roma, 19 Novembre 1991
sede ANCI



COPIA UNICA



266/91

La Legge sul Volontariato
Problemi & Prospettive

Centro Nazionale per il Volontariato
con il patrocinio Ministero Affari Sociali
Seminario di Studio:
Roma, 19 Novembre 1991
sede ANCI, via Prefetti, 46

Quaderni del Centro Nazionale per il Volontariato

Editrice

Re - print
Editoria congressuale

via Cimarosa, 10
35031 Abano Terme



CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO
C.P.202 - 55100 LUCCA - Tel. 0583 / 41 95 00

Sommario

- I^a Parte -

Introduzione

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale Volontariato

Relazioni

Settimio Carmignani
Università Torvergata Roma

**Gli aspetti pubblicitici
della L. 266/91**

Luciano Brusaglia
Università di Pisa

**Gli aspetti privatistici
della L. 266/91**

Nando Odescalchi
*Assessore ai Servizi Sociali
Regione Emilia-Romagna*

Le regioni dopo la L. 266/91

Dibattito

Erminio Ermini, *Federavo (Federazione Associazione Volontari Ospedalieri)*
Franco Noli, *Presidente PrANaRCEM (Privata Associazione nazionale per
la Ricerca di Cure Efficaci contro la Mucoviscidosi)*

Gianfranco Arnoletti, *CIFA (Centro Internazionale Famiglie Affidatarie)*

Giovanni Barbagli, *Presidente Consulta regionale volontariato Toscana*

Luigi Luisi, *VIDAS Milano (Volontari Italiani Domiciliari Assistenza
Sofferenti)*

Massimo Bacchella, *FACI (Federazione Associazioni del Clero)*

Daniela Zalateu, *AISM (Associazione Italiana Sclerosi Multipla)*

Giuseppe Bicocchi, *Vicepresidente Centro Nazionale per il Volontariato*

Giancarlo Bastianello, *AES - Padova*
Franca Guidotti, *Presidente Unire di Torino*
Orazio Trioni, *Associazione audiolesi*
Graziano Zoni, *Gruppo Emmaus*
Rina Muzzi, *Responsabile Ipab e Volontariato Regione Emilia Romagna*
Umberto Giella, *ANPAS (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenza)*
Giuseppe Berruto, *UNITRE Piemonte*
Don Pasquale Ransenico, *Centro Nazionale Opere Salesiane*

Repliche

Nando Odescalchi
Luciano Brusaglia
Settimio Carmignani
M. E. Martini

Comunicazione

Felice Scalvini **Rapporto con la cooperazione sociale**
Consorzio Naz. Coop. Solidarietà Sociale

Conclusioni

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale Volontariato

Sommario

II^ Parte

Introduzione

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale Volontariato

Relazioni

Gian Mario Colombo **La problematica fiscale**
Collaboratore "Il Sole 24 ore"

Vincenzo Proia **La problematica assicurativa**
Direttore Generale Ministero dell'Industria

Paolo Maroldi **La problematica assicurativa**
Dirigente Assicurazione Cattolica

Massimo Santoro **I fondi speciali regionali delle**
Dirigente Bancario **Casse di Risparmio**

Franco Bentivogli **Flessibilità dell'orario di lavoro**
Sindacalista CISL

Dibattito

Franca Pellini, *Presidente ANED (Associazione Nazionale Emodializzati)*
Giovanni Ciceri, *Aibi (Associazione amici dei bambini)*
Rosa Russo Jervolino, *Ministro Affari Sociali*
Ermini, *Federago (Federazione Associazione volontari Ospedalieri)*
Stefano Raghianti, *Centro Nazioane Volontariato*
Silvia Cerri, *ADMO Lombardia (Associazione Donatori Midollo Osseo)*
Luciano Tavazza, *Fondazione italiani volontariato*
Luigi Luisi, *Segretario nazionale Agesci*
Giampiero Farru, *Centro regionale Volontariato Cagliari*
Tullio Nocera, *MAC (Movimento Apostolico Ciechi)*
Ilva Moretti, *AICE Lombardia (Associazione italiana contro l'epilessia)*
Umberto Giella, *ANPAS (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze)*

Repliche

Gian Mario Colombo
Vincenzo Proia
Paolo Maroldi
Massimo Santoro
Franco Bentivogli

Conclusioni

Rosa Russo Jervolino - *Ministro Affari Sociali*
Maria Eletta Martini - *Presidente Centro Nazionale Volontariato*

INTRODUZIONE

Maria Eletta Martini

Ringrazio per questa presenza numerosa e puntuale che, per la verità, ci aspettavamo, sia perchè avevano richiesto questo incontro una serie di associazioni, sia perchè questa legge, che viene dopo la legge 142, e la 241 e la presentazione e l'approvazione degli Statuti da parte di comuni e province, pone una serie di problemi per la sua applicazione.

Non solo, ma la legge contiene al suo interno deleghe al Ministero delle Finanze per il settore fiscale, al Ministero dell'Industria per quanto riguarda il settore assicurativo, e soprattutto pone una serie di problemi di collegamento con le regioni, siano esse dotate o meno di una legge sul volontariato. La collocazione stessa delle leggi regionali -alcune all'interno della legge sui servizi sociali, altre autonome- pone alle singole Regioni una ulteriore serie di problemi.

Oltre alla delega al Ministero delle Finanze, ci sono problemi fiscali immediati, il tutto aggravato dal fatto che le associazioni del volontariato non hanno molta dimestichezza con procedure di questo tipo.

E allora, in accordo col Ministro per gli Affari Sociali che -ringrazio per essere presente- non solo per essere venuto ad ascoltare le esigenze che le Associazioni pongono, anche perchè criteri di applicazione possano essere i migliori possibili.

Poi ci sono i problemi delle assicurazioni. La legge prevede la obbligatorietà, ma attraverso chi?, come?

E ancora ci sono i problemi di fondo dell'associazionismo. Da una parte, c'è la corsa a diventare tutti volontari, dimenticando altre normative: quella delle cooperative sociali (approvata di recente) quella, in itinere, sulle associazioni che sono di autoformazione e hanno un loro grande valore, anche se non offrono "servizi". Questa legge regola i rapporti delle associazioni di volontariato con le istituzioni; io avrei voluto titolare la legge: "Rapporto delle associazioni con le istituzioni", ma poichè molte leggi regionali si esprimono in termini diversi, non potevamo disattenderle; questa legge "è figlia" delle leggi regionali ed ha introdotto elementi nuovi (quelli che maggiormente analizzeremo) che sono estranei alle competenze delle Regioni.

Per finire c'è una serie di problemi che vanno dall'iscrizione all'albo o al registro, al come si configurano, nei confronti della legge, le associazioni a livello nazionale.

Abbiamo messo assieme persone esperte nei diversi settori, ed organizzato il seminario in tre spazi.

Nel primo, il dottor Carmignani, dell'università Torvergata di Roma tratterà degli aspetti pubblicistici, il prof. Brusuglia dell'Università di Pisa gli aspetti privatistici e l'Assessore ai servizi sociali della Regione Emilia-Romagna tratterà dei temi che si pongono alle regioni dopo la legge 266/91.

Nel secondo spazio, esamineremo la flessibilità degli orari di lavoro e i rapporti del volontariato con la cooperazione.

Infine, approfondiremo gli aspetti fiscali e assicurativi e la novità dei fondi regionali costituiti con i proventi delle Casse di risparmio.

Concluderà il ministro Jervolino, che ringrazio per la sua partecipazione diretta, per averci sostenuto in questa iniziativa col suo patrocinio e per quanto si farà carico delle nostre preoccupazioni e delle nostre speranze.

Settimio Carmignani
Università Torvergata Roma

Premessa. Questa legge parte dall'esperienza già delle regioni, ma anche da alcuni principi nobili della Carta costituzionale, quali gli art. 2, 4 e 18.

All'art. 2 si dice: *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*.

L'art. 4, comma 2, dice: *"Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"*.

L'art. 18, comma 1, dice: *"I cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale"*.

L'oggetto di questa legge è l'attività di cittadini che si associano liberamente -come dice l'art. 18 Cost.- per svolgere una attività che concorre evidentemente al progresso materiale e spirituale della società -come dice l'art. 4 Cost.-, in adempimento di doveri di solidarietà sociale, come dice l'art. 2. Sarebbe semmai curioso domandarsi come mai sono dovuti passare quarantacinque anni per poter accorgersi di questo, evidentemente per un certo ritardo culturale che l'Italia ha avuto fino ad un decennio fa nell'ammettere la possibilità di qualche cosa che non fosse pubblico" e quindi di un'azione così pregnante come quella del volontariato, gestita, diretta in libertà. Quindi direi che questa legge a livello nazionale adempie ad alcuni progetti costituzionali, riconosce l'esistenza di soggetti che agiscono all'interno di principi costituzionali.

Ciò premesso, vorrei individuare quegli aspetti pubblicistici che mi sembra di aver intravisto in questa legge.

Gli aspetti pubblicistici. All'art. 1 la legge dice: *"La repubblica riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, di solidarietà e pluralismo"* (sono le stesse parole delle norme costituzionali prima annunciate) *"ne promuove lo sviluppo salvaguardandone"*

l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale ..."

Quindi la legge individua tre obiettivi: riconoscere il valore sociale e la funzione del volontariato; promuoverne lo sviluppo e favorirne l'apporto originale. Persegue questi obiettivi con tre strumenti indicati negli articoli 6, 7 e 12: i Registri generali regionali, le Convenzioni e l'Osservatorio nazionale per il volontariato, con una funzione di promozione dello sviluppo del fenomeno del volontariato visto in questa legge come importantissimo per la vita del paese.

a) Registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome. (art. 6). Vorrei sottolineare che la legge parla di un "diritto" ad essere iscritti nei registri. E' importante soprattutto perchè non si tratta di una mera aspettativa o di un interesse legittimo, ma di "diritto" e ciò deve avere una sua rilevanza. La legge prevede anche un'azionabilità di questo diritto con il ricorso al Tar e al Consiglio di Stato qualora un'associazione si vedesse negato questo diritto.

Questo fa sì che le regioni abbiano solamente la possibilità di verificare l'esistenza dei requisiti che la legge richiede perchè un'associazione venga considerata associazione di volontariato, ossia quelle caratteristiche di assenza di fine di lucro, democraticità, la elettività e la gratuità delle cariche, ecc... Una volta verificato ciò che è previsto nell'art. 3, la regione "deve" iscrivere al registro, a mio parere.

Insorge un problema: quale rapporto tra questi registri generali e i tanti, diversi albi, o quant'altro, che nell'esperienza di quasi vent'anni ormai le regioni hanno creato?

Ritengo che qualche registro risponda a queste stesse caratteristiche e, quindi, potrebbe essere considerato già da ora vigente. Le difficoltà insorgono laddove i registri siano stati settoriali. (ad esempio, i registri dei donatori di sangue, dei volontari per la protezione civile, ecc...), oppure, laddove l'immagine di associazione di volontariato che aveva presente il legislatore regionale è stata superata da quanto previsto da questa legge (l'esempio tipico sono le associazioni non riconosciute).

C'è qualche registro, a quanto mi consta, che prende in considerazione solamente le persone giuridiche: in questo caso non rientrerebbe nella previsione di registri generali delle organizzazioni di volontariato così come previste da questa legge.

b) Le Convenzioni. Questo secondo punto in questo momento è strettamente condizionato dal problema dei Registri. Finchè non si risolverà il problema delle iscrizioni dei registri, non si dovrebbe dar luogo alle convenzioni.

Fatto salvo quanto mi sembra di poter legittimamente affermare che potrebbe esserci, in ipotesi, in qualche regione un registro che già risponda da oggi alle previsioni di questa legge. La legge infatti dice anche che le regioni debbono "adeguare" la propria normativa a questa legge.

c) Osservatorio nazionale per il volontariato. In questo momento ancora non mi consta sia stato istituito. E' un istituto importante come struttura centrale di promozione del volontariato, anche per gli aspetti di flussi finanziari che sono previsti (il fondo del volontariato, ecc...) e ritengo anche che sia un nuovo modo di porsi da parte della amministrazione centrale dello Stato nei confronti di una realtà così variegata, che è un modo di "promuovere" -come dice la legge già nel primo articolo-, "un mettere a disposizione" tutta una serie di strumenti che possono consentire alla società di autorganizzarsi. Ritengo che questo come altri punti della legge dove questo spirito nuovo emerge siano un po' il sintomo di un cambiamento culturale che, grazie proprio all'azione del volontariato, ha pervaso anche il legislatore.

Luciano Brusaglia
Università di Pisa

A me è riservata la ricostruzione normativa, invero sintetica e la più schematica possibile, degli aspetti di diritto privato dell'attesa legge sul volontariato.

In questa breve analisi, cercherò di toccare se non tutti i profili privatistici, almeno quelli che a me sono parsi essenziali per delineare il fenomeno da questo angolo visuale, quindi meritevoli di alcuni momenti di riflessione.

Devo dire che leggendo i lavori preparatori, l'impressione che si ricava è che a questi aspetti non sia stata riservata un'attenzione particolare. A mio parere, la ragione è duplice: e perchè, allo stato attuale, interessava l'introduzione di principi-cardine di inquadramento per così dire esistenziale ed organizzativo (interessava segnare il momento di irruzione storica non in forma episodica o occasionale, ma istituzionale nell'ambito del diritto del fenomeno del volontariato) e perchè la materia, nonostante la sua specificità sotto il profilo delle finalità proprie delle attività del volontariato, non è parsa sottrarsi in linea di massima alla normativa di diritto comune regolante il fenomeno associativo in genere, salvo alcune deroghe, invero di importanza notevole, e particolarità di cui si darà brevemente conto successivamente.

a) Fonti e schema organizzativo. In primo luogo, vorrei riferirmi all'argomento delle fonti e del tipo di organizzazione.

La formula legislativa che interessa, che non ha subito variazioni di sostanza fin dall'originaria proposizione è contenuta nell'art. 3, comma II° della legge: "*Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico*". Quindi non una normativa di necessità, si direbbe, ma normativa che lascia il più ampio spazio all'esercizio dell'autonomia privata e nel momento di creazione dell'organismo associativo e della previsione degli strumenti di operatività dello stesso.

D'altra parte non si deve dimenticare che per principio costituzionale nel nostro ordinamento i cittadini hanno diritto di liberamente associarsi (art. 18 Cost.), libertà che va maggiormente affermata nell'ambito dell'associazionismo spontaneo o volontario.

Se la normativa impone comportamenti necessitati, strettamente e tecnicamente doverosi, questi sono dettati allorché l'associazione intenda avvalersi nello svolgimento della sua attività, di determinati supporti previsti dalla legge, quale l'accesso ai contributi pubblici, la stipulazioni di convenzioni, la possibilità di beneficiare di agevolazioni fiscali. Di conseguenza, è pacifico che siamo nell'area non dell'obbligo in senso tecnico, bensì, a ben vedere, dell'onere.

In sintesi, quando un comportamento necessitato è previsto dalla legge *de qua*, questo è finalizzato al raggiungimento dell'interesse dell'associazione. In breve, sarà adempiuto se e in quanto l'associazione si voglia avvalere di quei determinati supporti nello (o per lo) svolgimento della sua attività, per il conseguimento dei suoi obiettivi.

Se c'è divieto, in questo si desume dalla norma che impedisce all'associazione di avvalersi degli schemi organizzativi che si presentano con carattere di incompatibilità con lo scopo solidaristico proprio delle associazioni. Di conseguenza, queste associazioni non possono assumere la veste delle società, sia di persone che di capitali, sia perché lo scopo (di lucro, di profitto) che queste direttamente perseguono e l'attività economica che svolgono si contrappongono in maniera insanabile con le finalità perseguite e con le attività poste in essere dalle associazioni di volontariato, sia perché non si è voluta appesantire l'organizzazione dell'associazione con gli adempimenti spesso pesanti, generalmente previsti per il loro funzionamento a carico delle società (ad attività commerciali e produttive marginali si riferisce l'art. 8, comma 4, I^a parte).

Al di fuori dello schema di organizzazione societario, tuttavia le associazioni sono libere di assumere la veste più opportuna: e quella della persona giuridica quindi dell'associazione formalmente riconosciuta, ovvero dell'associazione non riconosciuta, per indicare le forme di organizzazione associativa tipizzate (cioè già disciplinate dall'ordinamento) ovvero quella delle associazioni di fatto (volendo fondate anche su meri accordi verbali), o di altre espressioni di esercizio dell'autonomia privata.

Certo è che se le associazioni di volontariato vogliono assumere la veste della persona giuridica, debbono osservare le norme che disciplinano l'acquisto

della personalità giuridica da parte di un gruppo di persone fisiche, quindi in primo luogo si richiede la costituzione per atto pubblico (art. 14 del codice civile). Necessità dell'atto notarile, quindi: con questo di particolare che trattandosi di associazioni a struttura "aperta" all'adesione successiva e progressiva di altri, per le adesioni successive ai membri preesistenti si dovrà seguire la disciplina appositamente prevista nell'atto costitutivo o nello statuto (ad esempio, richiesta di adesione su domanda scritta o verbale, ecc). Insomma la variazione dell'originario numero delle persone non importa modificazione o variazioni dell'atto costitutivo.

L'atto pubblico, forma solenne, è la condizione necessaria per il riconoscimento dell'associazione come persona. Il riconoscimento, come è noto, è concesso con decreto del Presidente della Repubblica per le associazioni con ambito di operatività nazionale (art. 12 codice civile). Per le associazioni, le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione, dopo il dpr del 1977 n. 616, la competenza per il riconoscimento è delegata alle regioni, più precisamente alla giunta regionale, fermo restando nell'uno e nell'altro caso la necessità del parere del Consiglio di Stato (in tal senso v. Cons. Stato, 19.10.1979, n. 341).

Ai fini del riconoscimento, atto sempre meno discrezionale di tipo concessorio, nell'atto costitutivo dovranno essere indicati oltre che -per disposizione generale (art. 16 codice civile)- la denominazione dell'associazione, l'indicazione dello scopo, la sede dell'associazione, per disposizione di questa legge-quadro, l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative, la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di quest'ultimi, i loro obblighi e i loro diritti (norme in parte, a ben vedere, espressione del principio generale già indicato della democraticità delle strutture e in parte dell'essenza stessa del fenomeno del volontariato).

Se l'associazione, d'altra parte, non aspira al conseguimento della personalità giuridica, per la sua costituzione non si richiedono formalità particolari. E' sufficiente l'accordo comunque manifestato - espresso quindi anche oralmente o per scrittura privata-, sugli elementi essenziali per l'esistenza dell'associazione, sullo scopo dell'associazione, sui diritti e sugli obblighi degli aderenti, sulle condizioni per la loro ammissione, sulle regole in ordine all'ordinamento interno e sull'amministrazione.

E' stato posto il problema, già in sede di approvazione della legge, se l'iscrizione nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome (iscrizione che è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici per la stipulazione delle convenzioni) presupponga necessariamente che l'associazione abbia assunto la veste della persona giuridica.

Dopo iniziali incertezze, di fronte all'attuale testo normativo, la risposta da dare è sicuramente negativa per una serie di ragioni: perchè l'acquisto della personalità giuridica è la massima perfezione dell'associazionismo che non esclude forme diverse, egualmente tutelate, e perchè il controllo sull'esistenza dei presupposti richiesti ai fini dell'iscrizione nei registri, è effettuato anche dalle regioni (se è vero che è espressamente disciplinato il ricorso al Tar, tra l'altro, di fronte a provvedimenti di diniego dell'iscrizione) e perchè ancora (art. 6, terzo comma) ai fini dell'iscrizione nei registri in questione si richiede, da un lato, l'accertamento da parte delle regioni dei requisiti di cui all'art. 3 e il deposito, dall'altro, insieme alla domanda di copia -darei autentica-, dell'atto costitutivo e dello statuto o degli accordi degli aderenti. Quando la legge fa riferimento all'atto costitutivo e allo statuto ovviamente le associazioni "con" personalità giuridica e quando fa riferimento di deposito della copia degli accordi degli aderenti, richiama le associazioni "senza" personalità giuridica, cioè non riconosciute. Il che significa, tra l'altro, che potrebbe non provvedersi per l'iscrizione, malgrado il previo acquisto della personalità giuridica, se al momento della richiesta iscrizione -di cui all'art. 6- l'associazione non abbia più, a seguito magari di parziali trasformazioni, i requisiti richiesti per l'iscrizione medesima, malgrado, cioè, il massimo di perfezione dell'associazione in sè.

Quindi non c'è dubbio che l'iscrizione spetti sia all'associazione con personalità giuridica che alle associazioni prive di questa personalità e a quelle in attesa del riconoscimento della personalità, in quanto associazioni non riconosciute, sempre che, ovviamente, esistano i presupposti richiesti dalla legge *de qua*.

Qualche problema potrebbe porsi per le associazioni che fondano la loro esistenza non in schemi precostituiti come quelli fin qui esaminati.

In sintesi: associazioni costituite senza riconoscimento; associazioni costituite per atto di notaio con riconoscimento, quindi persone giuridiche; associazioni basate su accordo scritto, scrittura privata pure semplice o scrittura privata autenticata, ma in presupposti privi di una qualsiasi formalità dell'accor

do associativo (mi riferisco ai gruppi informali che non sono dotati di un atto costitutivo vero e proprio e comunque non formalizzato e che sono presenti in discreto numero quanto meno a livello locale). Il problema si pone perchè tale situazione impedisce, di fatto, il controllo previsto all'art. 6, comma terzo, con tutte le relative conseguenze.

Sicchè, si deve concludere che se tali associazioni vogliono esercitare il diritto all'iscrizione e beneficiare delle agevolazioni conseguenti, debbono formalizzare il loro accordo, sia pure dal contenuto essenziale come sopra si è indicato, senza la necessità naturalmente dell'atto notarile, ma quanto meno concretizzato in scrittura privata, di data certa (che si può realizzare mediante la registrazione a tassa fissa all'ufficio del registro) anche ai fini della tutela dei terzi che comunque vengono in contatto con le associazioni e quindi non necessariamente terzi beneficiari degli interventi volontari.

Tutto ciò se le associazioni "vogliono" esercitare il diritto all'iscrizione, perchè niente esclude, per un verso, che un'associazione pure in difetto di un qualche requisito -ad esempio, mancanza di un atto costitutivo formalizzato-, per niente si adoperi per acquisirlo, ovvero, per l'altro, niente impedisce che una associazione, pure in possesso di ogni requisito e presupposto richiesto, non intenda richiedere l'iscrizione per mancanza di interesse in concreto a giovare dei contributi, delle agevolazioni, ecc... E' pacifico insomma che l'iscrizione è un diritto, non è un obbligo e alla base del diritto soggettivo, come è noto, c'è una situazione di assoluta libertà sia nell'esercizio come nel mancato esercizio del medesimo.

b) Donazioni e lasciti testamentari (art. 5 lett. e). Le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro funzionamento, tra l'altro, -come afferma l'art. 5 lettera e- da contratti di donazione o da disposizioni testamentarie a titolo di successione universale (costituzione di erede) o a titolo di successione particolare (Costituzione di legato).

Naturalmente questa possibilità è data sia alle associazioni iscritte, sia per le associazioni non iscritte negli appositi registri. Le risorse vengono poi a far parte del cosiddetto fondo comune utilizzato dall'associazione per il conseguimento degli scopi statutari, così per l'acquisto di beni strumentali a tal fine.

In proposito, è prevista una disciplina particolare in virtù della quale le associazioni, pur sprovviste di personalità giuridica, possono accettare donazio

ni, conseguire legati anche se questi atti (donazioni e legati) hanno ad oggetto beni mobili registrati o beni immobili.

Va notato che prima di questa disciplina i beni o si intestavano a tutti i promotori ovvero si creava società fantasma, fittizie, fiduciarie o indirette (spesso si seguiva la via dell'intestazione ad un aderente all'associazione). La norma è importante perchè riconferma, senza possibilità di dubbi, quanto si era già ricavato da una legge non più recentissima, ma importante: la legge 27 febbraio 1985, n. 52 sull'introduzione del sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari. Infatti, prima dell'entrata in vigore di tale legge, si erano manifestate diffuse incertezze sul punto se le associazioni potessero acquistare beni immobili o beni mobili registrati *-nulla questio*, ovviamente, per i beni mobili-. Per ragioni che qui si possono trascurare, ma in sostanza ricollegabili alla negazione, ormai sempre più discussa per la verità, alle associazioni non riconosciute della qualità di soggetto di diritto privato, diverso dalla soggettività giuridica dei componenti la stessa associazione.

Ora, riconoscendo la legge richiamata del 1985 (n. 52), la trascrizione di atti aventi ad oggetto proprietà immobiliari anche in favore delle associazioni non riconosciute, ha implicitamente riconosciuta l'ammissibilità dell'atto presupposto della trascrizione, cioè la possibilità di donazioni in favore delle associazioni *de quibus* e dell'accettazione delle disposizioni testamentarie da parte delle associazioni non riconosciute. Ciò vale anche per l'iscrizione nei pubblici registri automobilistici e assimilati: possibilità dell'iscrizione ed ammissibilità dell'atto relativo.

D'altra parte, se si legge con attenzione il terzo comma dell'art. 5, risulta eliminato ogni residuo dubbio. Si afferma infatti: I beni di cui al comma 2 sono intestati alle organizzazioni. Ai fini della trascrizione dei relativi acquisti si applicano gli articoli 2659 e 2660 del codice civile.

Faccio notare che le associazioni possono servirsi del fondo comune per acquisto di beni strumentali allo scopo solidaristico, non possono ovviamente servirsi del medesimo fondo per fare donazioni o atti di liberalità, se non altro per la natura e la provenienza delle risorse economiche (contributi pubblici, degli aderenti, ecc...).

Quindi fin qui, nessuna novità, se non una normativa di allineamento al sistema così come è stato integrato dall'importantissima legge n. 52/85.

Quella che è del tutto nuova è la disposizione successiva, dove si stabilisce che l'acquisto a seguito di donazione, di disposizioni testamentarie di beni mobili registrati o di beni immobili da parte di ogni associazione di volontariato anche non registrata si verifica in deroga agli art. 600 e 786 del codice civile. Il che significa che mentre per le associazioni non riconosciute, diverse dalle associazioni di volontariato, permane la regola secondo la quale è preclusa la capacità di succedere nel patrimonio altrui o di fruire di donazioni, se queste non intendono chiedere il riconoscimento, per le associazioni di volontariato non riconosciute non è posta alcuna condizione o costrizione. Gli articoli 600 e 786 del codice civile -è bene ricordarlo- dispongono che le disposizioni testamentarie, le donazioni non hanno efficacia se, da un lato, entro un anno dal giorno in cui il testamento è eseguibile, non è presentata l'istanza per ottenere il riconoscimento, ovvero, dall'altra, se entro un anno non è notificata al donante l'istanza di cui sopra.

Ora, le associazioni di volontariato possono ricevere per testamento (accettare eredità e conseguire legati) o per donazione, a prescindere se vogliono o meno conseguire la personalità giuridica: e comunque la volontà di conseguire la personalità giuridica non incide assolutamente sugli acquisti, che si verificano, quanto alle disposizioni testamentarie, al momento dell'accettazione dell'eredità e, quanto alla donazione, al momento dell'accettazione della proposta.

In sostanza, gli acquisti sono diretti, non sono, per così dire, intermediati da alcun riconoscimento attuale o futuro. Si legga per comprendere interamente il fenomeno anche l'art. 17 del codice civile: *"La persona giuridica non può acquistare beni immobili, nè accettare donazioni o eredità, nè conseguire legati senza l'autorizzazione governativa"*, cioè dell'autorità che ha proceduto al riconoscimento. Senza questa autorizzazione, l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto. Per le persone giuridiche, intervento esterno e al momento della costituzione e al momento dell'acquisto dei beni.

In definitiva, le associazioni non riconosciute diverse dalle associazioni di volontariato, una volta ottenuto il riconoscimento, debbono sottostare anche a questa norma, per cui l'acquisto sarà possibile solo se l'autorità che ha proceduto al riconoscimento autorizzi, di volta in volta, anche l'acquisto medesimo.

Niente di tutto ciò per le associazioni di volontariato, nè c'è bisogno, per l'acquisto dei beni mobili registrati e dei beni immobili, della richiesta di ricono-

scimento, nè, una volta ottenuto il riconoscimento, è necessaria a pena di inefficacia l'autorizzazione dell'autorità, che verifica l'esistenza dei requisiti di cui all'art. 3.

Nella specie, senza dover ripercorrere tutte le varie ragioni che secondo la dottrina e la giurisprudenza, giustificerebbero nell'ambito delle persone giuridiche l'intervento ogni volta dell'autorità riconoscente, è sufficiente rilevare che a guidare il presente legislatore è stata la volontà di garantire al massimo l'autonomia, la libera iniziativa, l'originalità delle associazioni di volontariato, senza interferenze limitative anche sul piano patrimoniale.

Insomma, per le associazioni con scopi solidaristici qualsiasi impiego di risorse è astrattamente possibile, la legge non pone norme di contenimento. Semmai, un problema al riguardo può porsi quanto alle associazioni di volontariato che hanno deciso di operare nella veste giuridica di associazioni con personalità giuridica. E precisamente ci si potrebbe chiedere se a queste che hanno scelto la via che passa attraverso il riconoscimento statale, debba applicarsi la norma di cui all'art. 17 del c.c. con la necessaria conseguenza della previa autorizzazione ogni volta dell'autorità governativa ai fini dell'efficacia dell'acquisto.

Si potrebbe propendere, *prima facie*, per la inapplicabilità della norma per le ragioni che hanno indotto a garantire il massimo dell'autonomia a queste associazioni. Tuttavia, la pratica dimostrerà che sarà assai difficile superare la perentorietà della disposizione di cui all'art. 17 riguardante tutte le persone giuridiche senza esclusioni. Soluzione, ancor più prevedibile se la si raffronta con l'attuale disposizione dell'art. 5 della legge n. 266 nella quale appunto per la soppressione della necessità del riconoscimento (con la conseguente eliminazione della necessaria autorizzazione ai fini degli acquisti) si è ritenuto addirittura di introdurre una deroga espressa.

D'altra parte, per queste associazioni probabilmente con ambito di operatività più vasto e quindi con disponibilità di mezzi patrimoniali di una certa consistenza, non è forse da respingere in via di principio un controllo per ogni acquisto da parte della pubblica autorità che ha provveduto al riconoscimento; e, comunque, trattasi di controllo in funzione non già della delimitazione ad ogni costo del patrimonio o dell'esclusione dell'accentramento delle risorse, quanto inteso ad evitare acquisti svantaggiosi, quindi non in sintonia con le finalità perseguite e per ciò a tutela anche dei terzi.

Senza considerare, infine, che il fenomeno a questi livelli pare assai ridotto. Secondo le statistiche in nostro possesso presso il Centro del Volontariato a Lucca, le associazioni che operano pure a livello nazionale come associazioni riconosciute sono soltanto il 2,8%, mentre la stragrande maggioranza opera con la veste giuridica di associazioni non riconosciute. In definitiva se anche si consentisse, come si dovrà, un'applicazione dell'art. 17 essa si riferirà a fenomeni di associazione abbastanza limitati.

Concludendo va anche aggiunto che l'associazione, che agisca nel cosiddetto privato sociale, sia come associazione riconosciuta o non riconosciuta, è tenuta ad accettare l'eredità in ogni caso col beneficio di inventario. Ciò significa che l'associazione risponderà dei debiti inerenti o all'eredità accettata al massimo nei limiti dell'attivo conseguito. Tale disposizione niente aggiunge rispetto a quanto era previsto per le associazioni persone giuridiche. Si veda appunto l'art. 473 c.c., che prevede per ogni persona giuridica oltre l'autorizzazione, anche l'accettazione con beneficio d'inventario. E' del tutto nuova invece con riferimento alle associazioni di volontariato non aventi personalità giuridica, cioè senza riconoscimento. Sicchè se alle associazioni di questo tipo, come si è visto, si lascia ampia libertà quanto all'accettazione, questa previsione viene a proteggere, sia pure *ex-post*, l'ente nel caso di accettazione di eredità non vantaggiose (nelle quali le poste attive, in ipotesi, siano superiori rispetto a quelle attive), giacchè la responsabilità sarà in ogni caso contenuta.

Un cenno allo scioglimento (ad esempio per il venir meno di ogni risorsa, per il venir meno dello scopo, degli aderenti ecc...) alla cessazione o estinzione delle organizzazioni di volontariato, quale sia la forma giuridica assunta. I beni che residuano dopo l'esaurimento della fase di liquidazione del patrimonio sono devoluti ad altre associazioni di volontariato secondo il seguente criterio tendenziale e non tassativo:

- ad associazioni di identico settore;
- ad associazioni con finalità analoghe;
- a quelle associazioni eventualmente indicate nello statuto o negli accordi degli aderenti.

LE REGIONI DOPO LA LEGGE-QUADRO
SUL VOLONTARIATO (N. 266/91)

Nando Odescalchi
Assessore ai Servizi Sociali
Regione Emilia Romagna

Una "dimensione etica" per il cittadino?

La legge viene a colmare un annoso e colpevole ritardo -il primo progetto è del 1984- e quindi è stata generalmente salutata con favore.

Non mancano, tuttavia, delle ombre che possono essere individuate in alcune parti che la legislazione regionale si può incaricare in qualche modo di neutralizzare.

Elenco questa mancanza in rapida sintesi: con l'uso di questa legge vi può essere una manovra diversiva nei confronti di una non rinviabile riforma dello stato sociale; si può alimentare un'attesa eccessiva sia nei portatori di bisogno che nei datori di risposte; si può sbiadire lo smalto spontaneista e l'autonomia del volontariato; si possono suscitare attenzioni non generose e veri e propri abusi sulla defiscalizzazione dei contributi, sulle agevolazioni fiscali e sui finanziamenti pubblici.

Detto rapidamente dei difetti che possono stare in una attuazione che non sia al meglio, e detto anche che la legislazione regionale si potrà incaricare di farli rapidamente tramontare, sono molto di più le luci. C'è, intanto, un dato indiscutibile: con questa legge viene, di fatto, coniato un nuovo modo del cittadino di "essere sociale". Oltre che per il cristiano "amore per il prossimo" viene stilato una specie di nuovo contratto sociale per cui il cittadino è tale non solo per la "dimensione politica" -attraverso cioè la partecipazione attiva o passiva ai diritti politici-, ma anche attraverso una "dimensione etica": il cittadino, cioè, si carica sulle spalle i problemi degli altri e vede la realizzazione di sé anche attraverso gli altri.

Questo riassume le caratteristiche, mi pare, innovative della legge, perciò va salutata con estremo favore.

Caratteristiche del volontariato

Allo stato attuale delle cose, tentando una rapida descrizione degli assetti del volontariato, si possono sottolineare due caratteristiche emergenti del volontariato che sono anche, se così si può dire, sfide al volontariato stesso.

Da una parte, il suo prendere la parola attraverso l'azione, una specie di neopragmatismo inteso nel senso migliore del termine, cioè come verifica delle idee attraverso il fare che si contrappone tanto alla mancanza di idee, quanto alla mancanza di iniziative. L'impotenza e l'egoismo, come si sa, sono fra i più insidiosi, negativi, fenomeni del nostro tempo.

In secondo luogo, la consapevolezza di produrre un'azione che si fa comunicazione, valenza generale, modo di stare nella società allargata. Ho salutato con grande favore, ad esempio, il fatto che si sia tenuto proprio a Bologna un primo corso degli operatori della comunicazione delle riviste delle associazioni di volontariato: è stato anche il modo di segnare una responsabilità accresciuta nel fare informazione e nel diffondere educazione.

Il volontariato è solo uno dei soggetti che operano con modalità assistenziali, preventive o promozionali su tutta una serie di situazioni critiche, assieme alla galassia dei servizi pubblici, alle cooperative di solidarietà o imprese sociali che sono state recentemente normate, alle comunità di accoglienza, il volontariato non organizzato, il servizio civile, le reti informali, i gruppi di autoaiuto, le iniziative religiose. Si è parlato di un "Terzo settore" o di "Corpi intermedi" per intendere tutta una serie di attori formali e informali che operano al di fuori dei criteri di mercato e all'esterno delle amministrazioni pubbliche.

Abbiamo dunque, da una parte uno scenario mutevole ed impegnativo di problemi e, dall'altra, una serie di iniziative attuali o potenziali.

Come far convergere i due poli? Mi pare sia il problema maggiore per la legislazione regionale. I concetti di territorio, di rete, di comunità, di città, a vario titolo e a vario modo, esprimono questa esigenza di ambito e di confronto e di iniziativa nel quale esercitare le responsabilità collettive.

La regione è, a livello di dimensione territoriale e di entità dei problemi, sufficientemente ampia da non essere afflitta dai particolarismi o dai campanilismi e, nello stesso tempo, è sufficientemente piccola da essere vicina ai problemi. Da questo punto di vista è la dimensione ideale per esprimere una governabilità nel settore.

Vi è quindi un'esigenza costante di analisi e progetto a livello di comunità a cui il volontariato deve partecipare, deve attrezzarsi a contribuire.

Il volontariato nel suo insieme, dunque, non può pensarsi solo o prevalentemente come specialista di un problema, ma pure come portatore parziale perciò di interessi pubblici. In questo quadro vedo come compito specifico del "volontariato statutario" -diciamo così-, cioè quello più strutturato e consolidato, di farsi catalizzatore di energie disponibili per il volontariato informale o occasionale interessato alla specifica azione e non già ad un disegno più ambizioso quale la partecipazione alla definizione di modalità nuove per le risposte alla società.

Dunque è importante che il volontariato individui strategie e strumenti che gli permettano non solo di fare direttamente, ma anche di far fare, di essere cioè un nucleo che trasmette impulsi, che propone ed organizza tutto un insieme di volontà.

Volontariato e servizi sociali

Nelle nuove frontiere del volontariato degli anni '90, assume un rilievo prioritario la questione dei servizi sociali pubblici. Noi siamo di fatto anche se inconfessatamente forse dal punto di vista del legislatore, in una situazione di *welfare misto*, ossia di combinazione di risorse di diversa provenienza, per quanto non ancora definita né equilibrata, ma che trova in questa legge, come in quella sulla cooperazione sociale, alcuni punti essenziali.

Il volontariato, dunque, si è sempre definito più per le sue doti di umanità che per l'efficacia delle prestazioni, e oggi si trova a dover compiere il salto, almeno nella sua parte più strutturata. Non basta più solo la retta intenzione o la testimonianza dei valori -anche se aree di volontariato si caratterizzano principalmente su questo piano-, il concetto di "*servizio alla persona*" costringe a compiere un salto, implica la messa in crisi della visione dell'*altro* a cui si offre la prestazione, come di elemento distante, come astratto valore, ma implica, viceversa, la messa in relazione di scambi assai impegnativi, e dunque di una fitta rete relazionale che deve prendere in causa l'operatore -così pure può dirsi anche se volontario- e il portatore di bisogno.

Quindi l'assunzione di modi di lavoro personalizzati che vanno in qualche modo ad attenuare le differenze tra il volontariato di tempo libero e il volon-
ta

riato come stile di vita (la distinzione cui prima facevo riferimento tra volontariato occasionale e volontariato strutturato).

Di qui derivano una serie di problemi sulla efficacia dell'azione di volontariato che ci incaricheremo di studiare e di definire mettendo in campo una operatività da parte delle regioni che deve essere assai sofisticata, nella produzione di strumenti di formazione, di verifica, di analisi e di progettazione delle attività.

Il ruolo delle regioni

Le regioni si stanno muovendo nell'attuazione di questa legge, avendo la sensazione finalmente di essere individuate. Questo è un elemento di valore in una fase che appare di centralismo anche se il Ministro Iervolino con passione e qualche volta con successo ci spiega che un po' di centralismo è necessario. Abbiamo di fronte una situazione, dal punto di vista della legislazione, delle attività di autogoverno che ha dimostrato in parte significativa, di trascurare le grandi innovazioni che in queste due leggi in particolare erano contenute, se non altro come premessa ad alcune innovazioni nelle azioni locali e nella legislazione di livello intermedio che erano consentite.

Non va tuttavia sottovalutato il fatto che, comunque, la legge 266 assegni un ruolo centrale e fondamentale alle regioni. La legge nazionale è di portata generale e quindi riguarda l'espressione del volontariato in tutti i campi e le regioni sono chiamate a normare sia gli aspetti di carattere generale, attinenti cioè sia le modalità di costituzione dei registri, l'osservazione del fenomeno, il controllo delle attività, che gli aspetti differenziati in quanto attinenti, le specificità di settore, le attività di volontariato si possono come ben si sa svolgere in sterminati campi. Ho trovato significativo che nella nostra regione, la cosa mi sembra però compresa anche da altre, sia stato messo in capo ai servizi sociali, l'allestimento in prima battuta di una serie di attività e adempimenti nell'attuazione di questa legge. Sono, peraltro, presenti sia tecnici della mia regione che di altre regioni che hanno partecipato al gruppo di lavoro e di studio che ha il compito di preparare documenti perchè gli assessori regionali studino la possibilità di una armonizzazione delle attuazioni regionali, e dunque nel dibattito tecnicamente anche le cose potranno essere sollevate.

Per quel che riguarda i servizi sociali, la mia regione viene da una esperienza di legislazione assai significativa, in particolare la legge regionale n. 2/85

ha istituito albi in questo settore affidandone la gestione, il controllo e il funzionamento alle Unità sanitarie locali. Ci troviamo ora nella situazione che descriveva il prof. Carmignani, ovvero, come rendere possibile rapidamente il passaggio dagli albi o dai registri esistenti a questo nuovo registro? L'automatismo, senza alcun dubbio, consentirebbe di fare presto nel rendere operante la possibilità per le associazioni di avvalersi delle agevolazioni introdotte, tuttavia la legge condiziona l'iscrizione ai registri al possesso di requisiti che, almeno nella nostra regione, non sono stati ovviamente definiti. Se si considera che dall'iscrizione nei registri regionali previsti dalla 266 deriveranno vantaggi ben superiori a quelli connessi all'iscrizione negli albi esistenti, già si capisce la distanza tra ciò che esiste e ciò che è necessario fare.

Legge regionale di attuazione

Noi ci stiamo orientando a fare due cose che, mi è parso di capire, sono condivise anche dal legislatore nazionale: l'apprestamento immediato di un atto amministrativo per definire il registro e lo studio, con i tempi consueti e previsti dagli statuti regionali, di una legge specifica di attuazione. E' importante avere presente già nel lavoro che si principia la complessità del fatto. Io riferisco limitatamente ai servizi sociali, ma noi abbiamo già ben 369 organizzazioni riconosciute attraverso questi albi gestiti dalle 41 Usl della mia regione e molte di queste organizzazioni operano in più settori, al punto che i nuclei veri di attività superano abbondantemente le 500 unità. I settori sono quelli dell'handicap, degli anziani, dei giovani, materno infantile, della tossicodipendenza, degli extracomunitari, delle carceri, delle donne e dell'Aids, quindi una gamma sterminata di azioni.

Ci stiamo orientando a definire immediatamente con una delibera il registro e poi studiare con più calma la legge. Questo registro, definito immediatamente con atto amministrativo, ci sembra necessario schematicamente per le seguenti ragioni. Anzitutto, per non far perdere occasioni al volontariato, si che sia a regime immediatamente al primo di gennaio del 1992 in tutte le complesse provvidenze rese possibili dalla legge. In secondo luogo, per tagliare la strada ai furbi, se così si può dire, *Honny soit qui mal y pense*, ma ancor meglio ci ha insegnato il presidente del Consiglio che "a pensar male si fa peccato, però si indovina", e allora noi potremmo avere una fioritura preoccupante di associazioni tese più a sfruttare le provvidenze che non ad offrire un ulteriore servizio

alle comunità. Infine, non si debbono costringere queste associazioni ad una burocratizzazione imposta praticamente dalla legge, nel momento in cui tutta una serie di questioni vengono normate in forma così ampia e diffusa da richiedere un allestimento burocratico da parte delle associazioni. Quindi daremo vita rapidamente ad un atto amministrativo per cogliere obiettivi e per rendere vigente un nuovo registro in tutti i campi in cui si può prevedere il funzionamento di queste associazioni. Mi riferisco ai servizi sociali, ma non vanno trascurati i problemi dell'ambiente, dell'impegno civile, anche della protezione civile (è uno degli elementi di interpretazione della legge più interessante). Ed entro un anno va approvata la legge -rispondo al prof. Carmignani - tenuto conto che anche i Consigli regionali sono afflitti da tempi nelle procedure di adozione delle leggi per cui se tutto va bene, tutti sono d'accordo e c'è l'impegno a fare presto, dieci mesi per una legge regionale sono comunque necessari, almeno perchè possa dispiegare i propri effetti benefici.

Dunque noi ci stiamo orientando ad agire in questo modo, ma è già previsto un concerto all'inizio di dicembre degli assessori regionali nel tentativo di armonizzare le attuazioni regionali che non significano una rigida *reductio ad unum* che la legge peraltro non chiede, ma nemmeno come dire la permanenza di un "arlecchino" eccessivamente vistoso nelle modalità di autorganizzazione, anche perchè molte associazioni, molte organizzazioni operano in più regioni e si pone quindi un problema anche di omogeneità del loro riferimento alla legislazione regionale.

Cercheremo di fare una legge molto breve, che rinvii il più possibile a direttive e a circolari che non dipendano da una modifica legislativa. Sapendo quanto si impiega a modificare o a creare una nuova legge, è sconsigliabile farne un oggetto troppo dispositivo che poi nell'esperienza dei primi o due-tre anni può manifestare limiti.

Quindi sarà una legge "magra", uno strumento agile che rinvii il più possibile a regolamenti e a direttive, articolata, grosso modo, su questi punti:

- un primo articolo su registri, requisiti, modalità, controlli, cancellazioni e osservatorio;
- un secondo articolo sull'accesso alle strutture pubbliche, le convenzioni e le tipologie dei servizi;
- un terzo articolo sulla partecipazione delle associazioni di volontariato alla definizione delle politiche di settore regionali;

- un quarto articolo sulle convenzioni;
- un quinto sulle provvidenze;
- un sesto sul collegamento con legislazione regionale esistente.

Come già dicevo sono comunque presenti i tecnici oltre che della mia regione che con competenza e passione hanno seguito la mia materia, anche di altre regioni che hanno lavorato per preparare alcuni quesiti per questo importante convegno che potranno poi essere più puntualmente manifestati.

DIBATTITO

Erminio Ermini
*Federavo (Fed. Ass.
Volontari Ospedalieri)*

Premesso un giudizio molto positivo sulla legge e un ringraziamento al Centro Nazionale del Volontariato di Lucca che fin dall'84 ha seguito con impegno la sua realizzazione, pongo alcune domande.

1- Quali sono i tempi di attuazione della legge sia in campo nazionale, che in campo regionale?

2- All'art. 1, comma 1 si parla di "*finalità di carattere sociale, civile e culturale "individuate" dallo Stato*": il volontariato può fare proposte in tal senso?

3- Iscrizione ai registri regionali. E' sufficiente per le organizzazioni di volontariato le caratteristiche previste all'art. 3?

Molto giustamente all'art. 7 (convenzioni) si parla anche di dimostrazione di "*attitudine e capacità operativa*". In Liguria sono previsti due anni di attività specifica. Ci sembra interessante per permettere una distinzione tra volontariato che realmente opera per la solidarietà e un volontariato che tende solo ad accedere ai finanziamenti.

Franco Noli
*Presidente PraNaRCEM
(Privata Associazione Nazionale per la ricerca
di cure efficaci contro la mucoviscidosi)*

Forse pochi tra i presenti sanno che la mucoviscidosi è una malattia congenita, mortale, non diagnosticabile, trasmessa inconsciamente da genitori portatori sani ai propri figli. Questi portatori sani non sono diagnosticabili se non alla nascita di un figlio malato.

a) L'art. 7 della legge dice che si dovrà dimostrare l'attitudine al volontariato. Chiedo: un genitore che presta soccorso per tutta la breve vita del figlio, colpito da mucoviscidosi, come fa a dimostrare l'attitudine alla regione?

b) L'art. 10-f parla di addestramento a cura delle regioni. Se pochi sanno cos'è la mucoviscidosi, siamo sicuri che all'interno della regione qualcuno lo sappia? Un medico, a proposito di mio figlio, mi ha chiesto se la mucoviscidosi fosse una malattia determinata da contagio da lumache.

Gianfranco Arnoletti

Presidente CIFA

Centro Internazionale Famiglie Affidatarie

Sono felicissimo del salto qualitativo che, secondo me, le associazioni di volontariato possono fare con l'occasione dell'entrata in vigore di questa legge. Non riesco ancora a vederne dove andrà a finire, c'è sempre il timore che queste associazioni possano diventare degli enti con pastoie burocratiche, o un qualcosa comunque che ci irrigidisca e che ci tolga quel tipo di spontaneità, di risposta veloce che molte volte riusciamo a dare.

Questo seminario mi consente di chiedere qualche spiegazione agli esperti presenti.

1) Il delegare la tenuta dei registri alle regioni, mi sembra significare che l'associazione ha in genere un respiro più locale che nazionale. Infatti una associazione che deve fare domanda di iscrizione su questi registri, a chi deve fare domanda? Alla regione dove c'è la sede legale o fiscale? Oppure in tutte quelle regioni dove è presente con un'organizzazione stabile, come un ufficio, un nucleo? Oppure in tutte le regioni dove ha i propri associati?

Il nostro Centro lavora sulla formazione-informazione delle coppie che devono adottare, quindi svolgiamo un'attività magari solamente in alcune regioni per questioni logistiche.

Potremmo non avere titolo, oppure trovarci in condizioni diverse da regione a regione, iscritti in una regione e non iscritti in un'altra: queste situazioni sono state previste?

2) Per alcune attività, la nostra in particolare, una legge specifica dello Stato, la legge 184 che disciplina l'adozione nazionale e anche internazionale, prevede che per alcune associazioni possa comunque essere concessa una particolare autorizzazione.

Questa autorizzazione prevede come requisito fondamentale il possesso della personalità giuridica?

Ci veniamo a trovare quindi con una legge-quadro sul volontariato che, di fatto, vuole riconoscere le associazioni di volontariato senza dover richiedere la personalità giuridica in quanto magari non necessaria per lo svolgimento della loro attività, e alcune leggi specifiche su alcune attività come questa di formazione-informazione su coppie che adottano bambini, che, invece, prevedono la personalità giuridica come requisito fondamentale. Credo sia una incongruenza.

Giovanni Barbagli

Presidente Consulta Regionale

del Volontariato della Toscana

Forse è opportuna una riflessione anche sulle fasi dell'attuazione non solo a livello regionale, ma anche nazionale, perchè ci troviamo di fronte anche a decreti attuativi. Mi pare necessario inoltre che le indicazioni che la legge rinvia al legislatore nazionale siano chiarite per una migliore comprensione della legge stessa.

A livello regionale non siamo molto d'accordo sui tempi indicati dall'assessore che ci paiono troppo da legislazione politica, mentre noi abbiamo bisogno di una legislazione più rapida. Il rinvio a dieci mesi comporta che tutta una serie di tempi che la legge richiede -per convenzione, per l'iscrizione delle associazioni- vengano ulteriormente rinviati.

Non credo che sia questo lo spirito della legge, pregherei pertanto l'assessore di snellire molto le procedure anche nell'ambito del gruppo degli assessori regionali e lo inviterei a non farci trovare la "cosa" già fatta perchè non saremmo molto disponibili.

La legge, a mio avviso, ha un senso anche perchè recupera al volontariato una legittimazione del soggetto: vogliamo giocarci anche questa possibilità? Non credo sia nelle intenzioni, però è bene evitare questo rischio.

Non vorrei che un appesantimento burocratico e tecnico ci impedisse di avere un confronto con le associazioni di volontariato anche quando si fanno proposte di applicazione regionale. In questo senso è stata avanzata dalla Consulta una critica agli assessorati interessati, perchè questo non avvenga. E' un auspicio da tenere in evidenza perchè potremmo anche non trovarci d'accordo e questo potrebbe rinviare ancora i tempi.

Le caratteristiche di applicazione di cinque-sei anni della legge regionale, delle legge 266/91, da una parte ci semplificano il percorso, dall'altra, però, ci complicano qualche questione.

1- *Sulle Ipab.* Al dott. Carmignani, relatore sugli aspetti pubblicistici, vorrei chiedere quale è la situazione delle Ipab. Alcune nostre associazioni, nonostante la legge nazionale, hanno questa caratteristica e dovremmo inquadrate in questo tipo di problematiche.

2- *Sul referente regionale.* Il referente regionale deve essere sicuramente snello, però potrebbe comportare alcuni rischi.

Nella nostra esperienza abbiamo avuto bisogno di capirci fra di noi, come Consulta, perchè ognuno aveva una lettura del volontariato con mille giustificazioni e problemi che doveva confrontare con gli altri. La legge deve promuovere la capacità di comunicare fra di noi e questo credo che sia un risultato non del tutto scontato.

Il rapporto con le istituzioni non è stato molto positivo perchè ci sono ancora questioni legate proprio alla natura stessa della legislazione regionale e del rapporto politico-istituzionale con il volontariato. Non si può affermare nelle leggi regionali, nelle consultazioni, nelle audizioni che il volontariato è un soggetto che bisogna privilegiare e poi c'è troppo poco terreno di confronto reale sulla programmazione, sull'attuazione dei servizi, sul rapporto con gli altri soggetti che svolgono attività simili.

3- *Sulle politiche sociali.* E' inutile confrontarci sulle singole leggi di settore o di problemi di programmazione sanitaria, se non capiamo dove vanno le politiche sociali e come si impostano.

Gli amici della Consulta possono confermare che noi abbiamo chiesto un confronto sulla questione finanziaria per conoscere gli obiettivi finanziari della regione se vengono spostati verso i servizi o verso altre questioni.

4- *Coerenza.* C'è uno schema di convenzione di almeno cinque o sei anni fa, ebbene, non c'è un solo ente locale che l'abbia applicata! Non è il caso di agganciarci a modelli belli ma teorici e poi non vengono mai applicati. Sono convinto di questo tipo di rapporto, però qualcuno mi deve dire come mai nei comuni della Toscana si tende a un confronto alla

spicciolata con le associazioni del volontariato chiedendo al ribasso di fare un servizio. Questo non è un modo di ragionare con noi.

E' una situazione che non è limitata alla mia regione, recentemente ho saputo di gruppi, di cooperative strane che si muovono da Faenza fino a Parma per svolgere un servizio sociale. Ma che senso ha? Come fa quell'amministrazione comunale a confrontarsi con una cooperativa a 150 chilometri? Che affidabilità può dare rispetto al progetto, alla realizzazione?

5- *Verifiche.* Io credo che le verifiche siano necessarie. La nostra legge regionale prevedeva che ogni anno si dovesse fare una verifica sullo stato di attuazione nel rapporto volontariato/istituzioni. Non ci sono state, perchè le verifiche non si fanno dicendo se siamo buoni o cattivi, ma sulle cose e a noi interessa spostare verso la solidarietà i problemi, convincendo anche coloro che non sono molto convinti fino ad oggi di questo tipo di atteggiamento.

6- *Albo regionale.* Concordo con l'impostazione data dall'assessore: un albo regionale articolato, aperto, che non sia troppo di settore. Forse noi abbiamo peccato per un eccessivo controllo, o rappresentatività del settore socio-sanitario, però qualcuno comincia a pensare che questa legge sia il modo migliore per ottenere benefici, esenzioni.

L'albo deve essere una cosa molto chiara, vogliamo sapere chi ci sta, con quali caratteristiche, con quale tipo di finalità e, una volta iscritto nell'albo, cosa fa, perchè non è mica detto che una volta nell'albo si sia acquisito il lasciapassare per l'eternità, anzi. Qualche volta può darsi ci sia bisogno di una verifica di quello che ha fatto, di quello che non ha potuto fare, di quello che non vorrà fare.

7- *Sulla gestione.* Come organo di gestione, la nostra esperienza ci porta ad avanzare una proposta all'assessore: affidare la gestione della legge 266 a livello regionale ad un organo che sia in mano al volontariato (noi la chiamiamo Consulta).

Giorgio Troisi

VIDAS - Milano

*(Volontari italiani Domiciliari
Assistenza Sofferenti)*

Io sono rappresentante dell'Avidas che è una associazione che a Milano assiste a domicilio malati terminali di cancro.

Esprimo anch'io una preoccupazione sui diversi tempi attuativi della legge e chiedo: che fine hanno fatto i rapporti che le associazioni di volontariato hanno stabilito con gli enti pubblici e, innanzitutto, con le regioni?

Se abbiamo avviato delle ipotesi di convenzione, di contributo, dovranno ora essere tutte rimesse al dettato di legge, quindi rinviare tempi? Oppure le iniziative che stanno maturando possono andare a buon fine?

Martini: *c'è la sacra norma della prorogatio in questo paese...*

Massimo Bacchella
Federazione Associazioni del Clero

La nostra associazione è a livello nazionale con addentellati anche regionali e vorrei porre alcune domande sotto questo profilo.

E' possibile che una legge regionale imponga oneri di iscrizioni maggiori rispetto ad altre?

Ci può essere il caso in cui una associazione venga riconosciuta, ad esempio, in Lombardia e non in Piemonte?

E' possibile essere iscritto nell'elenco di una regione e non esserlo contemporaneamente nelle altre?

E' possibile che una associazione iscritta in una regione, operi in una regione dove non è iscritta?

Maria Eletta Martini

(Risposta a Massimo Bacchella)

Soprattutto queste ultime domande pongono qualche problema.

Le associazioni di volontariato operano nel campo dei servizi e perciò in una regione possono farne e in un'altra no; non solo, ma anche in un ambiente sì e nell'altro no, per cui il trasferimento da una regione all'altra non comporta automaticamente il trasferimento di attività. Altre associazioni compiono servizi per cui i riferimenti sono locali, altre svolgono attività in altri settori: ciò comporta che automaticamente possa operare su tutto il territorio nazionale.

Daniela Zalateu
Associazione Italiana Sclerosi Multipla

Premetto che il nostro statuto basa la struttura organizzativa della nostra associazione sulle sezioni provinciali, sedi rilevanti quindi anche ai fini della gestione del patrimonio e della raccolta di donazioni, mentre le sezioni regionali sono non strutturate, mero punto di coordinamento per le attività svolte dalle sezioni provinciali di quella regione, di quel territorio della regione.

Essendo l'Aism un'associazione e non una federazione è necessario che sia effettuata l'iscrizione ad ogni singola sezione in ogni regione?

Devono iscriversi tutte le sezioni provinciali o la sezione regionale per tutte?

Può o deve iscriversi direttamente l'associazione nazionale?

E se in una regione avessimo solo incaricati come fiduciari e non una sezione con organi regolarmente eletti si può iscrivere l'associazione nazionale?

Giuseppe Bicocchi
Vicepresidente Centro Nazionale
per il Volontariato

Provo a dire qualche opinione sui problemi discussi che sono già molti.

1- *La legge regionale di attuazione.* Non ho la convinzione che vi sia da fare grandissime cose con le leggi regionali di attuazione, nel senso che anch'io ho la sensazione che si voglia complicare un quadro che è già abbastanza complesso.

Le regioni, nella grande maggioranza, hanno già una legislazione; si tratta di adeguarla ai nuovi principi che, nel complesso, a me sembrano ampliare, non restringere la legislazione regionale.

Sicuramente il diritto all'iscrizione, semmai con i controlli dopo, è molto più garantito, molto più ampio, anche come individuazione dei requisiti di ammissione o di accesso che mi pare non si possano precisare al di là di quanto prevede la legge. Neppure per lo statuto per il quale -come dice la legge e ricordava Brusuglia- bastano gli accordi fra gli aderenti e quindi una minima documentazione, un verbale, ma non occorre l'atto costitutivo, come alcune regioni hanno chiesto. C'è cioè una serie di sfrondamenti dei requisiti, dei controlli che vi erano -su questo la legge è attentissima- con il riconoscimento del diritto all'iscrizione garantito in via giurisdizionale. Si tratta di un taglio fortemente garantista nei confronti del diritto oggettivo all'iscrizione al Registro.

In questo senso, vorrei capire meglio cosa ha proposto l'assessore quando ha detto di definire il registro con atto amministrativo a partire dal primo gennaio e poi fare la legge di attuazione. Può essere una soluzione per evitare le preoccupazioni espresse da alcuno sul ritardo dei tempi?

Vorrei però capire se è possibile tecnicamente perchè il problema è qualificare gli albi o i registri esistenti ai fini della legge. Non so se è sufficiente un atto amministrativo, a me sembra più sicura una "leggera".

Come mi pare un problema urgente capire se si può legalizzare o meno tutto l'arretrato, certo con una valutazione regione per regione, ma io credo che nel complesso l'arretrato sia sostanzialmente dentro questa legge, e debba essere ratificato in sede regionale in applicazione di questa legge-quadro, che si limita a fissare i principi: se sono contrari, vanno cambiati, se sono validi, vanno semplicemente confermati.

Questo mi pare anche ai fini dei tempi della legge: chi è già iscritto, dovrebbe restare tale. Ma questi punti credo che possano essere rapidamente precisati, non so con un atto amministrativo, avrei dei dubbi, ma eventualmente anche con una leggina molto rapida in cui si conferma che quello che c'è già ai fini del registro, salvo gli adempimenti ulteriori per rendere più estesa la tutela, come è previsto dalla legge nei casi ulteriori. L'esistente almeno può essere rapidamente ratificato.

La garanzia del diritto all'iscrizione. E' una cosa fondamentale. Il problema è: si può delimitare il campo di applicazione di questa legge inteso come settore di intervento, al di là dei genericissimi *sociale, culturale e civile*? E' un problema in discussione perchè a livello

regionale la limitazione è stata fatta in maniera molto rigida, mentre a me pare la legge fortemente liberale in questo senso.

Sulla limitazione del campo d'intervento, mi pare che il discorso sia delicato, perchè questa legge non dà solo dei diritti, ma pone anche dei doveri, degli obblighi e delle limitazioni. Per esempio l'iscrizione all'albo è condizione per le convenzioni e per i contributi. Lo dicevano anche le leggi regionali, ma valevano per loro stessi e basta, nemmeno per gli enti locali nè in generale, ma questa è legge dello Stato. Il problema è delicatissimo, perchè tutti i contributi e le convenzioni potranno diventare illegittimi, se uno non è iscritto ed ha la possibilità di iscriversi, se poi la regione che ha l'obbligo di iscrivere, non lo iscrive rischia di essere tagliato fuori da tutto: dalla possibilità di iscrizione, di rapporti con gli enti, di convenzioni e anche di contributi, per cui per molti questa è una questione di vita o di morte.

Mi pare questo aspetto estremamente rilevante. Ecco perchè interi settori: settori, come quello culturale che è il più difficile da delimitare, forse possono anche non voler rientrarci; però allora non doveva esserci neanche il divieto.

Io ho la sensazione che difficilmente sia delimitabile il campo del volontariato all'interno dei tre settori, purchè vi siano volontari con prestazioni non retribuite ecc..., ma entro questi limiti.

Molte associazioni sono di self-help, ma il self-help è ricompreso? Io ritengo di sì, anche se non credo che sia diffusa l'iscrizione di questi gruppi agli albi regionali. E' inevitabile, a mio avviso, l'iscrizione, però è un mondo poco conosciuto, poco strutturato, forse un po' più a livello locale, ma tutta una realtà in forte espansione. Questo sta a significare che interi settori si aprono, accanto al volontariato più tradizionale che era sociale, sanitario e, al massimo, arrivava ai beni culturali.

In questo senso il campo mi pare più ampio, ma ciò va verificato perchè scattano poi, sia in positivo che in negativo, una serie di questioni.

Ancora sugli albi. La legge parla di libertà di forma. Ma allora, gli enti pubblici (Ipab, Croce Rossa) ne possono far parte o no? Di solito venivano esclusi o almeno in parte sì e in parte no. In Toscana le Misericordie e le pubbliche assistenze Ipab vengono incluse, la Croce Rossa no.

Nella libertà di forma c'è anche la persona giuridica pubblica come la Ipab o no? Direi di sì, però sono cose ancora da precisare.

La struttura cooperativa è o non è esclusa? Non è una cosa scontata all'interno della libertà di forma.

Altre associazioni con altre forme di riconoscimento (enti ausiliari, ecc...) sono escluse? La cosa non è di poco conto perchè se vengono escluse ci sono conseguenze sul piano dei diritti di questi soggetti, sul piano civilistico, tributario, per cui l'esclusione o l'ammissione diventa un problema di carattere più generale.

Sulle associazioni nazionali. A me pare che la legge nel complesso segua la via del riconoscimento del gruppo come tale a livello locale, non della federazione dei gruppi.

Nella libertà di forma però può prevedersi anche che una associazione sia solo nazionale ed abbia sezioni che non hanno una loro autonomia. Ci deve essere anche la possibi-

lità che singoli gruppi possano riconoscersi come sezioni operative di un'unica associazione nazionale.

Non mi pare precisato però dove vada fatto il riconoscimento. Probabilmente dove ha sede legale l'associazione centrale.

Ai fini delle convenzioni, il riconoscimento vale anche nelle varie regioni? Se c'è il riconoscimento di una associazione nazionale, o anche di realtà locale se non hanno autonomia propria, è un problema da valutare. In effetti la legge mi pare non ha posto una distinzione tra associazioni nazionali e associazioni di carattere locale: ha fatto certamente maggiore attenzione ai gruppi locali, però il problema di una associazione nazionale che non abbia localmente una struttura in senso stretto, può in qualche modo in essere considerato rilevante.

Ultima considerazione. La libertà di forma appare veramente piena tanto che la legge non parla più neanche di associazioni riconosciute, ma di organismi, di organizzazioni di volontariato.

Si tratta di un salto qualitativo anche nella nostra concezione del volontariato, fino ad oggi visto con una forte accentuazione sul dato associativo. La legge parla di organizzazioni anche se poi, di fatto, ritorna molto sulle associazioni, sapendo che sono il dato principale. Quindi non si può più dire che non c'è volontariato perchè non c'è associazione.

"Organizzazione" è una formula amplissima indicando qualunque forma di presenza, indipendente dalla associazione che diventa ancora quella principale, ma non l'unica, non l'esclusiva.

Giancarlo Bastianello
AES di Padova
(Amici Spirito Santo)

Rappresento un organismo non governativo che ha la sua attività essenzialmente nella cooperazione internazionale. L'Espirito Santo è un paesetto del Brasile dove il 70-80% degli abitanti sono oriundi veneti e lombardi. E' centro di collaborazione comunitaria, abbiamo il nostro Statuto, siamo nati nel '67 prima della legge sulla cooperazione, prima dell'enciclica "Populorum progressio" e operiamo essenzialmente collaborando allo sviluppo di vari paesi: Brasile, Argentina, Kenia, Ciad e così via, ed essenzialmente nel campo agrario.

Ciò non toglie che si svolga anche un'azione culturale di divulgazione e di sensibilizzazione in ambito cittadino (a Padova, ma nel Veneto in genere) rientrando nella attività di volontariato di cui al primo articolo della legge.

La mia domanda è questa: un organismo non governativo riconosciuto dal Mae (Ministero degli Affari Esteri), una volta espliciti anche attività di volontariato di carattere culturale, può usufruire di ambedue le leggi: quella della cooperazione e questa del volontariato?

L'art. 13 dice: "E' fatta salva la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge". E' "fatta salva", vuol dire che vige, per cui l'associazione

che fa attività di cooperazione internazionale ha la sua legge, però nel momento in cui fa attività culturale, può usufruire delle due leggi, ossia entrare anche nei registri regionali?

Noi operiamo molto nel campo agrario, un tipo di scuole di studio agrario molto originali, le *ecole familiale* di tipo francese, le scuole dell'alternanza: 15 giorni a scuola e 15 giorni a casa, con il vantaggio di non sottrarre manodopera alle famiglie (anni fa i nostri contadini non mandavano i loro ragazzi a studiare, perchè avevano bisogno di manodopera nei campi). Ciò comporta una crescita anche dei genitori, perchè i ragazzi una qual volta tornati a casa portano le esperienze fatte a scuola. Noi divulghiamo questo tipo di scuola.

Ripeto la domanda: un organismo che opera per il Terzo Mondo, nel momento in cui fa attività culturale, che rientra nell'art. 1 di questa legge, può anche aspirare di essere iscritti nei registri regionali?

Franca Guidotti
Presidente UNITRE - Torino

Rappresento l'Università della Terza Età con sede a Torino, però sono Presidente del gruppo di Ancona.

Nelle Marche c'è una legge per le Università della Terza Età, già operante.

Nelle regioni che hanno già una legge finalizzata alla propria associazione, come ci si deve comportare?

Orazio Trioni
Gruppo audiolesi

Questa legge del volontariato mi sembra ricca di difficoltà, adatta a rafforzare sicuramente il vecchiume che ci ostacola.

Eravamo tanto entusiasti, contenti. Benissimo, abbiamo fatto tante cose belle, abbiamo dato i risultati, l'integrazione in una scuola pubblica, manifestazioni a catena, ma ora mi sembra che questa legge vada a rafforzare vecchie strutture per ostacolarci, per farci riandare nuovamente dentro nei collegi. C'è questo rischio, c'è questo pericolo.

Lo dimostra il fatto che i documenti richiesti alla regione, al comune, alla provincia, agli assessorati preposti dalle nostre richieste, ancora non sono stati esauditi. Anche in base a questa nuova legge del volontariato, perchè non ci viene fuori nè mezzi economici, nè altro?

Eravamo più di un centinaio di volontari e molti di questi si sono ritirati.

Graziano Zoni
Gruppo Emmaus

Da parte nostra siamo soddisfatti della legge, anche perchè se fosse preesistita avrebbe evitato alle Comunità Emmaus uno spiacevole infortunio con il Ministero delle Finanze. Avendo le comunità fatto obiezione a pagare 15,5 milioni di tasse arretrate, ritenendo assurdo il pagamento delle tasse da parte del volontariato che rende un servizio allo Stato, sono stati pignorati i camion, c'è stata l'asta pubblica e solo grazie all'intervento dei comuni della Toscana, della regione e anche della Diocesi di Arezzo, ne siamo tornati in possesso, tramite un comodato.

Ben vengano quindi queste facilitazioni al volontariato.

Vorrei ora porre una domanda, soprattutto all'assessore Odescalchi che ha parlato di volontariato occasionale e di volontariato come stile di vita.

Chi sceglie proprio come stile di vita il volontariato, che possibilità, che garanzie può offrire la legge?

Personalmente ho la mia professione e faccio del volontariato occasionale nel tempo libero, come la maggior parte dei presenti, ma nelle nostre comunità molti scelgono il servizio agli altri proprio come stile di vita e la comunità provvede alle necessità quotidiane. Secondo me, la legge prende in considerazione, a mio parere, solo il volontariato occasionale, infatti parla di part-time, di permessi particolari, ecc... e quindi sottintende che il volontario sia un dipendente e abbia bisogno di permessi.

Rina Muzzi
Responsabile Ipab e Volontariato
Regione Emilia Romagna

Purtroppo ho solo delle domande da fare e non delle risposte da portare a questo dibattito. Sinteticamente:

1- *Trasposizione automatica di iscrizioni dai registri regionali già vigenti ai registri regionali previsti dalla normativa nuova.* Personalmente penso che la possibilità dipenda molto anche dal modo in cui le normative regionali vigenti sono state articolate. La regione Emilia Romagna, ad esempio, prevede registri di diversi livelli: locale e regionale. In questo momento nel registro regionale del volontariato sono iscritte solo tre o quattro organizzazioni, perchè la legge limita l'iscrizione in questo registro alle sole organizzazioni aventi rilevanza regionale.

La nuova legge sul volontariato prevede le iscrizioni senza distinguere tra organizzazioni grandi e piccole. In questo caso è difficile fare una trasposizione automatica.

Un altro esempio: la legge nuova prevede la democraticità degli organi, cioè -credo di capire- l'elettività di tutte le cariche. Ora, nei registri locali delle Usl sono iscritte organizzazioni parrocchiali, organizzazioni in cui i soci fondatori si sono riservati una presenza come

membri di diritto, ecc... Non credo, almeno questa è la mia impressione, che ciò sia compatibile con quanto prevede la nuova legge. Probabilmente tutte queste iscrizioni andranno riviste.

2- *Organi e forme di controllo.* Che cosa significa la disposizione della legge che prevede che le Regioni disciplinino gli "organi e le forme di controllo"? Io ho provato a leggere gli atti parlamentari e le discussioni che hanno preceduto la legge e devo dire che non ho capito.

A quali organi si fa riferimento? Agli organi che devono controllare? E, in caso affermativo, il legislatore ha inteso riferirsi agli organi regionali in senso stretto, oppure anche ad altri organi eventualmente delegati dalle Regioni?

E il controllo è circoscritto alla sua sussistenza dei requisiti di iscrizione nei momenti successivi? Oppure è riferito all'attività dell'organizzazione di volontariato?

Chiarisco: le leggi regionali sul volontariato finora emanate, ovviamente, non prevedevano benefici di natura fiscale per le Organizzazioni iscritte nei registri; quindi queste organizzazioni si autofinanziavano ed erano pertanto libere di gestire le proprie attività come credevano meglio. Ma nel momento in cui attraverso esenzioni ed agevolazioni fiscali si ha comunque l'accesso generalizzato a risorse pubbliche, è prevedibile anche una forma di controllo, per esempio, sull'efficacia degli interventi del volontariato? (con riferimento, ovviamente, alle attività non convenzionate, per le quali il controllo su quest'ultimo punto rientra fra i diritti della controparte pubblica).

3- *Organizzazioni non ancora operanti.* In questo dibattito si è affermato che sarebbe opportuno prevedere, ai fini dell'iscrizione nei registri regionali, un tempo minimo di operatività da parte delle Organizzazioni. Nella gestione dei registri regionali e locali istituiti dalla Regione Emilia Romagna con la legge n. 2/1985 sono pervenute, al contrario, richieste di iscrizione da parte di organizzazioni non ancora operanti, motivate dal fatto che le stesse organizzazioni sarebbero state in grado di attivarsi solo contemporaneamente alla stipulazione di convenzioni con gli enti locali (anche se a livello di volontariato, e quindi con il solo rimborso spese); il che ha causato comprensibili problemi.

La questione è ancora di attualità o è superata, dal momento che per legge si richiede anche una relazione sull'attività? E' un punto su cui forse val la pena di riflettere.

4- *Organizzazioni straniere.* Le Organizzazioni iscrivibili nei registri debbono essere costituite da cittadini italiani? Oppure sono iscrivibili anche Associazioni costituite da stranieri che svolgono un'attività per i loro connazionali in Italia? E' un punto che va evidenziato, oppure è sottinteso che la legge è aperta a queste presenze?

5- *Problema delle Ipab.* E' vero, come si è detto, che la legge prevede la libertà di forma per le organizzazioni di volontariato (riferita quindi sia alle organizzazioni costituite molto informalmente che a quelle costituite forse troppo formalmente), però ci sono punti che possono far sorgere dei dubbi sull'applicabilità della legge alle Ipab.

Ad esempio, la legge parla di Associazioni o Organizzazioni liberamente costituite, mentre le Ipab, come noto, non si sono costituite liberamente ma hanno assunto questa

natura giuridica in forza di legge. Inoltre, parla di convenzioni fra Comuni, Province ed altri enti pubblici con organizzazioni di volontariato, per cui sembra che le Ipab siano comprese sul fronte dei soggetti che si possono convenzionare con le Organizzazioni di volontariato, piuttosto che su quest'ultimo fronte.

E' quindi importante sapere se il legislatore abbia inteso includere fra le Organizzazioni di volontariato anche le Ipab. Per la Regione Emilia Romagna è un problema limitato, perchè sono poche le Ipab che si basano quasi esclusivamente su prestazioni di volontariato, ma ci sono altre Regioni, come la Toscana, in cui il problema è molto grosso e molto sentito.

6- Forma minima per l'atto costitutivo. Sul livello minimo di forma per l'atto costitutivo -atto notarile? scrittura privata?- ho già sentito alcune risposte; se ho capito bene, dovrebbe bastare la scrittura privata registrata.

7- Convenzioni in atto. Per le convenzioni in atto, si pone il problema di quelle che riguardano Organizzazioni non ancora iscritte nei registri regionali previsti dalla legge 266. Forse sarebbe opportuno studiare la possibilità di prevedere una normativa transitoria, in base alla quale le convenzioni in atto possono andare a naturale scadenza, poichè in caso contrario decadrebbero.

Umberto Giella
ANPAS

Vorrei proporre brevemente alcune questioni.

Sulla questione del registro regionale. E' stato posto il problema: atto amministrativo o atto normativo?

Questo può valere nelle regioni dove già esiste un registro, oppure dove non esistono registri precedenti all'atto amministrativo?

Sull'anzianità d'iscrizione. Si faceva riferimento alla continuità rispetto ai vecchi albi, ai vecchi registri: significa riconoscere anche l'anzianità nel momento in cui si riconosce la validità dell'iscrizione?

Regioni inadempienti. In Campania non esiste la legge, quindi non esiste il registro e può succedere che alla fine dell'anno previsto dalla legge nazionale la regione non legiferi in tema di registro regionale.

Da parte delle associazioni di volontariato che hanno i requisiti previsti dalla legge nazionale, vi può essere, ad esempio, un'azione di rivalsa nel senso di iniziare un meccanismo di richiesta di iscrizione e, quindi, di messa in mora del livello regionale?

Organismi di coordinamento. La nostra associazione -Anpas- ha la sede nazionale, regionale e le associazioni provinciali. Le sezioni regionali che erogano comunque servizi,

per esempio, alle associazioni (penso a tutta l'attività formativa) hanno la possibilità di iscriversi autonomamente, cioè come sezione regionale?

L'associazione nazionale, che si iscrive nella sede legale, può erogare anche servizi? Questa iscrizione ha validità per l'erogazione di servizi in altri territori, oppure ha bisogno del riconoscimento?

Articolazione degli albi. Se si va ad una articolazione degli albi articolati in regionali e provinciali, l'associazione a carattere anche locale come deve fare per trovarsi iscritta negli albi a livello regionale e provinciale?

Giuseppe Berruto
UNITRE del Piemonte

Vorrei premettere che l'Università della Terza Età si è costituita proprio sulla base del volontariato dal 1975; opera con una sua Accademia dell'umanità nel sociale, negli ospedali e quindi ha una serie di diramazioni che colgono l'aspetto della legge che parla di finalità di carattere sociale e culturale.

La regione Piemonte, di cui sono consigliere, ha già una legge dell'84 che riguarda, appunto, la costituzione di un albo per le associazioni di interesse regionale, al quale si può accedere con criteri molto più restrittivi di quelli riportati in questa legge e quindi andrà certamente adeguata. Attualmente c'è un disegno di legge che prevede alcuni criteri che forse non coincidono con quelli della 266/91. Si accettano iscrizioni, ad esempio, nella misura in cui ci sia un determinato numero di iscritti nella regione Piemonte. Credo che questo creerà un po' di problemi, perchè non so se tutte le associazioni sono in grado di avere 10.000 iscritti.

Martini: sono le associazioni, non i volontari, perciò abbiano 1.000 soci o 10.000 è la stessa cosa.

Berruto: è tassativo 10.000. Questo aspetto, legato naturalmente alla presenza delle varie province, io credo che possa essere eliminato trattandosi di un disegno di legge che certamente potrà essere adeguato. Ma, vorrei solo assumerlo come esempio per riprendere il discorso sui criteri che potrebbero essere unificati nel momento in cui il legislatore investe le regioni di determinati aspetti che comunque devono essere tassativi, uniformi e uguali per tutte le regioni d'Italia.

Iscrizione negli albi regionali. L'associazione nazionale con le sue diramazioni potrebbe essere considerata come l'unico referente; all'interno possono esserci naturalmente le varie deleghe nel momento in cui si innestano processi di convenzionamento su progetti mirati ecc...

Io credo che questo aspetto che prevede certamente l'accorpamento di leggi regionali che magari sono già state emanate e comunque sono in corso di formazione, e l'informazione da parte del legislatore di alcuni criteri precisi che non siano restrittivi e non in

contraddizione proprio con la legge 266, io credo che forse debbono essere oggetto di una circolare in modo che ci sia questa visione precisa.

L. 266 e statuti comunali. Gli statuti comunali che sono stati predisposti entro giugno e che non hanno preso visione anche di questi aspetti della legge nazionale, probabilmente dovranno essere adeguati. Giustamente è stato rilevato che nel momento in cui si predispongono una convenzione con una associazione, con un gruppo di volontariato, ci può essere contraddizione tra lo statuto comunale che prevede determinati criteri e la legge nazionale che invece amplia queste possibilità.

Questo aspetto dovrebbe essere visto anche in funzione di quelle informazioni che dovrebbero essere date alle regioni per consentire a tutte le associazioni di volontariato di poter lavorare insieme.

Don Pasquale Ransenigo
Centro Nazionale Opere Salesiane

a) Al prof. Brusuglia vorrei chiedere: le associazioni sportive nazionali a dimensione educativa e le associazioni di turismo giovanile e sociale e le associazioni di comunicazione mass media (cinema, teatro, musica, Rai-tv, editoria) dovrebbero rientrare nella legge? Non so se tra il comma 1 dell'art. 1 e il comma 1 dell'art. 2 si può trarre una definizione di volontariato strutturato o organico, perchè nel momento in cui si richiederà alle regioni o agli enti locali il diritto di iscrizione ai registri, credo che stando a questa legge, ci saranno grosse difficoltà.

Faccio un esempio perchè sia chiaro il mio dubbio interpretativo. Quando si dice che "*attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo*" (art. 1 comma 1), è riduttivo rispetto a "*tramite l'organizzazione di cui il volontariato fa parte*" (art. 2 comma 1), quindi il volontariato si dovrebbe riferire ad una struttura all'interno della quale si colloca e forse si collega molto bene all'intervento degli enti non governativi. Non è facile la risposta e credo che sarà preciso solo quel commento che sta ai termini della legge senza forzarli, almeno dal significato letterale che esso ha.

Dicevo che è riduttivo perchè poi si dice: "*tramite l'organizzazione di cui il volontariato fa parte senza fini di lucro, anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà*". Questo certamente è un aspetto che pone difficoltà in ordine a quelle associazioni dove il volontariato è l'asse portante, perchè senza volontariato non si fa educazione sportiva, educazione di turismo giovanile e sociale, educazione dei mass media.

D'altra parte l'aspetto solidaristico che viene richiamato soltanto in forma restrittiva esclusivamente per fini di solidarietà del comma 1 dell'art. 2, pone delle armi a chi sostiene una restrizione di iscrizione di queste associazioni nell'ambito di questa legge.

REPLICHE

Nando Odescalchi

Una serie di quesiti attendono risoluzioni tecniche non semplici e dunque io mi limiterò a rispondere nella parte in cui sono stato chiamato in causa su alcune impostazioni di ordine generale.

Naturalmente noi sappiamo bene che discutiamo di una cosa per la quale non si parte dall'anno zero: il volontariato c'è e lo conosciamo bene e sappiamo orientare le nostre azioni sicchè lo si possa promuovere, sorreggere e sviluppare e non già per restare vittime di operazioni un po' strane o per mettere chi sa quali inciampi sulla strada di una espansione che tutti cerchiamo di stimolare.

Il volontariato c'è, lo conosciamo e lo abbiamo definito con alcuni atti normativi e amministrativi in varie regioni.

Sui registri. Il problema specifico dell'Emilia Romagna è che l'albo esistente, a questo punto gli albi esistenti (perchè la 162 a sua volta ne ha reclamato uno, la 377 sulla disciplina delle cooperative sociali ne reclamerà altri, la 266 pure ne propone uno) pongono il problema di nuova definizione di questi registri.

In sede di discussione proponevo di provvedere a questo adempimento con un semplice atto amministrativo, cioè con una semplice delibera che viene assunta dall'organo collegiale in pochi giorni e, se è approvata dall'organo di controllo, è operativa in altrettanti pochi giorni. Ciò significa che dall'inizio del prossimo anno fiscale tutte le associazioni della nostra regione già catalogate e quelle nel frattempo nelle condizioni di essere inserite, potrebbero figurare nel registro.

Cosa significa un atto amministrativo in attesa di una norma di legge? Significa che si definisce che la iscrizione in detto registro è "condizione necessaria", secondo le disposizioni della legge, per i rapporti con i pubblici poteri, per accedere ai pubblici contributi e alle varie agevolazioni che ai fini dell'iscrizione del registro, vanno dimostrate. Quelle presenze nella vita dell'associazione che il nostro albo ad esempio non prevedeva, l'assenza di fini di lucro, la democraticità delle strutture, l'elettività e la gratuità delle cariche associative, l'obbligo di formazione del bilancio, i criteri di ammissione degli aderenti e del loro eventuale allontanamento. In attesa, dunque, che si proceda alla formulazione di una legge regionale, istituire il registro con questi particolari compiti.

Quindi un atto deliberativo che può essere assunto con grande rapidità e che mette le associazioni nella condizione di fruire di tutte le provvidenze previste dalla legge.

Quindi: noi conosciamo già il volontariato, la legge nuova ci aiuta a dimensionarlo, ecco che possiamo agire, in attesa di chiarire molti misteri e definire atti normativi, con il primo strumento utile che è quello appunto del registro.

Sulla legge. Io non ho proposto di impiegare dieci mesi a fare una legge: chi conosce il funzionamento delle assemblee elettive sa che non si fa una legge, nè una leggina in una settimana o in due mesi e tanto meno in un ambito temporale così modesto manifesta i propri effetti.

Dunque se facciamo in fretta e se le volontà politiche sono concertate, comunque occorrono molti mesi; una legge presentata prima di Natale, come teoricamente è possibile, senza alcun dubbio non sarà vigente prima di settembre. Così funzionano le assemblee legislative e così stanno le cose. Al signor Baraldi quindi devo dire che io non sono mosso da alcuna volontà ritardataria che potrebbe, invece, manifestarsi se noi affidassimo la definizione legislativa a un grande dibattito che chiamasse in causa tutte le associazioni e le organizzazioni.

Personalmente sono convinto che una delle cause maggiori della condizione particolare e singolare che vive il nostro paese su molti versanti della politica, sia dovuta al fatto che chi fa il legislatore magari non lo fa e chi deve fare il gestore magari non lo fa. Che ognuno faccia bene il proprio compito, il Consiglio regionale si occupi di legiferare bene, naturalmente in un rapporto democratico con le consulte, le organizzazioni e quant'altro, però sapendo che ognuno deve fare bene il proprio lavoro e dunque senza confusioni di ruoli.

Sui nuovi registri. Definendo un nuovo registro potrebbe insorgere un problema relativamente all'iscrizione di nuovi soggetti rispetto a quelli che già figurano in altri albi.

La legge è molto precisa: chi si presenta ex novo deve dare dimostrazione convincente di esistenza, di democraticità e di competenze, sennò può esistere anche senza l'iscrizione all'albo. Ma chi l'ha detto che per esistere e prestare generosa attività occorre l'iscrizione al registro? L'iscrizione al registro è condizione per fruire delle provvidenze ed entriamo nel terreno assai delicato per i poteri pubblici di definizione delle condizioni attraverso cui il soggetto che fruisce di provvidenze risponde nel modo più trasparente possibile all'utilizzo e alla finalizzazione di queste provvidenze. Quindi non mischiamo le carte, il nuovo che sorge potrà essere senza alcun dubbio inserito, purchè dia dimostrazione e se non darà questa dimostrazione non casca il mondo. Anzi io spero che il volontariato non si riduca da domani solo alla circoscrizione definita dal registro, altrimenti potremmo irrobustire i dubbi di cui parlavo all'inizio, cioè che ci sia una manifestazione in taluni casi di attenzioni non generose.

Sull'Associazione nazionale. La mia opinione -per rispondere a Bicocchi- è che l'associazione nazionale si iscriva laddove è legalmente presente. Naturalmente riguardo l'iscrizione in altre regioni, si iscrive se ed in quanto operante in quelle regioni. Mi sembra che la cosa sia molto semplice e vale il ragionamento di prima non è che la non iscrizione non consenta la vita, però se in un territorio regionale una associazione che pure è presente nazionalmente non opera, non vedo come possa essere iscritta.

Sulla democraticità. Se opera ed è presente, il problema della democraticità, come rilevava la dottoressa Muzzi, secondo me, può essere risolto con la democraticità nazionale. Il fatto che non vi sia autonomia organizzativa localmente e però l'organizzazione sia

democratica nazionalmente, secondo me, potrebbe essere sufficiente. La cosa mi sembra particolarmente interessante perchè questa apertura consentirebbe anche l'iscrizione di quello che possiamo chiamare l'auto-aiuto. La mia opinione sulla mucoviscidosi è che a questo livello l'iscrizione sia possibile nella forma appunto dell'auto-aiuto.

Sui controlli. Mi sembra che mentre noi valutiamo come fare delle buone leggi a livello regionale, per la gestione di queste poi sia strategico il tema dei controlli e mi pare che la dimensione utile nel quale si possa esplicitare sia quella del comune.

Poichè la titolarità di tutte le funzioni su cui esercita la vigenza la 266, è la titolarità delle funzioni dei comuni -svolta singolarmente o in forma associata questa cosa che ci può non riguardare-, penso che il controllo sull'attività in quel luogo, di quella associazione, possa essere esercitato dal comune che, peraltro, è il braccio operativo delle regioni.

Luciano Bruscuola

Le domande specifiche di mia competenza francamente non sono moltissime, in ogni modo cerco di rispondere.

a) Il rappresentante dell'associazione che si occupa dell'adozione poneva il problema per le associazioni che si occupano in questo settore hanno necessità della personalità giuridica.

Non mi pare. Se l'associazione intende proseguire nello svolgimento della sua attività con la veste della personalità giuridica, *nulla questio*, è un di più che la legge non richiede, ma nel più sta anche il meno. D'altra parte, se per avventura dovesse decidere di scegliere un'altra veste, lo può fare: si applicano le norme del codice civile sull'estinzione della personalità giuridica che implica una delibera dell'organo assembleare con intervento, ovviamente secondo le modalità previste dalla statuto, e poi l'intervento dell'autorità che ha proceduto al riconoscimento e poi procede all'associazione non riconosciuta.

E' conveniente? Si vedrà di volta in volta. Vorrei far notare che la personalità giuridica è più appesantita sotto il profilo burocratico e implica controlli governativi al momento della nascita, dell'estinzione e durante lo svolgimento dell'attività. Però ha anche dei vantaggi, perchè un'associazione con personalità giuridica ha una autonomia patrimoniale perfetta, sicchè nei rapporti con i terzi, l'associazione è molto più tutelata. Voglio dire che se la persona giuridica entra in contatto con i terzi, la responsabilità patrimoniale si riferisce esclusivamente al patrimonio della fondazione, non può mai concedere in ambito patrimoniale dei singoli associati, dei singoli aderenti.

Sicchè, ripeto, se da una parte presenta delle negatività perchè importa adempimenti formali piuttosto pesanti, dall'altra, ha il vantaggio della esclusione della responsabilità in ogni caso, mentre nelle associazioni non riconosciute esiste in prima battuta la responsabilità del fondo comune, però esiste anche un eventuale responsabilità sussidiaria e solidale anche degli aderenti che hanno agito in nome e per conto dell'associazione.

b) Anche se la domanda non mi riguarda esplicitamente, non ravviso in questa legge la volontà del legislatore di definire il volontariato e quindi mi pare che non meriti vizi di riduttività. La legge dice sempre "ai fini della presente legge": queste devono essere le caratteristiche. Per me il volontariato è questo.

Sicché anche la domanda iniziale: perchè le finalità di carattere sociale, civile e culturale devono essere individuate dallo Stato e non anche dal volontariato? La formula utilizzata nell'art. 1 dal legislatore forse non è tutta corretta, però forse si vuol dire che non ogni interesse sotteso alla associazione deve essere meritevole di tutela. E' una forma di delimitazione e deve essere espressa in via specifica all'art. 13. Quindi direi nell'art. 13 ci sono delle indicazioni specifiche di esclusione e c'è anche questo principio di carattere generale, contenuta nell'art. 1 laddove lo Stato dovrà valutare se in effetti quel tipo di interesse è meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

Settimio Carmignani

a) *Problema della Ipab.* Questa legge pone le Ipab sull'altro versante, mi sembra. Quando all'art. 1 comma 2 si dice: "La presente legge stabilisce cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche (da questo punto almeno formale dovrebbero entrare anche le Ipab) e le organizzazioni di volontariato, ecc..." Inoltre non so quanto i requisiti previsti dall'art. 3 possono attagliarsi sulle Ipab. Per il momento sarei sulla negativa, non vedo come, alla luce di questa legge, si possa ritenere che questa libertà di forme possa arrivare fino a ricomprendervi le Ipab.

b) *Iscrizione a più registri.* Qui penso che un po' si dramatizzi nel senso che come è stato giustamente detto l'oggetto di questa legge in qualche modo è l'attività del volontariato. E' evidente che, prendendo ad esempio l'associazione non riconosciuta che dall'iscrizione ottiene delle facoltà in più, ad esempio può acquistare beni immobili o mobili registrati. Una volta registrata da qualche parte se anche dovesse per avventura comprare nella regione accanto una automobile, ritengo lo possa fare.

Il problema invece insorge quando si vanno ad innescare quei meccanismi di collaborazione con gli enti locali ai quali fanno *pendant* una serie di verifiche della effettiva capacità, o comunque l'effettivo svolgimento della attività di volontariato per rimanere iscritti nel registro che mi pare siano tutti congegnati sull'ottica regionale, per cui penso sia necessario che in ogni luogo dove poi vorrà andare ad agire si sobbarchi questo onere.

COOPERAZIONE SOCIALE E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Felice Scalvini
Presidente Cooperative Sociali

Alcune premesse.

Primo. Al di là delle affermazioni che poi lo schematismo finirà inesorabilmente per rendere un po' apodittiche, questa mia è una prima lettura. Quindi proporrò riflessioni per certi versi abbastanza opinabili, proposte per stimolare la riflessione e la discussione più che con la presunzione di indicare soluzioni definitive.

Secondo. Credo che queste due leggi non siano la conclusione, ma l'apertura di una stagione legislativa. Credo cioè che queste due leggi segnino la nascita di quello che qualcuno incomincia a chiamare il "diritto sociale" anche se non so se sarà identificabile come categoria giuridica a se stante -questo sarà un problema sul quale i giuristi avranno modo di ragionare-. Peraltro, forse chiamandolo "diritto delle istituzioni sociali" è quanto meno possibile iniziare a delineare uno scenario per legislazioni future rispetto alle quali ancora molto v'è da fare.

Questo significa anche che, trattandosi di un processo agli esordi, non dobbiamo pensare di inserire tutte le fattispecie in queste due leggi, credo dobbiamo scontare anche una certa imperfezione. D'altro conto il "diritto delle istituzioni commerciali" ha impiegato svariati decenni per arrivare ad una forma di codifica abbastanza organica, non possiamo pretendere che il "diritto delle istituzioni sociali" nasca già grande, nel momento in cui genera le prime due creature.

Questa premessa credo ci imponga anche una interpretazione prospettica, non opportunistica. La società civile entra in rapporto con la sfera del diritto per generare norme, ma dopo che le norme sono state generate, rientra in un rapporto attuativo col diritto codificato generando un processo che produce quello che viene definito il diritto reale che è in costante evoluzione e adattamento.

E' importante che questo rapporto noi ora lo interpretiamo in funzione di una visione prospettica e non solamente opportunistica alla ricerca di quali siano i piccoli ambiti di utilità o di opportunità che si possono creare per le nostre organizzazioni.

Cooperazione sociale e organizzazioni di volontariato. Direi che le due organizzazioni coincidono sostanzialmente per quanto concerne le finalità solidaristiche. Questo è un dato naturale per le organizzazioni di volontariato, è un dato, per certi versi, abbastanza rivoluzionario per la cooperazione. Sancire che "Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini ...", significa sostanzialmente ribaltare l'assetto tradizionale del fenomeno cooperativo, dove lo scopo della cooperativa è quello di perseguire "gli interessi della base sociale", attraverso una formula mutualistica e democratica che produce anche utilità sociale diffuso. Questo è il senso della cooperazione tradizionale. Qui invece il rapporto è ribaltato: scopo della cooperativa è perseguire "l'interesse generale della comunità", anche realizzando le legittime attese dei soci, dato che l'interesse generale della comunità non nega l'interesse dei soci. Certo, ad esempio, non è più compatibile all'interno degli statuti delle cooperative sociali la dizione tradizionale presente negli statuti delle cooperative di produzione e lavoro, con cui si sanciva lo scopo di "creare le migliori condizioni di lavoro e garantire remunerazioni superiori a quelle normalmente conseguite".

Evidentemente questo è un tipo di interesse non più compatibile, almeno così mi pare, con la cooperazione sociale. Si potrà dire che per realizzare l'interesse di carattere generale, sarà corretto dare "eque" remunerazioni, "non più vantaggiose" remunerazioni a quanti lavorano all'interno della cooperativa.

Compatibilità tra le due forme giuridiche. Le organizzazioni di volontariato, posta la libertà della forma giuridica, possono assumere la forma di cooperativa sociale?

La mia risposta, pur meditata, è ovviamente personale e di primo approccio.

Sicuramente sul piano della finalità sarebbe possibile, vista la coincidenza.

Non credo peraltro sia possibile per due ordini di motivi. Anzitutto, per quanto concerne la struttura sociale prevista. Nelle organizzazioni di volon-

ariato è prevista la preponderanza dell'apporto di volontariato, nella cooperazione sociale (noi riteniamo che questo sia una imperfezione della legge, però era la condizione per cui la legge potesse passare) è contingentata la presenza del volontariato, alla misura massima del 50%. Quindi, attenendoci ad un criterio di prevalenza puramente numerico, nella cooperazione sociale non sarà mai possibile realizzare la condizione di prevalenza del volontariato all'interno della organizzazione.

Questo è un primo motivo che mi porta a dire che le associazioni di volontariato non possono assumere la forma di cooperativa sociale.

Un secondo motivo riguarda la gestione di attività commerciali e produttive. Per le organizzazioni di volontariato sono indicate come puramente marginali e secondarie, mentre per una cooperativa sociale rappresentano l'essenza stessa dello svolgimento dell'attività d'impresa.

Quindi anche sotto questo profilo mi pare non sia pensabile che una organizzazione che per propria natura deve svolgere solamente in modo marginale una attività commerciale o produttiva possa assumere la forma di cooperazione sociale, dal momento che l'art. 1 precisa che il perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana viene realizzato attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi o attraverso lo svolgimento di altre attività produttive: in questo modo lo svolgimento di una attività commerciale è sancito come elemento portante, come d'altronde è normale in una struttura imprenditoriale.

Questa considerazione apre un secondo problema.

Sono ipotizzabili cooperative di volontari diverse dalle cooperative sociali? (posto che l'organizzazione di volontariato non può assumere la forma di cooperativa sociale).

Mi sembra che ostino due tipi di considerazione.

Osta, comunque, il principio della gestione di attività commerciali, anche se da questo punto di vista esistano alcuni riferimenti normativi che riconoscono la possibilità che le cooperative svolgano attività non aventi carattere commerciale.

C'è un altro profilo però che mi sembra decisivo. Esiste un principio generale dell'ordinamento per cui quando esiste una forma tipica per lo svolgimento di una determinata attività e per il perseguimento di un determinato scopo non possa essere perseguito lo stesso fine attraverso altri strumenti.

E' stata creata una forma tipica di impresa cooperativa avente finalità solidaristiche. Questo in qualche modo mi sembra possa far ritenere che l'impresa cooperativa ordinaria non possa più perseguire finalità solidaristiche, cioè abbiamo ora in Italia due forme di cooperazione abbastanza diverse: una cooperazione che si fonda sul principio mutualistico e una cooperazione che si fonda sul principio solidaristico. Quindi lo svolgimento di attività solidaristiche in forma cooperativa o si fa attraverso la cooperazione sociale oppure diventa difficile poter affermare che viene fatto attraverso la forma di cooperazione ordinaria.

Consegno comunque però queste osservazioni di primo approccio ai giuristi perchè le analizzino e ci diano lumi anche da questo punto di vista.

L'impostazione che ho proposto lascia purtroppo scoperto lo spazio che riguarda lo svolgimento di attività in forma cooperativa aventi finalità di interesse generale relative all'area culturale e all'area ambientale.

Quindi una posizione di netta incompatibilità tra le due forme e di impossibilità da parte dell'associazione di volontariato di assumere la forma cooperativa per lo svolgimento della propria attività, lascia scoperta un'area che, invece, è riconosciuta anche dalla legge-quadro sul volontariato come ambito tipico di operatività. Questo è uno dei problemi aperti e penso dovrà essere oggetto di riflessione.

Alcune considerazioni finali:

a) *Sulle convenzioni-tipo previste sia da una parte che dall'altra.* Ho l'impressione che per le convenzioni-tipo debbono configurarsi forme di convenzioni sostanzialmente diverse. L'attività commerciale e produttiva, in altri termini, porta all'instaurarsi di convenzioni caratterizzate da profili sinallagmatici, cioè di prestazioni contro corrispettivo; le convenzioni di cui si parla nella legge sul volontariato, invece, escludono la possibilità di determinare corrispettivi: infatti si parla solo di contributi o di rimborsi.

Attengono cioè più alla sfera dei rapporti associativi che non di scambio, e questo potrebbe essere una chiave di interpretazione delle due diverse funzioni delle organizzazioni di volontariato e delle organizzazioni di cooperazione sociale: da un lato, strutture fortemente orientate alla gestione, a instaurare anche un rapporto di scambio, sia con gli utenti (operano quindi anche nel

mercato privato), sia con gli enti pubblici; dall'altro, invece, soggetti che svolgono una attività promozionale di sviluppo diffusa (specificatamente orientata in base alla loro vocazione) rispetto alle quali le risorse non confluiscono attraverso un rapporto di scambio, ma sostanzialmente con modalità di tipo "adesivo" da parte di soggetti privati (che possono dare contributi anche grazie agli sgravi fiscali) o attraverso soggetti pubblici, che pure danno contributi o rimborsi spese, o offrendo la disponibilità di strutture per l'operatività.

Su questo punto è forse opportuna una riflessione. Vi è una tendenza a considerare l'apporto di risorse al volontariato da parte dei soggetti pubblici inversamente proporzionale alla quantità di volontariato mobilitata, come risulta chiaramente dal riferimento alle spese vive sostenute come parametro per l'intervento economico. Credo, invece, sia opportuno aprire una riflessione da parte dell'ente pubblico intorno a cosa significhi riconoscere il lavoro benevolo e come si possa operare come moltiplicatore di lavoro benevolo. In altri termini, sarebbe sicuramente più opportuna una convenzione che prevede che quanto più un'organizzazione di volontariato è in grado di mobilitare ore di lavoro benevolo, tanto più l'ente pubblico apporta risorse. Tutto questo perchè vuol dire che l'organizzazione di volontariato è in grado di fare il proprio mestiere, di mobilitare la società civile, altrimenti si potrebbe correre il rischio di avere organizzazioni di volontariato che si trasformano in organizzazione di gestione di attività svolte da personale dipendente. Questo è un rischio già reale in alcune situazioni.

Come si può reagire a questa tendenza? Da un lato, chiarendo fino in fondo cosa significa apporto di lavoro non volontariato all'interno dell'associazione ed esplicitare che questo attiene ai servizi generali, e non alle prestazioni; dall'altro, introducendo un meccanismo per cui quanto più le organizzazioni sono in grado di sviluppare azione di promozione del volontariato -quindi di promuovere la quantità di lavoro benevolo-, tanto più lo Stato interviene a riconoscere le capacità di sviluppo che queste associazioni sanno generare, apportando risorse aggiuntive, perchè continuino non solo ad operare ma anche a svilupparsi.

b) *Riflessione sull'art. 43 della Costituzione.* Stiamo tentando di sviluppare una riflessione che mi pare interessi non solo la cooperazione, ma tutta l'area del Terzo sistema. L'art. 43 della Costituzione dice: "A fini di utilità generale, la

legge può riservare originariamente o trasferire mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori e di utenti (quindi sono sullo stesso piano dal punto di vista della legittimazione originaria costituzionale: lo Stato, gli enti pubblici e le comunità di lavoro e di utenti, cioè le cooperative e le organizzazioni di volontariato, ed in senso lato le organizzazioni di Terzo sistema a struttura personalistica) determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio che abbiano carattere di preminente interesse generale", quindi tutta l'area dell'intervento sociale (in realtà questa norma è stata utilizzata un'unica volta per la nazionalizzazione dell'energia elettrica). In questo momento in cui si parla di depubblicizzazione, io credo che questa norma permetta a tutti noi del mondo del Terzo sistema, di poter sostenere con fondatezza giuridica e costituzionale che ciò che viene depubblicizzato può trovare in noi un soggetto che, a pari legittimazione rispetto allo Stato e con legittimazione superiore agli altri soggetti privati, può farsi carico della gestione dei servizi pubblici attuativi delle politiche sociali soggetto attivo per la gestione di questa categoria di impresa a servizi generali, sono le comunità di lavoratori/utenti nelle varie forme che assumono, quindi associazioni di volontariato e cooperazione sociale.

CONCLUSIONI

Maria Eletta Martini

Mi pare che il discorso dovrà continuare in sedi diverse; anzitutto nel dialogo con le Regioni che hanno la grossa responsabilità di dettare le norme applicative.

Come Centro del Volontariato, mentre abbiamo promosso questa prima occasione, ci facciamo carico di reperire anche altre indicazioni che possono essere utili stabilendo un dialogo diretto con Regioni, certamente riconoscendo i ruoli di ciascuno.

Sapendo bene che il volontariato viene prima e va oltre questa legge; non solo perchè questa legge non riguarda nè la protezione civile, nè il volontariato internazionale, in quanto già regolamenti da una legge specifica; ma rendendoci conto che nemmeno sono codificabili da una legge le "scelte di vita", che hanno motivazioni ed impegni di condivisione totalizzanti; quando tutta la vita si esprime in azione volontaria, i termini della gratuità vanno conciliati con gli elementari bisogni del vestito, del cibo, della casa.

Don Bensi mi ha detto una volta: "finchè vi fermate alla "solidarietà" e non arrivate alla "condivisione" non farete nulla". Io ho risposto che una legge può avere un valore propedeutico alla condivisione; stabilire la condivisione di vita per legge, è un po' difficile; anzi, è impossibile imporre con una legge valori di altissima spiritualità.

Questa legge dunque ha dei limiti.

E il dibattito ha rilevato anche la complessità collegata alle sue "parzialità". Al recente convegno regionale del volontariato in Lombardia, il prof. Italia, ordinario di diritto pubblico presso l'università di Milano, ha sostenuto che, oltre la difficoltà a coordinarsi con le leggi regionali, questa legge ha ipotizzato una determinata situazione, ma in presenza di altre leggi; nel settore dello sport è in corso una legislazione ad hoc per le associazioni di volontariato sportivo; è in corso una legge sui beni culturali, all'interno delle quali si prevedono i volontari; così la legge sui tossicodipendenti, quella sul regolamento carcerario; e l'elenco non è finito.

Il prof. Italia indicava nella legislazione regionale il momento unificante delle varie leggi o di settore, o in costruzione o già esistenti, a livello nazionale e regionale. Credo anche io che le Regioni possano essere il momento unificante di queste

Maria Eletta Martini

*normative disperse; lo credo anche perchè le Regioni possono costituire l'ap-
proccio con gli enti locali territoriali.*

*Come Centro del Volontariato abbiamo chiesto al Ministero degli Interni -che
sta computerizzando tutti gli Statuti approvati dai comuni- di conoscere come essi
hanno previsto il rapporto delle istituzioni (comuni, circoscrizioni) con le associa-
zioni e il volontariato. Molti di essi, opportunamente, fanno riferimento alle leggi
regionali e nazionali; altri non lo fanno; si evidenzia sempre più la centralità delle
Regioni.*

Ringrazio tutti, e mi auguro di poter continuare a lavorare insieme.

INTRODUZIONE

Maria Eletta Martini

La seconda parte del nostro convegno riguarda la problematica fiscale, quella assicurativa, la flessibilità degli orari di lavoro e i fondi speciali regionali delle Casse di Risparmio.

Abbiamo chiesto al dottor Colombo che non solo è uno studioso ma che anche professionalmente tratta questi problemi come i problemi fiscali che emergono da questa legge, potrebbero essere risolti. Così come abbiamo chiesto, e siamo molto grati, al dr. Proia, Direttore Generale del Ministero dell'Industria, di affrontare il problema delle assicurazioni e, insieme a lui, un operatore, il dr. Maroldi della Cattolica, ad esporre la loro valutazione intorno a queste parti della legge.

NOTE SUGLI ASPETTI FISCALI DELLA LEGGE-QUADRO SUL
VOLONTARIATO

Gian Mario Colombo

Premessa

La legge 11 agosto 1991 n. 266 (Legge-quadro sul volontariato) si caratterizza sul piano fiscale per la previsione di agevolazioni assai favorevoli sia per quanto riguarda le imposte indirette che per quanto riguarda le imposte dirette. Tali disposizioni agevolative si estendono anche ai soggetti (persone fisiche o imprenditori) che erogano liberalità a favore delle organizzazioni di volontariato.

Il comma 2 dell'art. 6 stabilisce che l'iscrizione nei registri (del volontariato) è condizione necessaria per beneficiare delle agevolazioni fiscali; mentre il comma 3 precisa che il diritto di iscrizione in tali registri spetta alle organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'art. 3 della legge e che allegino alla richiesta di iscrizione copia dell'atto costitutivo e dello statuto.

Coordinando le norme teste citate con l'art. 8 della legge in esame si ricavano importanti conseguenze di ordine fiscale.

a) L'applicabilità delle agevolazioni fiscali come si è visto è subordinata all'espletamento della *formalità dell'iscrizione* delle organizzazioni di volontariato *negli appositi registri*. Ora, se si tiene conto che tali registri devono essere istituiti dalle regioni e dalle province autonome e che tali enti provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge entro un anno dalla sua entrata in vigore, si possono ragionevolmente prevedere tempi non brevi per la concreta applicazione delle disposizioni agevolative previste dall'art. 8.

Il rilievo acquista importanza ancora maggiore allorchè ci si riferisce al comma 3 dello stesso art. 8 dove si stabilisce che l'applicazione delle misure volte a favorire le erogazioni liberali in denaro alle organizzazioni di volontariato, che abbiano i requisiti previsti dalla legge, sia rimessa all'emanazione dei decreti delegati di cui alla legge 29 dicembre 1990, n. 408: cosa che dovrebbe accadere entro il 31 dicembre 1991.

In ogni caso però le organizzazioni di volontariato potranno godere dei relativi benefici soltanto dopo essere state iscritte per due anni ininterrotti nei registri generali del volontariato, i quali, a loro volta, debbono essere istituiti entro i termini di cui si è detto sopra. Per cui, se tutte le scadenze dovessero essere rispettate, le agevolazioni previste ai fini delle imposte dirette potranno cominciare ad essere applicate a partire dal 1995.

b) L'art. 3, comma 2, della legge lascia ampia libertà alle organizzazioni di volontariato di assumere la *forma giuridica* più adeguata alle loro esigenze, facendo salvo soltanto il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico.

In realtà, se si tiene conto che il comma 3 dello stesso articolo prevede nello statuto debbano essere espressamente indicati determinati requisiti, e, in particolare l'assenza di fini di lucro, si deve pensare che sia implicitamente esclusa la possibilità di adozione delle forme tipiche delle società commerciali.

Indubbiamente è possibile invece la forma associativa secondo le diverse modalità previste dal Codice Civile. In questo caso l'inquadramento fiscale delle organizzazioni di volontariato avviene ai fini Iva e delle imposte dirette tra gli enti non commerciali, e, in particolare tra gli enti di tipo associativo.

c) Condizione generale ribadita in tutti i commi dell'art. 8 per poter godere dei benefici fiscali (oltre l'iscrizione al registro del volontariato di cui all'art. 6) è l'*esclusività* del fine di solidarietà. Una finalità peraltro non ulteriormente specificata dalla legge che invece definisce l'attività di volontariato, come 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 l'art. 3, comma 1, a sua volta definisce l'organizzazione di volontariato "un organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri aderenti.

Da questi richiami si può desumere che l'oggetto esclusivo o principale non può essere l'esercizio di attività commerciale, altrettanto chiari sono i mezzi a disposizione dell'organizzazione di volontariato per svolgere l'attività di cui sopra; per quanto invece riguarda le finalità, si può pensare che esse sono probabilmente lasciate nel generico allo scopo di non mortificare alcuna iniziativa che si ponga come un servizio gratuito agli altri nel campo sociale.

Ciò che importa sottolineare è che qui assume grande rilevanza anche il fine perseguito, oltre che, l'oggetto dell'attività, come avviene per gli enti non

commerciali. Sul piano pratico è necessario porre attenzione affinché nell'atto costitutivo sia indicato chiaramente ed esclusivamente il fine di solidarietà, pena l'esclusione dalle agevolazioni fiscali che la legge riconosce alle organizzazioni di volontariato.

Passiamo ora ad esaminare in dettaglio le agevolazioni fiscali previste.

A) Imposte dirette

1) Determinazione dell'imponibile

Per poter esaminare compiutamente le agevolazioni concernenti le imposte dirette conviene partire dall'art. 9 della legge (valutazione dell'imponibile), secondo il quale alle organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri di cui dell'art. 6, si applicano le norme di cui al primo comma dell'art. 20 del dpr 598/73, come modificato dall'art. 2 del dpr 954/82.

A questo proposito vale la pena di sottolineare in primo luogo che, dato il contenuto dell'art. 20 del dpr 598/73, meglio sarebbe stato parlare di "Determinazione dell'imponibile", anziché di "valutazione, visto che non vi è nulla da valutare, ma solo materia imponibile da individuare.

Ma, a parte questa considerazione di carattere formale, è importante osservare che appare quantomeno discutibile il riferimento a una norma, l'art. 20 primo comma del dpr 598/73, che non è più in vigore, e che è stata sostituita dall'art. 111 del dpr 917/86 (Testo Unico delle Imposte sui Redditi).

L'art. 111 del T.U.I.R., con riferimento agli enti di tipo associativo, disciplina i seguenti aspetti:

a) Attività svolta nei confronti degli associati o partecipanti in conformità alle finalità istituzionali: non è considerata commerciale.

b) Non concorrono a formare l'imponibile le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di quote o contributi associativi. Esse infatti sono da considerare alla stregua un concorso dei soci alle spese sostenute dall'ente.

c) Si considerano tuttavia attività commerciali i contributi e le quote supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali i soci hanno diritto.

Le quote differenziate hanno dunque un contenuto commerciale in quanto sono il corrispettivo dovuto in base a un rapporto sinallagmatico instauratosi tra soci e ente.

d) In deroga alla previsione normativa di cui sopra, nei confronti delle associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali e sportive opera una presunzione di non commercialità delle attività istituzionali, anche dietro la corresponsione di uno specifico corrispettivo. Si ha quindi una specie di "istituzionalizzazione" delle attività commerciali, compiute in favore dei soci che, per il richiamo operato dall'art. 9 della legge 266/91 all'art. 2 del dpr 28 dicembre 1982, n. 954, deve ritenersi estensibile agli enti che svolgono la medesima attività, e per legge, regolamento o statuto fanno parte di una unica organizzazione locale o nazionale, nonché dei rispettivi soci, associati o partecipanti e dei tesserati delle rispettive organizzazioni nazionali.

e) Il 4 comma chiude l'articolo in esame elencando una serie di attività che sono sempre e comunque considerate commerciali, e, quindi imponibili. Alcune di queste come la cessione di beni nuovi per la vendita, le prestazioni di vitto e alloggio, ecc. possono interessare anche i nostri enti.

A questo punto appare ancora meno chiaro quale fosse l'intento del legislatore richiamando, con l'art. 9 testè citato, il primo comma dell'art. 20 del dpr 598/73 che riguardava l'esclusione dall'imponibile delle quote associative versate dagli associati o partecipanti.

Poichè si ritiene che la maggior parte delle organizzazioni di volontariato possano assumere la forma di enti di tipo associativo conviene accennare alle diverse categorie che concorrono alla determinazione del reddito complessivo degli enti non commerciali (tra cui rientrano gli enti associativi), allo scopo di verificarne l'applicabilità ai soggetti di cui ci occupiamo: redditi fondiari dei terreni e dei fabbricati, redditi di capitale, redditi d'impresa, redditi diversi.

2) Redditi fondiari e di capitale

Nulla viene detto dalla legge circa il trattamento tributario da riservare agli eventuali redditi fondiari o di capitale percepiti dalle organizzazioni di volontariato.

Ai sensi dell'art. 5 comma 2 della legge in esame tali organismi, anche se privi di personalità giuridica, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili solo se occorrenti per lo svolgimento della propria attività.

Analogo discorso vale per l'accettazione di donazioni o lasciti testamentari i cui beni devono comunque essere destinati al conseguimento delle finalità istituzionali.

Ciò significa che detti organismi possono possedere dei cespiti da cui trarre eventualmente redditi fondiari o di capitale.

Ora, nel silenzio della norma, ci sembra una interpretazione estensiva fare rientrare tra le "attività produttive marginali" la produzione di questi redditi, con conseguente esclusione da imposta. Sembra più corretto pensare che essi costituiscano redditi imponibili per i quali sarà necessario presentare la dichiarazione dei redditi.

3) Redditi di attività commerciale

Innovativo e assai interessante appare il comma 4 dell'art. 8 che così recita: "i proventi derivanti da attività commerciali e produttive marginali non costituiscono redditi imponibili ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg) e dell'imposta locale sui redditi (Ilor), qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato. Sulle domande di esenzione, previo accertamento della natura e dell'entità delle attività, decide il Ministro delle finanze con proprio decreto, di concerto con il Ministro per gli affari sociali".

Prima di esaminare in dettaglio questa norma, allo scopo di distinguere adeguatamente l'attività istituzionale (svolta per perseguire i fini di solidarietà) da quella commerciale ("attività commerciali e produttive marginali") delle organizzazioni di volontariato e individuare il contenuto commerciale o meno delle operazioni effettuate può essere utile redigere una tavola sinottica delle principali entrate tipiche dell'ente.

La legge, all'art. 5, individua le seguenti fonti di entrate:

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;
- c) contributi dello Stato di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;
- d) contributi di organismi internazionali;
- e) donazioni e lasciti testamentari;
- f) rimborsi derivanti da convenzioni;
- g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Mentre riteniamo che nessun problema, per quanto riguarda la imponibilità ai fini Irpeg-Ilor, possa sorgere per le entrate di cui alle lettere da a) ad e), in quanto trattasi di liberalità o di contributi ricevuti da enti pubblici o privati

non in forza di legge o di contratto, ma bensì a fondo perduto per l'esercizio delle attività istituzionali delle organizzazioni di volontariato, qualche precisazione richiedono le lettere f) e g).

I rimborsi spese

Riferendoci alla lettera f) dobbiamo osservare che le perplessità derivano dal fatto che l'espressione rimborsi derivanti da convenzioni che l'art. 7, comma 2 qualifica come "rimborso spese", è un termine non chiaro dal punto di vista fiscale, in quanto, qualora esso dovesse a significare il corrispettivo di una prestazione svolta (sia pure a prezzo di costo, non ha importanza!), dovrebbe meglio essere chiamato ricavo e rientrare nell'imponibile fiscale come "redditi diversi". Qualora invece, come riteniamo, il rimborso spese si configurasse come un recupero di spese sostenute per l'esercizio di una attività di carattere sociale, allora i corrispettivi convenzionali, comunque determinati, non producono mai componenti positivi di reddito.

Le attività commerciali e produttive marginali

Senza entrare nel merito del concetto di attività commerciali "marginali" su cui occorrerà avere dei chiarimenti nella fase applicativa della norma per non correre il rischio di avere, come nel caso dell'art. 108, 1 comma del T.U.I.R. una norma astrattamente perfetta ma di difficile applicazione, in quanto mal si inserisce nel sistema di determinazione dell'imponibile degli enti non commerciali, facciamo solo notare che la concessione della agevolazione fiscale è subordinata al verificarsi di due precise condizioni:

- che si tratti di *attività commerciali* (il termine produttive, con riferimento al codice civile appare pleonastico in quanto è già compreso nel concetto di commercialità) *marginali*;

- che sia dimostrato il loro *totale* impiego per il raggiungimento delle finalità istituzionali (la solidarietà sociale).

Come avviene per gli enti non commerciali allorchè si pone il problema del rapporto tra attività istituzionale e attività commerciale, e si vuole individuare l'area della commercialità, anche qui, volendo determinare "l'area della marginalità", si possono seguire due vie:

- una quantitativa (ad esempio, il rapporto tra i proventi commerciali conseguiti sul totale delle entrate, comprese quelle istituzionali) e una qualitativa

va. Ci sentiamo di optare per questa seconda via, nel senso di dare rilievo alla natura dell'attività svolta, più che all'aspetto quantitativo concernente il peso delle attività commerciali rispetto a quelle istituzionali, anche se indubbiamente vanno tenuti presenti ambedue gli aspetti, in quanto il ministero, come si è visto sopra, deve accertare, prima di concedere l'esenzione da Irpeg e da Ilor, sia la entità che la natura delle attività esercitate.

In altri termini, a nostro parere, quello che qui interessa mettere in evidenza è che la non imponibilità di dette attività è legata alla loro strumentalità diretta ed immediata in rapporto ai fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato. Questo rapporto di mezzo a fine delle attività marginali rispetto alle finalità istituzionali appare una condizione necessaria per potere fruire dell'agevolazione, come è chiaramente espresso anche dalla norma già citata (art. 8, c. 4), allorchè si afferma che i proventi derivanti dalle suddette attività devono essere totalmente impiegati per i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato.

Ciò che rileva dunque è il legame funzionale delle prestazioni secondarie (marginali, appunto) rispetto a quelle principali (istituzionali). In tal modo le attività accessorie seguono la stessa sorte delle principali (cioè non sono imponibili).

Si ottiene così anche il superamento di quanto previsto dal comma 4 dell'art. 111, del T.U.I.R. (ex terzo comma dell'art. 20 del dpr 598/73) cioè della presunzione assoluta di commercialità di alcune attività, da chiunque esercitate, (e quindi anche dagli enti di tipo associativo) dal momento che la norma specifica (nel nostro caso art. 8, comma 4) fa premio su quella generale.

In questo senso si è espressa da ultimo anche la C.M. n. 26 del 29 agosto 1991 contenente un'interpretazione dell'art. 88, comma 2, lett. b del T.U.I.R., relativamente alle attività sanitarie, assistenziali e previdenziali svolte da enti pubblici.

Meglio sarebbe stato comunque utilizzare le norme contenute nel capo III Titolo II del T.U.I.R. relative agli enti non commerciali per i quali è prevista la possibilità di esercitare attività commerciali "ausiliarie" che, indipendentemente dall'entità e dal valore, non fanno venire meno la particolare disciplina agevolativa ad essi applicata, in quanto mantengono la natura di enti non commerciali.

In definitiva, osserviamo anche che la *ratio* della norma è quella di evitare che l'aspetto fiscale del tutto marginale, data la minima entità in termini econo-

mici delle attività svolte, possa frenare l'attività istituzionale di questi organismi, e, quindi, vanificare gli scopi che la legge si propone. Da questo punto di vista appare indubbiamente un vincolo improprio quella sorta di certificazione delle attività commerciali marginali che deve essere richiesta al Ministero, anche perchè non appare chiara dalla lettura della norma la procedura da seguire, e, in particolare, se l'esenzione debba essere richiesta una volta per tutte o per ogni operazione svolta.

Propendiamo per la prima soluzione in quanto il Ministero, per concedere l'esenzione deve accertare la natura e l'entità delle attività commerciali esercitate, e ciò vale una volta per tutte. La procedura di accertamento prevista dalla legge appare comunque di una severità eccessiva nei confronti soprattutto delle piccole organizzazioni che saltuariamente possono compiere modeste attività commerciali (vendita di libri, di gadget, ecc.) Sarebbe forse utile, come è stato suggerito (1) che il decreto interministeriale "stabilisca genericamente per tutte le associazioni un ambito di attività esercitabile senza altre formalità, demandando l'accertamento solenne, caso per caso, solo a quelle di rilievo".

Anche questa comunque, a causa della condizione posta dall'art. 6, comma 2 non è una norma di immediata applicazione. Nel frattempo non si possono escludere le attività commerciali, anche se "marginali" da assoggettamento ad imposta.

Erogazioni liberali concesse da terzi

Il comma 3 dell'art. 8, come si è già detto concerne le erogazioni liberali in denaro fatte alle organizzazioni di volontariato che rispondano alle condizioni generali richiamate e utilizzino i fondi per i fini istituzionali di volontariato, fissandone i limiti di deducibilità e prevedendo la modifica degli art. 10 (persone fisiche), 65 (imprese), e 110 (enti non commerciali) del T.U.I.R.

Attualmente manca infatti una previsione specifica negli art. 10 e 110 del T.U.I.R., mentre nell'art. 65 che già prevede la deducibilità dei contributi erogati per finalità assistenziali presuppone nei soggetti beneficiari l'esistenza della personalità giuridica. Dopo la modifica al T.U.I.R. di cui sopra anche le organizzazioni prive di personalità giuridica potranno essere destinatarie della norma in esame.

La misura dei contributi deducibili è prevista per un ammontare non superiore a L. 2.000.000 per le persone fisiche, "ovvero, ai fini del reddito di impresa

nella misura del 50% della somma erogata entro il limite del 2% degli utili dichiarati, e fino ad un massimo di L. 100.000.000".

Come si è già detto all'inizio, non si tratta di una norma di immediata applicazione a causa dei rinvii che vengono operati alla emanazione dei decreti legislativi di attuazione previsti dalla L. 408/90. A ciò si può ulteriormente aggiungere che all'art. 7 del D.L. di accompagnamento della Legge Finanziaria 1992 si prevede che i Decreti legislativi di cui all'art. 17 della legge già richiamata potranno essere adottati dal governo entro il 31/12/1993. Ciò potrà comportare conseguentemente un ulteriore slittamento delle agevolazioni di cui ci occupiamo nel presente paragrafo.

Gli emanandi decreti di attuazione della legge, allo scopo di garantire l'erario da eventuali possibili abusi da parte dei contribuenti, potrebbero anche stabilire la forma e il contenuto della documentazione che deve essere rilasciata a fronte delle liberalità ricevute. Occorre comunque aggiungere che la legge, all'art. 3, comma 3, pone a carico delle organizzazioni di volontariato l'obbligo di redigere il bilancio dal quale devono risultare i beni, i contributi o lasciti ricevuti.

Inoltre, ai sensi dell'art. 6, comma 7, "le organizzazioni iscritte nei registri sono tenute alla conservazione della documentazione relativa alle entrate di cui all'articolo 5, comma 1, con l'indicazione nominativa dei soggetti eroganti".

Tutto questo, insieme al controllo regionale, previsto dall'art. 6, comma 4, devono essere ritenute misure sufficienti a verificare l'uso corretto delle risorse da parte di questi organismi.

B) Imposte indirette (art. 8)

1) Esenzione dall'imposta di bollo e di registro degli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 3 della legge-quadro, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, nonchè degli atti connessi allo svolgimento delle loro attività. Ciò ovviamente, in presenza delle condizioni generali indicate in premessa.

2) La norma di maggior rilievo ai fini delle imposte indirette è senza dubbio quella prevista dal comma 2 dell'art. 8 il quale dispone che "le operazioni effettuate dalle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 3, costituite

esclusivamente per fini di solidarietà non si considerano cessioni di beni nè prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Sono pertanto escluse da Iva le operazioni relative ad attività commerciali e produttive "marginali" di cui si parla ai fini delle imposte dirette, al comma 4 dell'art. 8; ma, più in generale, data l'ampiezza della espressione usata dal legislatore, si può ritenere che non sorga in capo alle organizzazioni di volontariato la soggettività tributaria ai fini Iva.

La non soggezione ad Iva comporta alcune conseguenze di ordine pratico assai importanti, come le seguenti:

- non vi sono obblighi contabili (fatturazione, registrazione, liquidazioni periodiche, dichiarazione annuale);

- l'organizzazione di volontariato, d'altra parte, è da considerarsi alla stregua di un consumatore finale che rimane inciso dal tributo.

In attesa dell'istituzione e dell'iscrizione nei registri del volontariato non opera la esclusione da Iva, e, pertanto, è da ritenere che le operazioni relative alle attività commerciali e produttive marginali vadano nel frattempo assoggettate al tributo.

3) Sempre ai sensi dell'art. 8, comma 2, è prevista l'esenzione da ogni imposta a carico delle organizzazioni in questione (imposte sulle successioni e donazioni, ipotecarie, catastali, ecc.) per le donazioni, le attribuzioni di eredità o di legato di cui esse dovessero beneficiare.

Nulla viene detto circa l'assoggettamento ad Invim delle vendite immobiliari effettuate dalle organizzazioni di volontariato: probabilmente si tratta di una omissione del legislatore, che, in una logica di agevolazione tributaria pressochè totale verso questi enti, andrebbe colmata.

Notiamo infine che nessuna agevolazione viene prevista per quanto riguarda le tasse di concessioni governative, cui gli enti in esame devono dunque ritenersi soggetti.

NOTE

(1) Si veda Rizzardi "Il Sole - 24 Ore" del 2 agosto 1991

LA PROBLEMATICHE ASSICURATIVA

Vincenzo Proia

Direttore Generale Ministero dell'Industria

Il compito del Ministero dell'Industria è abbastanza circoscritto e ben delineato dall'art. 4 della legge, quindi probabilmente sarà uno dei primi provvedimenti ad essere emanato, data la schematicità che lo dovrebbe contraddistinguere.

E' anzitutto da premettere che si tratta di una assicurazione obbligatoria alla quale sono tenute tutte le associazioni di volontariato, che rappresenta una condizione essenziale anche per l'ottenimento dei contributi e delle agevolazioni di cui all'art. 7, terzo comma. Quindi ha una certa importanza e si pone come un provvedimento fondamentale.

Per quanto riguarda i soggetti interessati, questi sono ovviamente le associazioni e gli iscritti, gli aderenti alle associazioni che esplicano attività di volontariato.

Chi stipula l'assicurazione? Il contratto di assicurazione riguarda ovviamente le associazioni, non gli aderenti.

Quali sono gli oggetti dell'assicurazione? Da un lato l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie e dall'altra l'assicurazione per la responsabilità civile derivante da fatti che possono accadere durante lo svolgimento dell'attività di volontariato.

Vediamo un po' schematicamente quello che potrebbe essere il contenuto di questo Decreto, che mi impegno ad approntare dopo aver sentito i collaboratori del Ministro, i rappresentanti dell'Ania e delle categorie interessate e raccolto ancora maggior materiale per costruire un provvedimento che si possa rivelare valido nel tempo.

Detto quindi che i soggetti sono le associazioni, ovviamente quelle riconosciute, non nel senso giuridico ma in quanto iscritte nei registri regionali e delle province autonome, sono ammissibili come *oggetto dell'assicurazione gli infortuni e le malattie*. Si rendono necessarie perciò l'identificazione delle malattie dalle quali il legislatore vuole proteggere il volontario e la determinazione delle prestazioni che devono essere erogate dall'assicuratore. Si tratta, da un lato, di individuare quali sono i casi patologici che devono essere curati e, dall'altro,

di determinare quale è l'intervento della società di assicurazione interessata per risarcire questi danni derivanti dall'attività di volontariato.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ovviamente, saranno malattie o infortuni contratti durante l'esercizio dell'attività di volontariato e che non siano collegate a malattie già preesistenti o congenite o intervenute successivamente. Quindi è essenziale una netta individuazione del tipo di infortunio o malattia subiti e ovviamente documentati affinché l'assicurazione possa intervenire, purchè si dimostri che il fatto è avvenuto in conseguenza dell'attività svolta.

A questo punto come può intervenire l'assicurazione? Che cosa dà? Anticipo un fatto ancora non divulgato, pervenutomi come appunto dall'associazione degli assicuratori. In questo appunto è previsto il caso dell'*invalidità permanente o di morte del volontario*. È un aspetto che va affrontato con molta serietà, in quanto si tratta di risarcimenti che comportano un costo sensibile per chi sostiene il peso dell'assicurazione; è un aspetto molto delicato che va ben ponderato. Trattandosi di polizze collettive -questo è l'altro presupposto- che riguardano l'intero numero degli aderenti, ovviamente si terrà conto delle entrate e delle uscite nel periodo coperto dalla assicurazione. Le assicurazioni pretendono, infatti, il pagamento anticipato partendo da un certo criterio: un certo numero di iscritti con riserva di conguaglio alla fine del periodo per la differenza dovuta in relazione agli effettivi iscritti o alle cancellazioni di vecchi iscritti.

Nei casi citati di invalidità permanente o di morte del volontario occorre stabilire una soglia, un punto minimo che potrà essere opportunamente valutato, studiato ed individuato, quindi 2 o 3 cento milioni a seconda dell'intervento che si vuole avere; a seconda cioè delle persone che sono interessate e possono essere esposte a questo rischio, il quale può essere della più varia natura (il ragazzo ancora studente, il ragazzo in attesa di lavoro, ecc, ma anche il professionista di valore che faccia del volontariato a part-time, al quale di conseguenza un impedimento permanente potrebbe essere di grave danno. Trattandosi di polizze collettive vanno valutati tutti gli aspetti, vanno individuate da un minimo ad un massimo le cifre del rimborso che possano essere accettabili sia da chi deve pagare il rischio sia da chi deve poi sottoscrivere la polizza e subirne il costo iniziale attraverso il premio.

Ovviamente, per le invalidità, si porrà forse una gradualità secondo i criteri dell'Inps e degli altri istituti che già prevedono una graduazione dei danni a seconda del grado di invalidità riportato.

A parte questo aspetto che va opportunamente considerato, c'è l'altro per cui se un volontario dovesse subire un *impedimento*, una *malattia* o un *infortunio*, innanzitutto si deve provvedere a rimborsargli una quota giornaliera per il periodo di inattività al quale è costretto. Qui si può ipotizzare ad esempio che questo periodo sia un massimo di 30 giorni continuativi o un massimo ad esempio di 90 nell'anno per evitare magari che ci si possa un po' adagiare su questi trattamenti. Oltre a questo, va chiarito chi sono gli assicurati, quali i fatti accaduti e quale la documentazione necessaria per poterli individuare.

Quanto ai *premi tariffari*, questi saranno fondati sul numero degli assicurati, sulla base di un pacchetto ovviamente concordato dalle società di assicurazioni. Siamo in presenza di un obbligo di assicurazione imposto dalle legge a queste associazioni di volontariato e di un prezzo che si può fissare. Abbiamo una categoria obbligata e un'altra che può fissare i prezzi secondo un libero mercato. Quindi è un obbligo di legge che crea una domanda obbligata, alla quale si dovrà rispondere con una certa articolazione, se possibile evitando le tariffe approvate dagli organi pubblici che possono creare poi delle distorsioni, degli scompensi anche tra le varie compagnie perchè non tutte hanno la stessa capacità gestionale, operativa e organizzativa.

Ricordo che il pagamento del premio va pagato ovviamente in via anticipata, secondo l'elenco di assicurati esistente alla data di inizio del periodo, con conguaglio a fine periodo per le differenze che si sono avute rispetto agli iscritti. Poi ci sono le norme generali di polizza e a questo proposito si fa rinvio un pochino a quelle che sono le norme e le condizioni di polizza stabilite dall'associazione di categoria delle imprese di assicurazione.

L'altro aspetto riguarda la *responsabilità civile*. Anche qui ovviamente ci troviamo di fronte a responsabilità per danni cagionati nell'esercizio di questa attività di volontariato. Ovviamente i soggetti sono gli stessi e l'oggetto dell'assicurazione è un'altro.

In questo caso, va individuato il danno recato, accertate le conseguenze e l'entità di questo danno e si deve partire, trattandosi di un pagamento unico, da una soglia -il famoso massimale minimo- cioè da un certo punto in su. Questa soglia potrebbe essere ad esempio costituita da 500 milioni, cito un esempio di

lavoro che va poi verificato con le compagnie di assicurazioni e con le associazioni di volontariato.

Questa ovviamente è una soglia minima che a seconda delle disponibilità di ciascuna associazione e del rischio dell'attività svolta dall'associazione può essere elevata. Quindi dove maggiore è il rischio forse conviene individuare una soglia più elevata di massimale minimo e viceversa laddove il rischio è minimo. Ovviamente questa soglia dei 500 milioni potrebbe essere un'ipotesi di lavoro abbastanza attendibile da verificare insieme con le parti interessate per puntualizzare gli aspetti operativi e finanziari in occasione della riunione presso il Ministero dell'Industria.

Per il resto, anche qui ci sono i problemi di individuazione degli assicurati, ovviamente anche qui ci sarà il famoso registro con gli elenchi di tutti gli aderenti, di tutti i volontari; i parametri tariffari ovviamente saranno stabiliti di volta in volta, cioè anno per anno, ovviamente all'inizio per l'esistente e sarà concordato il conguaglio a fine periodo. In caso di infortuni ci sarà la necessità di individuare bene il caso accaduto, documentarlo adeguatamente, affinché si enuclei la parte per la quale è responsabile il volontario.

Le condizioni di polizza di carattere generale sono quelle previste dalla categoria. Se vogliamo, questa è un po' l'essenza del contenuto di questo Decreto. La norma poi parla di relativi controlli che potrebbero essere previsti, ma è un aspetto che potremmo concordare in sede di riunione in quanto sono gli aspetti di dettaglio: quali sono i documenti, quali sono le procedure, gli organi che possono essere interessati a dare testimonianza ai fatti rilevati.

Per il resto io direi che non ci dovrebbero essere altri problemi. E' un Decreto che noi avremmo dovuto emanare entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, avremo tempo ma sono sicuro che lo faremo molto presto, la disponibilità del nostro Ministro è assoluta, quindi tra breve ci incontreremo con le parti interessate -i rappresentanti, il Ministero, il volontariato e l'Ania- per chiudere e mettere a punto questo provvedimento.

LA PROBLEMATICHE ASSICURATIVA

Paolo Maroldi
Dirigente Assicurazione Cattolica

Esprimo il più vivo ringraziamento al Centro Nazionale per il Volontariato per avere invitato la Società Cattolica di Assicurazione a questo importante convegno; estendo il ringraziamento anche ai signori Fanucchi, Agenti della Cattolica di Lucca che si sono adoperati per tale presenza

Come è già stato ampiamente illustrato dai relatori che mi hanno preceduto, la legge 266/91 prevede all'art. 4 che le organizzazioni assicurino i propri aderenti, che prestino attività di volontariato contro gli infortuni, le malattie e le responsabilità civili verso terzi connessi allo svolgimento dell'attività stessa.

La formulazione del disposto legislativo è ampia e necessita non solo, come disposto dal secondo comma del medesimo articolo 4, di norme che indichino i meccanismi assicurativi da adottare, ma anche chiarimenti in ordine ai limiti temporali nei quali la garanzia deve operare e sul quantum di dipendenza causale fra evento dannoso e attività prestata.

Esistono già sul mercato varie forme di coperture assicurative sottoscritte da associazioni di volontariato, ma esse sono rivolte soltanto a proteggere gli associati contro gli infortuni ed a tutelare l'associazione da richieste di risarcimento avanzate da terzi in relazione all'attività da essa svolta.

Il nuovo orizzonte aperto dalla recente disposizione di legge impegna i protagonisti del rapporto assicurativo in una attiva collaborazione al fine di definire con maggiore chiarezza possibile i limiti entro i quali debbono articolarsi le garanzie previste dal citato articolo 4.

Concentriamo l'attenzione in particolare sulla previsione di tutela del rischio "malattia" dipendente in qualche misura dall'attività prestata. Credo sia per tutti estremamente evidente l'inopportunità di addentrarci a considerare i vari fattori costituzionali del soggetto ed estranei alla attività di volontariato, che possono concorrere al manifestarsi della malattia.

La previsione contrattuale dovrà perciò escludere qualsiasi concausa e fermarsi a considerare soltanto le conseguenze esclusive e dirette che hanno determinato il manifestarsi del processo morboso.

Processo morboso che dovrebbe essere limitato alle malattie di contagio, cioè a quelle malattie di natura infettiva per le quali è lecito prevedere una trasmissione da contatto diretto.

Considerando il servizio svolto da volontari in materia di assistenza sanitaria non è difficile pensare all'epatite virale, alla sindrome da immuno deficienza acquisita (Aids), ad incefaliti da morbillo, mononucleosi infettiva.

Purtroppo l'elenco potrebbe allungarsi riflettendo sulla varietà infinita dei campi di attività del volontariato e quindi sulle varie situazioni di rischio. L'esigenza fondamentale rimane però sempre quella di identificare il momento nel quale il contagio si è verificato in relazione al servizio di volontariato svolto.

Sarebbe quindi estremamente opportuno che la normativa contrattuale identificasse delle precise modalità di contagio anche considerando che le malattie infettive comportano inevitabilmente dei tempi di incubazione.

E' chiaro che trattandosi di materia esclusivamente medica, sarebbe auspicabile la partecipazione del consulente medico-legale nella formulazione della normativa contrattuale che regola tale settore.

Questa breve dissertazione su una delle garanzie proposte ha il solo scopo di sensibilizzare tutti noi sulla necessità di sgombrare il campo da equivoci e pervenire, se possibile, ad una impostazione contrattuale che elimini qualsiasi forma di contenzioso in caso di sinistro e consenta la determinazione di un premio adeguato al rischio garantito.

E' questo il presupposto essenziale sul quale si fonda l'efficienza del servizio assicurativo in generale.

Assume così particolare importanza l'analisi preventiva del rischio anche in riferimento all'attività istituzionale dell'associazione.

Com'è facile comprendere chi presta la propria attività con eventuale lavoro manuale, uso di macchine e di attrezzi, è più possibile che esponga se stesso e gli altri ad eventuali danni piuttosto di colui che presta una semplice attività di formazione, educativa o di assistenza morale.

In fase di impostazione del contratto è quindi indispensabile che ciascuna associazione dialoghi con il proprio assicuratore fornendo tutti i parametri di valutazione del rischio.

Passiamo ora a considerare più da vicino la tipologia delle varie forme contrattuali che potranno essere proposte in relazione al disposto legislativo.

I tre settori interessati sono:

Infortuni - Malattie - Responsabilità Civile.

Le caratteristiche comuni sono:

- il soggetto che sottoscrive il contratto identificabile nell'Associazione di volontariato regolarmente costituita;

- le modalità di pagamento del premio che verrà stabilito in base al numero di assicurati/anno ed anticipato in via preventiva all'atto dell'emissione del contratto con un conguaglio posticipato da effettuare entro 60 gg. dalla scadenza;

- il criterio di identificazione dei soggetti assicurati che dovrà avvenire per il tramite dei registri della associazione con comunicazioni periodiche all'impresa assicuratrice delle variazioni (inclusioni ed esclusioni) intervenute nel periodo precedente.

Per quanto concerne la garanzia infortuni si intendono compresi tutti gli eventi che cagionino danni fisici ai volontari nello svolgimento delle attività connesse al raggiungimento dei fini istituzionali dell'associazione, con ciò intendendosi anche semplici incarichi amministrativi e di organizzazione. La previsione contrattuale deve prevedere l'estensione agli eventi e calamità naturali ed estendersi agli infortuni subiti durante i percorsi dalla sede dell'associazione ai luoghi di intervento e ritorno anche con l'uso di ordinari mezzi di locomozione.

Le prestazioni che normalmente prevede una polizza infortuni riguardano i casi di morte e di invalidità permanente.

La tabella delle menomazioni comportanti invalidità è quella prevista dal testo di riferimento dell'associazione delle imprese assicuratrici (Ania).

Trattandosi di una garanzia rivolta ad un'ampia ed eterogenea popolazione, si ritiene che i capitali pro-capite debbano risultare abbastanza contenuti e comunque entro la cifra massima di L. 200 milioni per il caso di morte ed altrettanto per il caso di invalidità permanente.

L'applicazione di eventuali modeste franchigie sul caso di invalidità permanente, contribuirà a contenere il premio di polizze.

Se lo spirito del legislatore è quello di proteggere i volontari da eventi che incidano pesantemente sulla loro vita futura, si potrebbe considerare anche l'opportunità di prestare la garanzia soltanto per i casi di grave invalidità permanente.

In ordine alla garanzia malattie, ferme restando le considerazioni già espresse, si ritiene possa essere fornita una prestazione sotto forma di indennità giornaliera per il periodo di ricovero in istituto di cura a seguito di malattia contagiosa a seguito di infortunio.

Quanto si propone trova giustificazione nella necessità di mitigare quelle situazioni di disagio che vengono a crearsi in caso di ricovero ospedaliero e consistenti nel bisogno di un maggiore confort, di un recupero di spese per trasferte dei familiari, in altre voci non previste dai servizi forniti dall'Assistenza Sanitaria Nazionale.

La misura dell'indennità giornaliera pro-capite potrà oscillare fra il minimo di L. 50.000 ad un massimo di L. 100.000 e per un periodo di 30 gg. per ogni ricovero con il massimo di 90 gg. per periodo assicurativo annuo se il medesimo soggetto è costretto a più ricoveri.

Passiamo infine a considerare la copertura di responsabilità civile.

Per una chiara impostazione del contratto è bene procedere ad accurate e preventive analisi sui fini istituzionali di ciascuna associazione, sulle sue dotazioni di immobili, attrezzature, impianti, organico dei volontari, organizzazione dei servizi, attività marginali collaterali ed altri.

E' conveniente che la garanzia venga prestata sia nell'interesse dell'associazione di volontariato sia per conto ed a favore dei singoli volontari che risultano iscritti nei registri dell'associazione medesima.

E' preferibile che il massimale scelto sia unico e non tripartito: i valori potranno essere compresi fra 500 milioni ed un miliardo.

Anche in materia di responsabilità civile le maggiori preoccupazioni provengono dal servizio di assistenza ad ammalati, infortunati ed in genere a persone sofferenti di handicap o di varie debilitazioni.

Requisito essenziale per l'operatività della garanzia è il possesso da parte degli operatori di adeguati titoli per lo svolgimento dei compiti ad essi assegnati. E' pertanto indispensabile che tutti coloro che all'interno delle organizzazioni di volontariato si trovino a prestare assistenza medico-infermieristica siano legittimati a farlo o in virtù della qualifica professionale propria o attraverso il conseguimento di diplomi di partecipazione a corsi di formazione istituiti nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, diplomi che comunque legittimino ai sensi dell'ordinamento, anche se solo nell'ambito dell'attività di

volontariato, le prestazioni che presumibilmente vedrebbero impegnati i volontari.

Ma la problematica non si limita al volontariato che pratica l'assistenza sanitaria.

Qualsiasi settore di attività richiede particolari capacità operative, conoscenze specifiche, preparazione tecnica.

Confidiamo quindi che all'entusiasmo nella generosa donazione del proprio tempo e della propria persona a favore dei bisogni altrui, si accompagni la consapevolezza di trovarsi nelle condizioni di poter fornire un servizio adeguato alle attese. Sarebbe triste che le buone intenzioni si trasformassero in motivo di ulteriore disagio e sofferenza. In materia di responsabilità civile, ancor più che per i settori riguardanti la tutela della persona, è indispensabile distinguere fra associazioni di volontariato che collaudate di attività ed associazioni che stanno muovendo i primi passi nello sconfinato mondo dell'assistenza. Sia ai fini della formulazione della normativa contrattuale che ai fini della determinazione del premio si dovrà tener conto delle varie realtà.

Non è escluso che nel fissare il prezzo assicurativo si possa abbandonare il principio richiamato della registrazione dei singoli interventi per passare ad una tassazione annua pro-capite sul numero dei volontari iscritti. Ciò potrebbe realizzarsi, a titolo puramente indicativo, per le associazioni con un numero di volontari non superiore a 20 unità. Si può ritenere che l'attesa dei presenti venga delusa dal silenzio su esempi concreti di costo assicurativo. Ma si potrà anche comprendere come giustificati motivi di correttezza commerciale sconsigliino dichiarazioni ufficiali su tale argomento. Ritengo di poter osservare che data la natura esclusivamente gratuita dei servizi forniti, le associazioni di volontariato non dispongono di notevoli possibilità economiche.

Trovandosi nella necessità di contemperare l'esigenza del contenimento della spesa con l'acquisto di un ampio ventaglio di coperture assicurative, sarà opportuno regolare l'approccio con l'assicuratore partendo da garanzie di portata limitata che potranno via via ampliarsi con la verifica dell'applicabilità delle norme contrattuali e legislative.

Concludo con l'auspicio che questa nuova richiesta di coperture che l'utenza rivolge al mercato assicurativo non sia motivo di ulteriore degrado degli andamenti tecnici ma trovi piuttosto adeguata rispondenza da parte di tutti gli operatori.

I FONDI SPECIALI REGIONALI DELLE CASSE DI RISPARMIO

Massimo Santoro
Dirigente Bancario

Ringrazio il Ministro e gli organizzatori del convegno per il cortese invito. Mi rallegro di parlare di cose un po' più piacevoli delle ultime che abbiamo sentito dai precedenti relatori, perchè tra tasse che vanno pagate e incidenti vari in cui può incorrere chi fa volontariato mi sembra di percepire un po' di generale preoccupazione..

Parlerò quindi di un argomento per voi piacevole, cioè dell'aiuto che può pervenire alle organizzazioni di volontariato in termini di assistenza finanziaria.

La legge di cui ci stiamo occupando, cioè la n. 266 del 1991, prevede infatti, all'art. 15, che siano istituiti fondi speciali presso le regioni -a cura delle casse di risparmio e delle fondazioni derivanti dalle banche pubbliche- al fine di dar luogo, per il tramite degli enti locali, a centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività.

In altri termini il legislatore si è preoccupato di reperire fondi per il volontariato andando a cercarli lì dove è lunga tradizione destinare una parte dei proventi dell'attività dell'impresa bancaria ad opere di assistenza.

Fin dal secolo scorso, sono state infatti costituite in Italia banche, tra cui cassa di risparmio sotto forma di enti morali, con lo scopo primario, dichiarato dal fondatore, di aiutare gli strati più bisognosi della popolazione. Ciò avveniva sia concedendo prestiti a tassi molto contenuti alle categorie meno abbienti, sia destinando quella parte degli utili che non serviva a rafforzare la solidità della banca, ad opere di beneficenza ed assistenza. D'altro canto l'esigenza di assicurare comunque stabilità a questi intermediari, e per questa via garantire la "sicurezza" delle somme che i cittadini depositavano presso di essi, imponeva limitazioni ai rischi che tali enti potevano assumere.

Tutto ciò determinava organismi nei quali coesistevano, da un lato, un'attività d'impresa (come tale da giudicare fundamentalmente sulla base dei profitti generati) e, dall'altro, un'attività assistenziale (viceversa non assoggettabile al giudizio del mercato).

In tempi più recenti la graduale apertura del mercato del credito verso condizioni di crescente concorrenza ha man mano posto, per queste banche, il problema di separare la due attività: da un lato andava lasciata libera la capacità imprenditoriale della banca al fine di massimizzare la sua produttività, obiettivo sul quale, come detto, viene giudicata ogni impresa (e quindi anche quella bancaria), dall'altro andava riconosciuta, protetta e regolamentata la vocazione assistenziale dell'ente morale.

Il Parlamento ha provveduto a ciò: con la legge n. 218 del 1990, meglio conosciuta come legge Amato Carli dal nome dei Ministri del tesoro che, rispettivamente, l'hanno predisposta e fatta approvare, tale separazione è avvenuta.

E' infatti previsto in questa legge che le banche pubbliche, e fra queste ovviamente "in primis" le casse di risparmio, scorporino la propria attività imprenditoriale, cioè l'attività bancaria, in società per azioni appositamente costituite; ciò che resta dopo lo scorporo è definito dalla legge "ente pubblico conferente"; esso persegue fini d'interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte e della sanità; è previsto che possano essere inoltre mantenute le originali finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli.

E' in questo contesto che si è inserita la legge-quadro sul volontariato e, in particolare, come ho citato all'inizio, l'art. 15 che può essere ora meglio commentato.

In breve, tale articolo dispone che una parte delle somme che le suddette fondazioni (con ciò intendendo, per brevità, l'ente pubblico conferente di cui ho appena parlato) destineranno ad attività sociali nonchè una parte delle somme che le casse di risparmio che non hanno ancora proceduto ad operazioni di scorporo erogheranno per attività di beneficenza, devono essere assegnate ai fondi regionali per il volontariato.

Lo stesso articolo prevede che le modalità attraverso le quali tali somme affluiscono ai suddetti fondi regionali sono stabilite con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro per gli affari sociali. Questo decreto è ormai in dirittura finale; mio compito è quello di illustrarne alcuni punti fondamentali.

Innanzitutto vanno chiarite alcune scelte di fondo.

La prima è che in ogni regione viene istituito un solo fondo speciale così da assicurare una gestione unitaria delle somme disponibili. Le fondazioni e le

casse di risparmio devono assegnare la metà di quanto da loro dovuto alla regione ove esse hanno sede legale; esse sono libere di assegnare l'altra metà, anche suddividendola, a qualunque regione, ovviamente compresa quella cui hanno assegnato la prima metà.

La seconda scelta compiuta è che presso ogni regione possa essere istituito anche più di un centro di servizio, per soddisfare esigenze diversificate, ma che il loro numero non sia comunque superiore a tre per accrescere l'efficacia dei relativi interventi.

La terza scelta riguarda l'organo che "amministra" il fondo regionale. E' a tal fine previsto un Comitato di gestione composto dal Presidente della Giunta regionale ovvero da un suo delegato; da quattorappresentanti delle organizzazioni di volontariato maggiormente presenti nel territorio regionale, nominati dal Presidente del Consiglio regionale; da un membro nominato dal Ministro per gli Affari Sociali; da sette membri nominati dalle fondazioni e dalle casse di risparmio in proporzione dei rispettivi contributi al fondo; un membro nominato dalla Associazione fra le casse di risparmio italiane. Come può osservarsi, su un totale di quattordici membri la metà è nominata da coloro (fondazioni e casse di risparmio) che hanno fornito i mezzi finanziari.

Altro punto da evidenziare è il ruolo svolto dal Comitato di gestione. Esso, in primo luogo, interviene, d'intesa, con gli enti locali, nell'istituzione dei centri di servizio; inoltre, una volta creati tali centri, provvede a ripartire annualmente le somme assegnate al fondo tra i centri stessi. Va ancora sottolineato il ruolo di pubblicità svolto dal Comitato di gestione attraverso la creazione e la pubblicizzazione di un elenco dei centri di servizio ove sono specificate anche le attività da essi svolte e le norme regolamentari che li disciplinano. Non ultimo per importanza è il ruolo di verifica della regolarità formale dell'attività svolta dai ripetuti centri; ciò avviene in sede di esame dei rendiconti annualmente predisposti dai centri nonchè attraverso la nomina di un membro degli organi deliberativi sia di controllo dei centri medesimi.

Infine, un accenno molto breve ai centri di servizio.

Innanzitutto la loro costituzione può essere richiesta dagli enti locali, dalle organizzazioni di volontariato riunite in gruppi di almeno cinque, dalle federazioni di volontariato ed infine dalle fondazioni e dalle casse di risparmio che hanno contribuito al fondo regionale.

Il Comitato di gestione, per procedere alla costituzione del centro di servizio, deve accertare che esso sia una organizzazione di volontariato iscritta nei registri regionali, ovvero una fondazione riconosciuta ovvero altro soggetto autonomo di imputazione di rapporti giuridici il cui statuto preveda lo svolgimento di attività a favore delle organizzazioni di volontariato.

I centri di servizio hanno lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato. Va precisato che ciò avviene erogando prestazioni sotto forma di servizi, anche nella forma di partecipazione ai progetti o iniziative comuni con le organizzazioni di volontariato. Alcune attività sono indicate, nel decreto interministeriale, in modo specifico, anche se a titolo esemplificativo. Vale la pena di specificarle:

- approntamento di strumenti ed iniziative per la crescita della cultura della solidarietà, la promozione di nuove iniziative di volontariato ed il rafforzamento di quelle esistenti;
- consulenza ed assistenza qualificata;
- offerta di strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività;
- attività di formazione e qualificazione dei volontari;
- raccolta di informazioni, notizie, documentazioni e dati sulle attività del volontariato locale e nazionale.

Un ultimissimo cenno sui tempi prevedibili affinché quanto ho ora descritto trovi concreta attuazione.

Nella primavera del '92 le casse di risparmio e le fondazioni provvederanno a segnalare la quota destinata ai fondi regionali; nei successivi mesi l'ACRI provvederà a stabilire il numero di componenti che ad ogni banca compete di nominare nei Comitati di gestione; nel frattempo le altre Autorità avranno provveduto a completare il numero dei membri dei Comitati stessi; può ipotizzarsi che nell'autunno i Comitati regionali siano funzionanti e che quindi entro l'anno possano costituirsi i centri di servizio.

Vi ringrazio molto per l'attenzione che avete dedicato a questo breve commento.

Franco Bentivogli
Sindacalista

Anzitutto, sento il dovere di ringraziare l'on. Martini per questa splendida iniziativa. Nel nostro paese, infatti, specialmente quando si approva una legge la cui gestazione è stata così faticosa (mi pare che giacesse in Parlamento da oltre otto anni), le forze riformatrici che l'hanno proposta e sostenuta spesso gettano la spugna e smettono di battersi per la sua corretta o integrale attuazione; ciò accade forse per stanchezza o perchè confidano nel valore magico dell'approvazione parlamentare.

Ora questa iniziativa si propone di invertire questa cattiva tendenza, non soltanto stimolando gli adempimenti dei vari centri responsabili -sindacato compreso- ma soprattutto mettendo a punto con i contributi preziosi che abbiamo ascoltato, una linea di orientamento per l'applicazione della normativa in questione, in grado di ridurre le difficoltà di impatto sul piano concreto e operativo.

Tutto ciò facilita il mondo del volontariato, in quanto questo arcipelago di associazioni e gruppi spontanei non è adeguatamente provvisto e assistito da centri-studi e apparati di ricerca capaci di fornire efficaci strumenti tecnico-giuridici.

Quindi, quello di oggi è veramente un lavoro di servizio che io personalmente leggo come un elemento di continuità dei convegni di Lucca che hanno avuto il pregio di portare all'attenzione del paese e mettere insieme forze che diversamente non si sarebbero mai incontrate.

Detto questo, dobbiamo spendere due o tre parole sul ruolo del sindacato, perchè naturalmente si danno sempre troppe cose per scontate che invece scontate non sono. Infatti, l'incontro del sindacato con questo nuovo soggetto, il volontariato, non è stato un incontro facile, non è stato un incontro scontato, ma un incontro difficile, pieno di diffidenze e in cui ci si veniva a confrontare con una forza che metteva in discussione certezze ormai acquisite e consolidate, metteva in discussione almeno moralmente il regime di monopolio e che l'organizzazione sindacale ha nel mondo del lavoro e quel presupposto secondo cui fuori dal sindacato ci sono o forze che noi riteniamo scorrette in quanto non

autonome dal padronato o piccole e semplici schegge; non era mai capitato, nel mondo del lavoro, che si inserisse una diversa componente autorevole rispetto alla organizzazione sindacale.

Il volontariato mette soprattutto in discussione molte coerenze presunte, mette in discussione le coerenze delle istituzioni, il loro ruolo, ad esempio mette in discussione le coerenze degli operatori dei servizi che troppo spesso confondono gli interessi degli utenti con la massimizzazione dei loro diritti e mette in discussione logicamente il ruolo del sindacato. Quest'ultimo si è sempre distinto per i grandi obiettivi di giustizia, di uguaglianza e di promozione umana, a differenza di tutte le organizzazioni di interesse dei vari ceti professionali e industriali. Questo ruolo gli è stato perfino semplificato dal coincidere largamente la sua base con gli ultimi della società; con il passare degli anni e l'avanzare del progresso quest'ultimi sono diventati penultimi e terzultimi e adesso sono certamente molto più in alto; ci sono pertanto problemi di non poco conto a mantenere coerenze con quegli obiettivi di promozione umana, che non può significare promozione di chi ha sempre di più, ma promozione di chi è rimasto indietro, di chi è stato dimenticato.

E' quindi nel territorio, in particolare, che il sindacato incontra questi nuovi soggetti che mettono in evidenza notevoli contraddizioni della nostra società prevalentemente derivate da quella che viene definita in maniera fortunata "la società dei due terzi". E' naturalmente una questione di termini economici, giuridici, sociali e relazionali; nel senso che c'è una grande discriminante all'interno della società con fasce emarginate o marginali e povere della popolazione.

Tutto questo si inserisce e interviene in una fase di crisi del lavoro pubblico e crisi del rapporto tra operatori dei servizi e utenti difficilmente accettata soprattutto dal movimento sindacale, nel senso che il sindacato è sempre stato fortemente convinto di non avere contraddizioni al suo interno, pensando che tutte le contraddizioni fossero al suo esterno. Invece, nell'impatto coi servizi, il lavoratore utente viene in conflitto col lavoratore che eroga i servizi e spesso con una conflittualità e delle mortificazioni che non subisce più all'interno del suo posto di lavoro: un fatto completamente nuovo che si fatica a riconoscere ma che esiste ed è piuttosto esteso.

Naturalmente rispetto a questo contesto -che esprimo in termini assolutamente semplificati- nel sindacato si è fatta avanti la consapevolezza che stavano

maturando cose nuove e direi che questa consapevolezza si è accompagnata ad un'altra coscienza, cioè alla coscienza della propria parzialità. Se fino ad un certo momento si pensava di disporre di una estesa rappresentanza degli interessi della gente, oggi si sta prendendo coscienza di non essere più sufficienti o addirittura, anche se spesso non lo si ammette esplicitamente, della necessità di altre figure, di altri protagonisti, di altri attori decisivi per una corretta regolazione del gioco democratico degli interessi.

Credo che questo sia uno dei punti più delicati: questa consapevolezza di parzialità da un lato e il bisogno di complementarità di altri soggetti minori in termini di risorsa, di potenza, in termini di apparati e quindi minori rispetto alle pure e semplici logiche di potere, ma molto importanti, molto ricchi di proposta, molto ricchi di tensione etica, molto ricchi di umanità. Di qui la necessità di scegliere, di decidere, di cogliere la provocazione del volontariato che è una provocazione vera, a volte fastidiosa, a volte irritante; io tremo quando trovo sindacalisti che parlano con troppa semplicità dei buoni rapporti col volontariato e tremo ancora di più se questi sono pubblici amministratori, perchè se ognuno assume fino in fondo il proprio ruolo istituzionale, l'impatto è bruciante e l'incontro è molto difficile.

Su questo terreno il sindacato ha avviato (non tutto il sindacato, non tutti i sindacati in parallelo, perchè si è trattato veramente di cose in larga parte anche nuove) un percorso di tipo nuovo che è stato un percorso di incontri e di contiguità con il volontariato. Ciò è accaduto nella verticalità nel territorio, dove si pongono i problemi sociali, i problemi dell'emarginazione: pensiamo alla questione degli anziani e in particolar modo ai non autosufficienti, alla tossicodipendenza (qui abbiamo assunto le nostre responsabilità dentro i posti di lavoro, avviando processi di tutela, nuove normative che nelle parti migliori hanno anticipato la stessa legge), a tutta la problematica dell'handicap, dei carcerati (per parlare di carcerati dentro il sindacato si rischiava veramente di non essere compresi; c'era sempre qualcuno che diceva: ma come, vuoi dare lavoro a un carcerato, mio figlio che non ha mai fatto male a nessuno è disoccupato).

Bisogna avere il coraggio di vedere queste cose così come sono; per noi possono sembrare semplici e scontate, ma non lo sono affatto per molta gente comune e una forza democratica ha bisogno di consenso, non ha solo bisogno di idee che ritiene giuste, perchè se ha delle idee giuste ma non si trascina dietro la sua base non raggiunga i propri obiettivi.

Attraverso un grossissimo lavoro con gli handicappati, i tossicodipendenti, i carcerati, i minori ed in particolar modo con gli immigrati siamo venuti a contatto con tutta un'altra realtà, col Centro Nazionale del Volontariato, col Movimento del volontariato, con le Caritas, con le comunità terapeutiche e con "carcere-comunità", con le case famiglia dei Giovanni XXIII, ed è su questo cammino, ad esempio, che abbiamo sviluppato intense attività col nostro patronato Ines -lo voglio citare perchè rappresenta un elemento di originalità- con le Caritas, col Movi, realizzando iniziative in comune, programmi di formazione e quindi cercando non soltanto di far bene ognuno il proprio mestiere, ma di trovare anche dei momenti di incontro, di analisi e di formazione, che ingenerassero un'osmosi positiva e quindi non una volontarizzazione del sindacato, nè una patronatizzazione del volontariato, ma il misurarsi sui valori dell'uomo, sulla base degli strumenti che si dispongono.

E' da questo incontro quindi che è scaturito il nostro appoggio al disegno di legge sul volontariato che appunto ha avuto una lunghissima gestazione. E' durante questo lungo iter che abbiamo cercato di dare il nostro contributo -debbo dire unitario- per contrastare posizioni che erano a mio avviso sicuramente sbagliate, come ad esempio la tendenza a riconoscere il volontariato individuale, che avrebbe rappresentato una spirale degenerativa senza abusi e lavoro nero oppure a forme burocratizzanti che prevedevano l'albo nazionale: per sostenere gli aspetti positivi e la volontà politica per far uscire il ddl dalle secche in cui languiva, e infine con la proposta dell'art. 17 sulla flessibilità dell'orario di lavoro che è l'oggetto di questo mio intervento.

L'art. 17 della legge, come è a tutti noto, è quello che prevede la possibilità di avere orari ad hoc per i lavoratori che appunto esercitano attività di volontariato. Però, come nasce l'idea di questo articolo 17? Certo nasce prima di tutto da questo incontro tra sindacato e volontariato, da questo confronto, da questo arricchimento vero, da questa necessità che per quanto fastidioso potesse essere il rapporto con il volontariato, era però per noi un elemento vitale, pena la perdita della proprio natura solidaristica del sindacato e della sua capacità di rinnovarsi di fronte problemi.

Soprattutto per questa vicinanza e contiguità, osmosi continua di tanti nostri militanti col volontariato, non poteva non apparirci chiaro che il volontariato fosse soprattutto un fenomeno di giovani non ancora entrati nel mercato

del lavoro stabilmente o di anziani usciti dal mercato del lavoro e poi di una piccola minoranza quasi eroica, ma non numericamente significativa.

Partendo quindi dalla consapevolezza di richiedere alle imprese una flessibilità per un numero circoscritto di lavoratori volontari, si è lavorato in questo senso per introdurre una norma per cui il volontario possa chiedere una modifica dell'orario di lavoro, passando da lavoro a giornata a lavoro a turno, da lavoro a tempo totale a quello a tempo parziale, dal tempo parziale verticale al tempo parziale orizzontale, o viceversa -si può fare il part-time lavorando tre giorni alla settimana oppure lavorando tutti i giorni quattro ore- oppure attraverso la disponibilità di permessi e di aspettative. Tra l'altro non pensiamo che la stragrande maggioranza della classe lavoratrice si dedicherà a questo, siamo convinti che si rimarrà in quantità concretamente sostenibili dalle imprese. Ma soprattutto abbiamo compreso che se riusciamo a mettere in moto questa spirale positiva, non c'è dubbio che la stessa immagine e il ruolo del volontariato rispetto alla gente, rispetto al paese, rispetto alla società è destinata a cambiare in positivo e ad arricchirsi. Tutto questo è anche capace di ingenerare delle condizioni assai più stabili di prestazioni da parte del volontariato e anche in termini di continuità.

Di qui allora questa decisione di creare per i volontari orari ad hoc, capaci di rendere possibile e praticabile il volontariato, non solo genericamente, ma per tutto l'arco della vita, compresa quella del lavoro, per estendere, rafforzare, sostenere una cultura del servizio, della gratuità, della centralità della persona che dovrebbe essere patrimonio di tutti i lavoratori e i cittadini e non solo di chi fa volontariato.

Da questi dati di partenza è nata l'idea dell'art. 17. Questo articolo riconosce la flessibilità dell'orario di lavoro per i volontari come un diritto -ovviamente compatibilmente con l'organizzazione aziendale- ,così com'è congegnata; a meno che non ci si trovi davanti a degli inguaribili burocrati che hanno poi la vocazione di insabbiare tutto, la legge è immediatamente applicabile, è sufficientemente chiara e precisa. Infatti, se la registrazione delle Associazioni, da parte delle Regioni è un problema delicatissimo per tutte le questioni finanziarie e fiscali connesse, è invece molto semplice la possibilità di cambiare orario, dove l'elemento basilare deve essere la certificazione della associazione che dichiara che tale lavoratore espleta determinati servizi di volontariato per cui si richiede un determinato orario. Sarà l'associazione a rilasciare la dichiarazione,

proprio perchè da questi aspetti derivano delle conseguenze, delle precise assunzioni di responsabilità.

Anche in presenza di eventuali ritardi delle regioni, noi pensiamo sia possibile procedere subito, il più rapidamente possibile, all'applicazione dell'art. 17. Sul versante delle imprese, i contratti nazionali ed aziendali esistenti prevedono un'ampia gamma di possibilità di orari all'interno dei posti di lavoro, per cui già sul versante del lavoro è tranquillamente possibile dare attuazione all'art. 17, potendo corrispondere ampiamente alla domanda e soprattutto alle finalità che questo articolo ci propone.

Naturalmente, la contrattazione collettiva sia nel settore pubblico con gli accordi interpartimentali - a cui la legge all'art. 17 fa espressamente richiamo - sia nella contrattazione privata, porterà un perfezionamento, un arricchimento, ma a noi sembra, che partire subito nell'applicazione di questo articolo sarà in ogni caso positivo, in quanto è più opportuno apportare un ritocco dopo un minimo di sperimentazione, quando il fenomeno avrà una sua concretezza e una sua realtà.

Io vedo riassumibile in tre punti il compito dei sindacati, quindi il sostegno dell'applicazione a tutto campo da parte normativa.

Primo. "La contrattazione nazionale" dovrà man mano che i contratti vanno a scadenza, articolare i diritti introducendo questo diritto nuovo non nei termini di una eccezione: sia l'orario normale, sia i turni, sia il lavoro parziale che pur come dicevo può essere verticale o orizzontale.

Vanno previste poi possibilità di permessi e aspettative anche non retribuite, naturalmente resta sempre fermo - sono troppo realista per ignorarlo - che tutto questo debba essere compatibile con l'organizzazione aziendale.

Vorrei ricordare con una semplice annotazione, per esempio, che pur non essendo ancora regolamentato da una precisa norma, in presenza di gravi calamità come il terremoto dell'Irpinia, abbiamo potuto distaccare senza retribuzione certamente qualche centinaio di lavoratori, che sono andati a portare soccorsi e si sono assentati col consenso dell'impresa. Non è che questo non sia possibile, si tratta ora di regolamentarlo, non per delle situazioni eccezionali, ma per delle situazioni di normalità.

Il secondo problema, dopo la contrattazione sono "le condizioni per accedere al diritto". Certamente va precisato che vi deve essere una esatta certificazione dell'associazione che richiede l'utilizzo di questo diritto, così come va

riconosciuta la compatibilità con l'organizzazione aziendale che deve essere oggettiva, non immaginaria.

La terza condizione - ne avevamo anche parlato nella commissione con sen. Elia - è la possibilità di regolamentare anche "le condizioni per la perdita del diritto". Quali possono essere? La revoca della certificazione dell'associazione. Non dimentichiamo che il soggetto responsabile è l'associazione. Quindi qualora l'associazione faccia presente all'azienda che il lavoratore salariato per cui ha richiesto un certo tipo di orario per il suo impegno di volontariato non esercita più tale impegno, viene meno il diritto previsto dall'art. 17.

Un secondo problema è l'accertamento, motivato e comprovato, di un uso improprio del diritto, perchè tutti possono avere interesse a fare un orario su misura, ma noi abbiamo rivendicato questa legge non per esigenze personali generiche ma per agevolare chi crede nella solidarietà e nella gratuità.

A me sembra che su questi tre punti ci sia un quadro serio per costruire una normativa quasi inoppugnabile. Ora su questo terreno, come sindacato, dovremo affrettarci sia sui rinnovi contrattuali (quelli collettivi nazionali di categoria), nell'accordo intercompartimentale (che comprende l'insieme del pubblico impiego) e nella contrattazione aziendale (che è quasi sempre un elemento di grande flessibilità che incontra minori ostacoli e pregiudizi di principio da parte dei datori di lavoro) per percorrere, magari, facendo dei passi in avanti rispetto la stessa lettera dell'art. 17, in nome di una scelta di cui tutti riconoscono il valore.

Io credo che su questo terreno questa legge più che mai ha bisogno di essere sostenuta attivamente, non con le parole, ma ognuno dal versante delle proprie responsabilità politiche e istituzionali, faccia la sua parte fino in fondo.

DIBATTITO

Franca Pellini
Associazione Nazionale Emodializzati

L'ANE è una associazione che riunisce tutte le persone che soffrono di insufficienza renale cronica (nefropatici, dializzati e trapiantati).

Certo che dopo questo incontro, penso sia più opportuno dedicarsi ad una sana attività commerciale che forse è più semplice, piuttosto che al volontariato: tante sono le difficoltà!

Cercherò di esporre alcuni punti emersi dal dibattito e che interessano la nostra associazione. La nostra associazione nazionale, come altre, fino ad oggi -e questo è un punto che vorrei chiarire- non ha mai richiesto l'iscrizione nei registri regionali perchè non riusciamo a capire se eravamo o meno organismi di volontariato.

Primo. Il primo punto, a mio avviso, è riuscire a capire che cosa intende la legge per organismi di volontariato.

La nostra, per esempio, che è una associazione che per statuto è formata ed è gestita dagli stessi pazienti o dalle loro famiglie, si può definire associazione di volontariato? Certo, l'organismo si rivolge ed opera non solo per gli iscritti, ma anche per la totalità delle persone che hanno questi problemi, però finora non ci siamo sentiti dentro nel discorso del volontariato, nel senso che noi non "prestiamo servizi" agli altri, al di là di una attività di servizio, di informazione e di assistenza in senso generico.

E' un punto da chiarire e, al proposito, vorrei richiamarmi all'art. 1 della legge dove dice che gli organismi di volontariato sono quelli con "*finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome ...*". Chiedo: come e quando lo Stato, le regioni e le province individueranno queste finalità?

Secondo. L'attività di volontariato deve essere esclusivamente per fini di solidarietà, per cui mi chiedo in che modo possono rientrare alcune attività -non è certo il caso della nostra associazione- di tipo culturale, creativo, ecc...? Forse il termine solidarietà ha un significato molto lato?

Terzo. Problema delle associazioni nazionali, alla luce specialmente dell'art. 3. La nostra è una associazione nazionale costituita per atto pubblico, con un unico statuto che ha organismi in tutte le regioni, che però non hanno un proprio statuto, nè atto costitutivo, nè bilancio, in quanto tutti i fondi derivano dalle quote sociali dei pazienti stessi (per il 99%) e sono dalla sede nazionale dati in parte agli organismi locali per la loro attività.

Da una parte, non ci sentiamo di spezzare in tanti organismi l'associazione perchè è importante che abbia un approccio nazionale, pur aderendo ai problemi locali; dall'altra, non posso neppure pensare che gli organismi sociali abbiano i registri dove registrano le entrate che pure qui è chiesto di avere, abbiano dei bilanci da fare osservare. Non ci sentiamo di chiedere ai nostri organismi locali tutte queste incombenze. Nello stesso tempo riteniamo non corretta l'iscrizione in un'unica regione, perchè noi lavoriamo e operiamo in tutte le regioni. Non è possibile per questi organismi che non vogliono spezzet-

tarsi, prevedere un'iscrizione in un registro nazionale, pur facendo presente alle varie regioni dove l'attività si esplica?

Quarto. Problema dell'assicurazione. La nostra associazione conta 32 mila iscritti: dovremo assicurarli tutti? E poi, contro che cosa? Certo anche i non malati della nostra associazione vanno in ospedale, ma allora tutte le risorse della associazione dovrebbero essere spese per assicurare i nostri aderenti. Non credo che sia questo lo spirito della legge, probabilmente si riferisce solo a quelli che prestano una attività che è pericolosa.

Quinto. Certo, l'associazione è libera, è un diritto iscriversi al registro, non un obbligo, però a questo punto se quei pochi contributi concessi da regioni, da comuni o da province, anche da banche, alle associazioni, chiaramente quando ci sarà un registro che dice che "l'iscrizione è condizione necessaria per accedere ai contributi", certo non è un dovere, ma diventa un dovere morale nei confronti della gestione della associazione per chi della associazione ha la responsabilità.

Sesto. Cosa significa esattamente, all'art. 17, che la flessibilità viene concessa solamente ai lavoratori che prestino la loro opera volontaria nell'ambito del comune di abituale dimora? Mi sembra un po' restrittivo, molte volte il volontario lavora e abita in un posto, però magari regge un giorno alla settimana la sede provinciale o regionale che non è, magari, nemmeno nella propria provincia.

Giovanni Ciceri
Ai.Bi

Alcune domande al dottor Colombo.

Quando incomincia la rilevanza fiscale di una associazione di volontariato?

In che cosa consistono e come devono essere espletati gli obblighi fiscali?

Le liberalità di aziende e privati in favore di associazioni di volontariato sono già deducibili ora dal reddito dei donanti, in virtù della legge sul volontariato, o lo saranno dopo l'emanazione delle norme di attuazione della legge, e cioè, come mi è parso di capire, non prima di quattro o cinque anni?

Nel caso della nostra associazione normalmente abbiamo tre flussi di entrate:

1) le quote associative, che pagano i costi delle strutture di gestione e del periodico che pubblichiamo.

2) le liberalità di terzi, non necessariamente associati, finalizzate a specifiche iniziative quali la costruzione in Brasile di case di accoglienza del minore abbandonato.

3) le liberalità di terzi, enti e privati, associati e non, destinati specificatamente a quella che noi definiamo "l'adozione spirituale"; che si traduce in borse di studio, spese di scolarizzazione, sostentamento di famiglie in grave disagio economico, con lo scopo di promuovere il progresso umano dei minori e di prevenire l'abbandono del minore da parte della famiglia di origine.

Vorremmo un chiarimento circa il trattamento fiscale di questi tipi di entrate, desiderando ovviamente evitare ipotesi di evasione fiscale o di esportazione di capitali all'estero.

Si vorrebbe in definitiva sapere quali eventualmente di tali entrate costituirebbero reddito imponibile e rispetto a quale tipo di imposta.

Al sindacalista Bentivogli chiederai il suo punto di vista circa la regolamentazione del rapporto di lavoro dipendente quando è una associazione di volontariato il datore di lavoro.

Infine chiedo agli estensori o ai perfezionatori della legge sul volontariato, o a che si occuperà della formazione delle norme di attuazione, se non sia il caso di prevedere, ad esempio, per le associazioni di volontariato che si avvalgono della collaborazione di personale dipendente, l'esenzione o la fiscalizzazione degli oneri sociali, o una qualche agevolazione, per evitare alle associazioni di volontariato di destinare una parte importante delle disponibilità finanziarie a scopi diversi da quelli precipui della associazione.

Rosa Russo Jervolino
Ministro Affari Sociali

Alcune precisazioni.

Primo. Questa è una legge fatta a favore e non contro il volontariato. Bisogna fare attenzione perchè un'esasperazione della casistica induce a perdere di vista il significato di fondo e la potenzialità della legge.

Secondo. Una seconda precisazione: intorno a questo tavolo sono rappresentate competenze professionali tutte ad altissimo livello e le relazioni lo hanno dimostrato, però vi sono due tipi di competenze: c'è chi, come il Direttore Generale Proia, rappresenta in prima persona l'Amministrazione, ed è quindi in grado di impegnarla direttamente, e chi come il dottor Santoro, che rappresenta la Banca d'Italia; ci sono altri studiosi, come il dottor Colombo che ringrazio per l'interessantissima relazione, ma che rappresenta la sua competenza professionale, quindi non impegna il Ministero delle Finanze. Questa distinzione è utile perchè nel momento in cui vengono recepite le domande, si sappia quali sono le risposte che vengono dall'Amministrazione dello Stato e quali quelle che provengono da una competenza di tipo professionale.

Erminio Ermini
Federavo (Fed. Ass.
Volontari Ospedalieri)

Vorrei portare una testimonianza sul tema dell'assicurazione.

Noi lavoriamo dal 1980 negli ospedali con l'assicurazione completa pagata dalle Usl; essa copre malattie, infortuni e responsabilità verso terzi, persone e cose.

Vorrei sottolineare l'aspetto che riguarda l'età degli assicurati. Poichè dopo il compimento dei 70 anni le assicurazioni creano difficoltà alla stipulazione del contratto assicurativo, siamo riusciti ad elevare, con tappe successive, l'età fino all'ottantesimo anno, purchè ogni anno ci sia un certificato medico. Ciò ha un valore sociale notevole perchè l'anziano che aiuta il prossimo si sente valorizzato ed è di minor peso alle istituzioni.

Un altro punto riguarda la polizza unica per tutti i volontari: non credo sia cosa realizzabile e ne spiego il motivo. Come associazione operiamo negli ospedali, e con malati che hanno caratteristiche ben precise (malati di Aids, malattie infettive in generale, nei dializzati con cui c'è il rischio di contrarre l'epatite virale); abbiamo il problema della responsabilità di rovinare apparecchiature costose. Credo sarebbe utile analizzare diversi tipi di assicurazione, tanto più che l'articolo di legge parla di "meccanismi assicurativi" e di "polizze", non certo di una sola polizza.

Inoltre vorrei sottolineare un altro punto: posto che la nostra assicurazione viene pagata dalle Usl, osservo che l'art. 7 comma 3 di questa legge stabilisce che le assicurazioni siano a carico di chi emette la delibera; questo, a mio parere, creerebbe lungaggini burocratiche che ora non esistono, poichè l'associazione di volontariato pagherebbe l'assicurazione, che verrebbe, sì, rimborsata, ma solo dopo parecchio tempo. L'onere dell'assicurazione dovrebbe essere previsto immediatamente per l'ente che emette la delibera.

Stefano Raghianti
Centro Nazionale del Volontariato

Ritengo che questa legge debba essere difesa e approfitto della presenza del dottor Colombo, che si occupa di fisco, per porgli una domanda e desidererei che egli uscisse da questo convegno con la convinzione che una associazione di volontariato non ha bisogno del fiscalista.

Ed ora le domande:

1- L'esclusione ai fini dell'Iva va di pari passo con la imponibilità Irpeg e Ilor, o per questa ci sono maggiori condizioni, il totale impiego ai fini istituzionali e la marginalità che non esistono, invece, ai fini Iva perchè è un'esclusione oggettiva?

2- Quale può essere l'attività "non marginale" di una organizzazione di volontariato iscritta nel registro regionale ai sensi degli art. 2 e 3? Se hanno requisiti soggettivi, se sono organizzazioni di volontariato, secondo gli art. 2 e 3 della legge, svolgono per forza attività marginale; il ministro e le regioni controlleranno, ma resta il fatto che queste associazioni non possono non svolgere attività marginali.

L'art. 5 elenca le risorse dell'ente: le organizzazioni di volontariato, traggono origine da contributi, "rimborsi derivanti da convenzioni" e da "entrate provenienti da attività non commerciali". L'articolo è, a mio parere, un elenco tassativo per un ente di volontariato, non esistono altre entrate.

Quali sono, allora, i redditi di impresa imponibili Irpeg per un ente di volontariato? Secondo me, le attività marginali sono le vecchie attività commerciali.

3- Che fine fanno i crediti Iva eventualmente maturati dalla vecchia attività commerciale nei limiti stabiliti dall'art. 19?

Credo che a questo punto si debbano chiedere rimborsi di imposta.

Silvia Cerri
ADMO - Lombardia
(Ass. Donazione Midollo Osseo)

Il dottor Bentivogli ha acceso una speranza: ha parlato di immediata applicazione dell'art. 17, sulla concreta possibilità di operare sui permessi di lavoro.

L'associazione si occupa della donazione di midollo osseo, ha 15 mila donatori in Italia, e per essi è obbligatorio chiedere una giornata di ferie, non rientrando nella normativa dei donatori di sangue. Abbiamo chiesto alla Sanità Lombarda di provvedere a creare una normativa diretta e specifica per noi, ma finora nulla è stato fatto.

Possiamo chiedere l'applicazione di questa legge fino a che la normativa specifica non verrà stabilita.

Luciano Tavazza
Fondazione italiana volontariato

Prendo la parola come segretario della Conferenza Permanente dei Presidenti delle Associazioni e delle Federazioni Nazionali di Volontariato costituitasi a Roma nella primavera del 1991.

Ritengo che siamo tutti debitori al Centro Nazionale di Lucca per il puntuale servizio che ci ha permesso oggi di capire quanto l'applicazione della legge n. 266 sia complessa e nello stesso tempo decisiva, per fare chiarezza sui problemi che per anni erano rimasti immobili, per cancellare soprattutto quel -vestito da "Arlecchino" costituito - secondo una definizione del civilista Lipari dalle 16 leggi quadro regionali italiane, che tali erano divenute non per insufficienza dei legislatori locali, quanto per una mancanza di parametri nazionali, visti i ritardi del parlamento italiano in proposito. Siamo poi debitori di un particolare ringraziamento al ministro Rosa Russo Jervolino che ha condotto con tenacia in porto questa legge nonostante gli intralci manifestatisi lungo il suo accidentato iter.

Vorrei anzitutto reagire ad un'idea manifestatasi in questa sede da parte di alcuni amministratori attraverso l'affermazione ripetutamente pronunciata secondo la quale: "I legislatori dovrebbero fare i legislatori ed il volontariato assumere soltanto i compiti che gli sono propri" senza interferenze reciproche. A nome dei Presidenti delle Associazioni e delle Federazioni Nazionali di Volontariato, devo dire con molta chiarezza che forse qualcuno non si è accorto che insieme alla legge 266, vogliamo difendere anche il patrimonio

delle leggi n. 142 sulle riforme delle autonomie locali e la legge n. 241 sulla trasparenza degli atti amministrativi. Con queste due leggi che ci hanno trasformati -secondo il parere di autorevoli giuristi- da sudditi dello statuto albertino a cittadini della repubblica, anche le leggi debbono formularsi con un ascolto attento dell'associazionismo, del volontariato, così come la programmazione delle politiche sociali deve consentire alla società civile di dare tutto il suo apporto attraverso forme nuove di democrazia diretta. Pertanto come Presidenti ci sentiamo impegnati a seguire la nuova legislazione regionale che tradurrà nelle aree territoriali le norme di fondo stabilite dalla legge nazionale. Abbiamo dalla nostra una sicura esperienza; le peggiori leggi regionali sul volontariato, che in breve sono diventate obsolete, sono quelle nate da pure mediazioni politiche senza nessun ascolto del volontariato, o con il suo ascolto formale che si è ridotto spesso in una presa in giro dei protagonisti dell'azione gratuita.

Abbiamo una seconda preoccupazione: giustamente è stato detto che con la legge 266 non si conclude un periodo di impegno del volontariato, ma si apre un'altra fase ben più importante e ben più larga quanto ad orizzonti. Nei prossimi mesi dovremmo occuparci infatti anche dei regolamenti che andranno a tradurre i nuovi statuti, dell'applicazione dei decreti attuativi previsti dalla 266, dei raccordi fra la nostra legge e quella che ha istituito le cooperative sociali, dell'applicazione graduale della trasparenza amministrativa. Infatti la sola 266 risulterebbe uno strumento fragile se non fosse applicata e vissuta nel quadro di tutta la legislazione sociale che si avvia a concludere questa legislatura, comprese le leggi sull'handicap, sull'obiezione di coscienza, sui minori a rischio, che costituiscono un patrimonio veramente eccezionale di conquiste che -pur con i loro inevitabili limiti- rendono positiva la conclusione di questa legislatura per quanto concerne gli interventi nell'elaborazione delle leggi regionali proprio per dare un contributo in semplicità e in umiltà, ma in pari dignità.

Un'altra voce che abbiamo sentito circolare riguarderebbe il problema delle organizzazioni nazionali, che ormai non servirebbero più a molto visto che la nuova legge offre un quadro chiarificatore e che l'applicazione delle norme e la loro realizzazione avverrà sempre più a livello regionale -provinciale- comunale. Noi riteniamo che sotto queste affermazioni ci sia un disegno politico di alcune forze desiderose di affrontare il volontariato frammentariamente privandolo della forza che esprime a livello culturale ed operativo quando è unito in collegamenti nazionali che non solo collegano e coordinano nel paese le realtà del volontariato, ma stabiliscono a livello internazionale preziosi collegamenti che non vogliamo delegare a nessuno.

Tutta l'esperienza del Centro Nazionale di Lucca, a cui ho partecipato in questi anni, dice che la cultura del volontariato non è contata quasi niente in Italia fino a quando le associazioni non si sono unite per riflettere e cercare di creare fra di loro un tessuto connettivo.

L'esperienza di Lucca che pur si è sempre e giustamente rifiutata di concludere i suoi incontri con votazioni, proclami, decisioni collettive ha insegnato però il valore che ha il porre insieme una riflessione che viene dall'esperienza, che nasce sul campo e si incontra con la ricerca scientifica.

Noi riteniamo anzi che oggi più di prima le associazioni nazionali, le federazioni abbiano un compito preciso culturale ed operativo. Quello culturale è stato sino ad oggi

assolto dal Centro Nazionale di Lucca, un contributo paziente e prezioso, di cui tutti ci siamo serviti e di cui i presidenti avvertono la necessità di continuare a servirsi. Per gli aspetti invece decisionali di scelte politiche da manifestare dinanzi al parlamento, al governo, ai sindacati, ai partiti politici si sono costituiti in conferenza permanente per garantirsi rappresentanza diretta ed ufficiale.

La manifestano attraverso di me in queste occasioni, affermando quanto io ho cercato di tradurre in questo intervento dichiarando un loro disagio rispetto alle due ipotesi che qui su sono affacciate con alcuni interventi che dal nostro punto di vista riteniamo non idonei a comprendere il momento presente. Denunciamo infine un certo disagio rispetto ad alcuni sintomi colti qua e là, forse frutto dell'imminente campagna elettorale. Mentre il Ministro Rosa Russo Jervolino dichiara -con tutto il nostro appoggio- che ritarderà, se necessario, l'emanazione del decreto concernente le esenzioni fiscali, per chi vuole avere la certezza che nessuno approfitti indebitamente di questo riconoscimento dello stato per l'azione gratuita, altri invece desidererebbero imbarcare attraverso questa legge realtà che di volontariato non sono, anche se costituiscono un patrimonio etico e caritativo di indubbio valore.

Noi riteniamo che l'art. 1 della legge abbia posto fine a una serie di polemiche pretestuose da componenti che non possono essere assimilate al volontariato. Sono grato a Maria Eletta Martini che ha detto con chiarezza che quando parliamo di scelte di vita, di mutuo aiuto, di cooperative, di comunità, diciamo cose profondamente diverse dal volontariato, di realtà talvolta così esemplari da costituire per il volontariato punti di riferimento, ma che ripetiamo volontariato non sono.

Con questi amici, con queste iniziative dobbiamo dialogare, collaborare, confrontarci, nella chiarezza e nella distensione. Non si tratta di stabilire chi sia più bravo, chi sia più esemplare, chi abbia il primato della solidarietà, ma di comprendere piuttosto che il terzo sistema non è formato da una ammuccchiata, ma da realtà profondamente diverse che nella specificità e diversità dei loro contenuti costituiscono nell'insieme una ricchezza impegnata nella lotta all'emarginazione. Ci auguriamo che due nuove leggi certamente destinate ad essere affrontate nella nuova legislatura, e precisamente quella sul riordino dei servizi sociali e quella sull'associazionismo e perchè no un'iniziativa destinata alle comunità, consentano di chiarificare ulteriormente rapporti o ruoli aiutandoci a cogliere nella società civile italiana, tutte quelle componenti che si rifiutano di considerare il lucro l'unico elemento cui vale la pena di vivere e di battersi.

Luigi Luisi
Segretario Nazionale Agesci

Tavazza mi ha abbondantemente e ben più degnamente anticipato in una lunga serie di domande. Ringrazio il Ministro per l'affermazione riguardante il fatto che la legge è "a favore" e non "contro" il volontariato ma, pur non dubitando di questo, mi chiedo perchè alcuni testi normativi producano da una parte grandi riconoscimenti di valore sociale,

mentre, dall'altra, purtroppo contengono le più disparate articolazioni che possono lasciare spazio a dubbi.

a) E' bene che l'art. 2 sull'interpretazione del fine di solidarietà, venga meglio definito; se la decisione finale sull'iscrizione agli albi regionali spetta alle regioni, è possibile che la stessa associazione venga iscritta in una regione e non nell'altra, a seconda dell'interpretazione data.

Ho chiaro, come cattolico e come volontario, quale sia il fine di solidarietà, ma non è detto che ciò lo sia per gli altri, specie per chi decide dell'ammissione e dell'iscrizione ai registri regionali.

b) Vorrei osservare al dottor Maroldi che noi viviamo in un regime di economia di mercato e penso che le associazioni saranno in grado di decidere quali società siano più convenienti per il raggiungimento dei propri scopi e non è detto che le uniche possibilità a loro disposizione siano quelle che lei ci ha esaurientemente presentato prima.

Esistono sfaccettature diverse e l'on. Martini ha fatto una precisazione estremamente valida affermando che si sta parlando di persone che lavorano gratuitamente a più livelli, e che sono quindi anche in grado di stabilire quali siano le compagnie assicurative che le tutelino meglio.

c) Una terza osservazione riguarda l'art. 7, comma relativo ai criteri di verifica delle attitudini e delle capacità operative delle organizzazioni che chiedono convenzioni con lo Stato o con enti locali. Il problema sta nella verifica delle attitudini e capacità; credo che in più di una occasione ci sia un problema di certezza del diritto. Si deve dire esattamente quali siano i criteri in base ai quali si possono verificare le attitudini e le capacità operative delle organizzazioni, altrimenti, conoscendo un certo tipo di mentalità e di amministrazione del nostro paese, potrebbero crearsi grossi problemi.

d) Rivolgo la penultima domanda al dottor Colombo e la divido in due parti. Sulla deducibilità delle imprese (art. 8, comma 3) il dott. Colombo ha affermato che si legge male il fatto che entro certi limiti e fino a un tetto di 100 milioni le imprese possono dedurre. Io spero vivamente che si legga male, ma conoscendo l'efficienza dell'amministrazione finanziaria italiana, ho dei dubbi sul fatto che le imprese possano dedurre fino a 100 milioni attraverso atteggiamenti o comunque contrattazioni non verbali con le stesse organizzazioni di volontariato, nel senso che l'impresa può proporre 20 o 30 milioni all'organizzazione di volontariato e dichiarandone 100; vista la difficoltà di gestire la giungla fiscale delle nostre associazioni, penso questo sia un problema veramente serio.

Il secondo punto riguarda la proposta abbastanza interessante di per sé, ma da valutare sotto aspetti tecnici, dei prospetti di bilancio delle nostre associazioni definiti dalle normative regionali: questo sarebbe di grande aiuto alle piccole organizzazioni che non hanno esperienze in tal senso. Qui il problema consiste nel fatto di trovarsi eventualmente di fronte a vari tipi di prospetti diversi tra loro, sempre con la stessa attenzione al problema delle molte associazioni nazionali, che anche qui si trovano a dover gestire realtà diverse quando hanno una stessa organizzazione.

e) L'ultima domanda al Ministro. All'art. 12 comma 1, in riferimento all'Osservatorio nazionale sul volontariato, approfondendo la normativa, ci siamo chiesti quali criteri potessero essere adottati riguardo alla nomina di 10 rappresentanti di organizzazioni di volontariato presenti in più di 6 regioni, quando queste organizzazioni fossero in realtà più di dieci.

Francesco
Associazione Alcolisti anonimi

Il primo quesito è questo: siamo o non siamo un'associazione di volontariato? Leggendo l'art. 2 della legge noi siamo soggetti previsti dalla normativa; se guardiamo allo spirito che ci anima, il nostro non è volontariato, ma scelta di vita e, come tale, difficilmente inquadrabile.

Abbiamo visto approvare questa legge con molto piacere, anche se vi sono alcuni articoli che creano alcune perplessità che potranno essere fugate solo dall'elaborazione delle leggi regionali. Devo comunque dolermi che nelle commissioni che hanno allo studio le attuazioni della legge-quadro spesso prevalgono criteri di scelta politica piuttosto che professionale.

L'art. 3, per esempio, crea alcune perplessità quando parla di criteri per ammissione ed esclusione delle associazioni; da noi esiste un unico criterio di ammissione: quello di smettere di bere e non esiste nessun criterio di esclusione.

Pongo inoltre l'accento su un problema molto serio: quello della polizza assicurativa, ma ho già sentito che è comune anche alle altre associazioni e potremo quindi avere una risposta solo in fase attuativa.

Nell'art. 6 si contempla la stesura di un elenco nominativo di erogatori di fondi. La nostra associazione vive esclusivamente di contributi versati dai propri membri. Noi non accettiamo donazioni da terzi di qualunque tipo e genere, e non accettiamo donazioni in punto di morte neppure dai nostri associati. Siamo completamente autonomi, e per noi è ammissibile che durante una nostra riunione sia fatta una colletta; se invece dovesse essere necessario scrivere il nome dei membri donatori con accanto la somma versata, sarebbe per noi impossibile per rispettare l'anonimato e la volontarietà dell'obolo di soccorso.

Gli art. 7 e 10 trattano del controllo sulle attività delle associazioni; per noi la questione è estremamente delicata in quanto, occupandoci dei problemi dell'alcolismo siamo stati tutti coinvolti dal problema, e non riteniamo opportuno consultare medici o psichiatri perchè è nostra convinzione che la nostra esperienza comune sia titolo valido per la salvezza degli altri. E' difficilmente compatibile prevedere forme di controllo sulle nostre attività quando non ve ne sono neppure da parte della sede nazionale nei confronti dei gruppi regionali e, ove noi aderissimo in sede regionale alle leggi, non vedo neppure in quale maniera potremmo essere sottoposti a qualsivoglia forma di controllo.

Giampiero Farru
Centro regionale volontariato Cagliari

Nel mese di agosto abbiamo pubblicato il testo di legge sul nostro bollettino, che c'è intitolandolo "Una legge per amico".

In Sardegna la legge regionale n. 488 prevede l'albo regionale delle associazioni di volontariato; a tutti oggi risulta che un centinaio di associazioni hanno fatto richiesta d'iscrizione; a giugno '91 risultava una sola associazione iscritta. Mi chiedo se l'intimazione prevista dalla legge n. 241 del '90 si possa applicare per le domande d'iscrizione all'albo. Per quanto riguarda la flessibilità dell'orario di lavoro, abbiamo fatto una verifica poco tempo fa, chiedendo ad alcune amministrazioni se sapessero qualcosa in merito e la risposta è stata negativa. Il problema è: come informare i responsabili periferici delle amministrazioni.

Un'altra domanda: come centro regionale di volontariato mettiamo in cantiere dall'87 corsi di formazione per volontari, un foglio di collegamento tra centri di volontariato, ricerche su tutte le associazioni di volontariato esistenti sul territorio (e ne abbiamo censite più di settecento); organizziamo convegni e incontri periodici, coordiniamo le associazioni di volontariato; poiché 15 associazioni hanno aderito a questo centro; chi deve operare il riconoscimento dei centri di servizio previsto dall'art. 15? Trattandosi di un centro regionale di volontariato qual'è l'ente locale a cui far riferimento?

Un'ultima domanda; si è detto che questa legge "norma" il volontariato organizzato e non il singolo volontario, però, come volontario, noto un'incongruenza. Sono assistente in un carcere minorile, la mia figura è tutelata da una legge nazionale (art. 78 dell'ordinamento penitenziario e l'art. 107 del Regolamento di attuazione) e l'ingresso come volontario non mi è consentito in gruppo, ma come singolo, tant'è che si fa richiesta al Ministero di Grazia e Giustizia, il problema è: se questa legge non norma il singolo volontario, io, che non posso essere normato in nessun altro modo, sono escluso da questo tipo di legge?

Tullio Nocera
MAC (Movimento Apostolico Ciechi)

Vorrei chiedere a Bentivogli se non ritenga precisare gli art. 2 e 3 della legge che mi sembrano fondamentali. Questa legge consente, senza rischi per l'associazione di volontariato, l'espletamento del lavoro volontario senza tema che vi possano essere dei falsi volontari che ricattino le associazioni.

Per quanto riguarda la legge dovremmo essere veramente grati per quanto essa ha dato al paese. In particolare per quanto riguarda i contributi, non si tratta di contributi generici, ma gli art. 5 e 10 prevedono espressamente contributi per progetti finalizzati, mentre l'art. 15 parla di finanziamenti per centri di servizio al volontariato.

Mi pare che questa legge sorregge una volontà di progettazione e di gestione di servizi non di routine delegati dagli enti pubblici tanto per creare la deregulation dello stato sociale, ma mi pare sostenga la fantasia creativa delle associazioni che vogliono veramente anticipare e avviare politiche sociali nuove.

Quanto al resto mi rimetto completamente all'intervento di Luciano Tavazza che sottoscrivo in pieno.

Ilva Moretti
AICE - Lombardia
(Ass. italiana contro l'epilessia)

L'attuale nostra Associazione italiana contro l'epilessia, quando ci siamo conosciuti al convegno di Assisi, era una federazione. L'evoluzione da federazione ad associazione nazionale ci ha fatto capire che la federazione di per sé comportava dei grossi problemi organizzativi. Per statuto le nostre regioni sono autonome, hanno completa libertà di gestione e finanziaria, hanno esclusivamente un rapporto di coordinamento di questa associazione nazionale.

Il problema consiste nel fatto che tale associazione ha sede legale ed operativa in Milano, presso la sede regionale, per cui chi può iscriversi all'albo del volontariato regionale per chiedere fondi? L'associazione regionale oppure l'associazione nazionale, che peraltro opera anche come coordinamento, a livello nazionale? Questa è una discussione che all'interno dell'associazione comporta grossi problemi.

Un altro punto difficile riguarda la quantità delle persone che possono essere assunte o retribuite nelle nostre associazioni.

Di fatto ci siamo accorti che le figure di tipo professionale sono alla base del funzionamento corretto del coordinamento. Capisco la buona volontà e devo dire che dopo vent'anni di lavoro nel volontariato, non basta più, la professionalità va in qualche modo tutelata, anche se va indirizzata. Credo che questo vada a vantaggio di quelle false associazioni che potrebbero sorgere.

Un'altra precisazione va fatta sul self-help. Non viviamo il self-help come associazione, viviamo il mutuo aiuto; il self-help è una tecnica riconosciuta a livello europeo di riabilitazione all'interno dell'associazione stessa. Noi ci ritroviamo in un discorso di self-help (è una delle nostre caratteristiche ed è un lavoro che stiamo facendo con il centro di volontariato) come metodologie di aiuto, ma non è l'associazione in sé che è di self-help.

In conclusione la nostra associazione è di mutuo aiuto, non di auto-aiuto.

Umberto Giella
ANPAS

Brevemente, su tre punti.

Il dottor Santoro ci presentava il decreto di attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 15, mi sembrava di intravedere nella composizione e nella formazione delle commissioni alcuni problemi riguardanti il rapporto delle regioni con le associazioni di volontariato per ciò che concerne la gestione e la decisione dei finanziamenti per le strutture di servizio. In particolare la formazione delle commissioni, mi sembra un attacco alle autonomie delle regioni di poter decidere con maggiore libertà.

Sulle agevolazioni fiscali. L'art. 6 recita che "l'iscrizione ai registri è condizione necessaria" per usufruire dell'agevolazione fiscale di cui agli art. 7 e 8. E' interessante notare che all'art. 8 il comma 1, si parla dell'agevolazione per gli atti costitutivi che presuppone non iscrizione: ritengo che debba essere fatta chiarezza rispetto ad agevolazioni fiscali che possono derivare anche dalla non iscrizione all'albo, per esempio l'atto costitutivo.

Infine, mi sembra opportuno individuare una sede legale per dirimere una serie di controversie che potrebbero sorgere in sede di attuazione della legge stessa; ciò non potrà valere per le grandi associazioni che avranno gli strumenti per difendersi, ma penso potrebbe essere utile alle piccole associazioni che potrebbero trovarsi dinanzi a diverse interpretazioni da parte di funzionari periferici dello Stato.

REPLICHE

Gian Mario Colombo
Milano

Ringrazio quanti mi hanno rivolto le domande perchè mi danno modo di precisare ulteriormente alcune opinioni che ho espresso durante il mio intervento.

1. Ciceri mi chiede quando comincia la responsabilità fiscale delle associazioni di volontariato.

Vorrei sottolineare che qualora tali organizzazioni avessero dipendenti o avessero prestazioni di lavoro autonomo, sono sostituito d'imposta e quindi dovrebbero effettuare le relative ritenute, compilare il modello 770, fare i versamenti in esattoria.

Penso comunque la domanda si riferisse al campo Iva, Irpeg. Per quanto concerne l'Iva, sussiste un'esclusione per mancanza del presupposto oggettivo; alcuni ritengono che

non per questo le organizzazioni di volontariato possano sempre e comunque perdere la soggettività tributaria ai fini Iva, io penso che se le operazioni che vengono effettuate sono quelle previste dall'art. 5, cioè attività commerciali e produttive marginali sono sicuramente fuori dal campo Iva.

Per l'Irpeg (la domanda è stata posta anche dal sig. Raghianti), io non ritengo che, pur essendovi un parallelismo Iva-Irpeg, vi sia una uguaglianza di trattamento, anzi, direi che all'interno dello stesso art. 8 della legge non esiste coordinamento tra i vari commi e quindi non esiste un coordinamento ai fini Iva-Irpeg.

A parte il fatto che con tutta probabilità i redditi fondiari -derivanti cioè da terreni e fabbricati- sono soggetti a tassazione riguardo alle attività commerciali per quel che concerne l'Irpeg, il fatto che, la norma cerchi di individuare le attività marginali -e che queste non siano di così facile definizione, tant'è vero che ci deve essere una particolare autorizzazione dal Ministero delle Finanze di concerto con il Ministero degli Affari Sociali- significa che probabilmente le operazioni e le entrate individuate dall'art. 5 della legge non sono poi così tassative, ma potrebbe significare che le associazioni di volontariato potrebbero esercitare altre attività commerciali sia pur occasionali occasionali.

Per cui, non mi sento comunque in grado di dire che gli enti di volontariato non sono in ogni caso soggetti ad imposizione diretta, mi sento invece di dire che occorre fare un'analisi concreta. Nella mia relazione ho suggerito una tavola sinottica delle entrate, in cui ogni ente dovrebbe fare un'esame concreto delle entrate per verificare se costituiscono o meno un'attività commerciale e quindi non mi sentirei di affermare che gli enti di volontariato sono sempre e comunque esclusi da imposte dirette. Ripeto, secondo me, occorre fare una verifica concreta delle diverse entrate delle organizzazioni di volontariato. Non si può, a mio avviso, affermare che l'art. 5 è tassativo, anche perchè contiene determinati tipi di entrate ma certo non le comprende tutte: mi riferisco alla legge sul "capital game" cui anche le organizzazioni di volontariato sono soggette in quanto enti non commerciali (questo ovviamente è un reddito di capitale, non riguarda le attività commerciali esercitate).

La seconda domanda di Ciceri riguarda la entrata in vigore del terzo comma della legge riguardo la liberalità a favore delle organizzazioni. Al riguardo ripeto quanto ho affermato nel mio intervento, e cioè che condizione fondamentale è che le organizzazioni del volontariato siano iscritte nei registri appositi; le regioni hanno un anno di tempo per dare attuazione a questi principi, inoltre le organizzazioni devono avere almeno due anni di anzianità d'iscrizione a questi registri; inoltre la modifica che viene apportata nel terzo comma dell'art. 8 fa riferimento all'art. 17 della legge n. 408, il quale prevedeva che i decreti legislativi di attuazione della legge n. 408 dovessero arrivare entro il 31 dicembre '91, però la legge finanziaria, se verrà approvata, proroga questo termine al 31 dicembre '93.

Credo di aver dato un'idea del modo in cui vengono portati avanti i termini.

2. Sul problema dell'imponibilità o meno delle entrate di queste associazioni. Mi sembra che nell'intervento siano state messe sullo stesso piano le quote associative rispetto ad altri flussi di casse per un progetto in Brasile o borse di studio. Ripeto: le uscite non interessano ai fini fiscali per verificare l'imponibilità o meno delle attività esercitate, ciò che

veramente interessa ai fini della legge sono le entrate, o meglio i ricavi, quindi bisogna fare un'analisi delle entrate, non delle uscite.

Le quote associative sono comunque materia non imponibile e pertanto se le attività svolte e che qui sono state richiamate, vengono svolte con i fondi presi dalle quote associative, non c'è motivo di ritenere che vi sia imponibilità.

Il signor Ragghianti mi chiedeva se posso condividere l'opinione che, ai fini delle imposte dirette le attività commerciali marginali sono le uniche attività che l'ente può svolgere. Per scarsa conoscenza che ho della struttura di questi enti, non posso esprimere un parere preciso in merito: dico solo che se hanno altre attività del tipo di quelle che ho già elencato (ad esempio redditi occasionali diversi) non rientrano nel comma 4 dell'art. 8 e pertanto l'esclusione da Irpeg non si applica.

Mi è stato chiesto se ritengo tassativo l'art. 5 per quanto riguarda le entrate delle organizzazioni di volontariato. Mi sembra che sia una questione non rilevante ai fini di questa discussione nel senso che se tali associazioni dovessero avere altre entrate, dovrebbero essere prese in considerazione anch'esse sul piano fiscale.

Sul quesito postomi riguardo la sorte dei crediti Iva maturati dalle vecchie attività, mi sembra di capire che precedentemente questa organizzazione avesse già una partita Iva, e che gestisse quindi attività commerciali assoggettandole all'Iva, se adesso chiude la partita Iva, trarrà la conseguenza del caso secondo la disciplina normale.

Circa il terzo comma dell'art. 8, devo ribadire che per le imprese vale il doppio limite, cioè è deducibile il 50% della somma versata fino a un importo di 100 milioni, oltre al limite già previsto dall'art. 65 del T.U., la deducibilità è nell'ambito del 2% del reddito fiscale dichiarato.

Vincenzo Proia

Direttore Generale Ministero Industria

La prima domanda che mi è stata rivolta riguardava l'articolazione per rischio. Questo è sempre possibile perchè le compagnie di assicurazione fanno proprio questo per mestiere: individuano il tipo di rischio e poi adeguano la tariffa da applicare; ciò non toglie che per una stessa associazione si faccia una polizza unica con un premio standardizzato unico, tenendo conto della media dei rischi comportati dalle singole articolazioni e facendo un prezzo unico in modo che il totale del premio corrisponda all'esposizione al rischio che la compagnia si assume.

Sul problema delle polizze assicurative agli ottantenni, siamo in un libero mercato e ogni compagnia può comportarsi come meglio crede, e noi non possiamo imporlo per decreto.

Sulla polizza unica: credo si possa fare una polizza unica per tutti, anche se un'associazione ha sede in una regione e dislocazioni in altre regioni; credo sia a suo unico vantaggio,

perchè più ampia è la base statistica meglio si stempera il rischio e quindi più basso è il premio pagato.

Il problema del pagamento diretto è più delicato. La norma parla di onere a carico degli enti che stipulano la convenzione con le organizzazioni; onere a carico non significa pagamento diretto alle imprese di assicurazione. Ciò non esclude che ci possa essere un'iniziativa da parte delle associazioni insieme con le imprese di assicurazione di stabilire che il pagamento avvenga direttamente dall'ente che ha stipulato la convenzione. E' un accordo tra le parti: cioè questo ente emette il mandato a favore dell'assicurazione anzichè dell'associazione. Non cambia assolutamente niente. La norma parla di avere a carico, non dice "pagamento diretto".

Paolo Maroldi

Assicurazione Cattolica

Sono molto vicino all'intervento del dottor Proia. Il legislatore dovrebbe articolare bene il dispositivo, in modo che poi si possa applicare la norma senza margini di dubbio o d'interpretazione personale, perchè poi è più difficile sentire il rapporto.

Ad esempio, la stipulazione da parte dell'Usl della copertura a favore dei volontari che prestano assistenza negli ospedali: in questo caso la legge però dice che è l'associazione a dovere a stipulare. Si cerchi di dare chiarezza in questo senso.

Massimo Santoro

Dirigente Bancario

In un intervento si è chiesto come funziona la ripartizione delle somme presso il comitato regionale. Le Casse di Risparmio oggi possono fare beneficenza senza dover dichiarare a chi e perchè. La legge ha invece previsto che una parte di questa beneficenza deve essere elargita per qualcosa in particolare, appunto per creare questi centri di servizio, all'interno dei quali, a chi queste somme vengano ripartite, ovviamente rimane competenza delle banche che i soldi hanno erogato. Ovviamente c'è il coinvolgimento sia delle autorità regionali (partecipa l'esecutivo della regione) che del volontariato con due membri scelti tra gli organismi di volontariato maggiormente operanti nella regione, infine c'è un membro nominato dal ministro per gli Affari sociali.

Franco Bentivogli

Sulla normativa sull'immediata applicazione (art. 179) -per rispondere alla signora Cerri- ho precisato che sulla base delle normative esistenti, i contratti prevedono già forme di flessibilità che possono essere tranquillamente adattate. Vogli però anche dire che siccome gli inguaribili burocrati ci sono, è opportuno incalzare subito le amministrazioni e coinvolgere le organizzazioni locali. Se fosse possibile dare una impostazione flessibile per creare una normativa organica, lo preferirei.

Al rappresentante dell'associazione dei bambini, che ha posto il problema se sia le associazioni di volontariato datore di lavoro, i diritti dei lavoratori valgono per tutte le imprese a meno che non siano esplicitamente escluse le associazioni di volontariato. Se un dipendente chiede un orario flessibile occorre vedere se è compatibile.

Per quanto riguarda la fiscalizzazione esprimo solo un'opinione personale: preferirei un solo canale controllabile chiaro e regolato.

Sulla domanda di Nocera, e cioè se la legge abbia evitato il rischio di falsi volontari. A mio avviso, la legge ha fatto tutto per scongiurare questo pericolo, anzi dell'intera produzione legislativa è una delle poche che stimo, perchè ha tenuto conto dell'obiettivo senza attardarsi su altri elementi, e i rischi c'erano perchè erano presenti molti incompetenti che nulla avevano a che fare con essa.

Maria Eletta Martini

Approfitto per dire che come nella elaborazione della legge le associazioni sono state coinvolte -questo incontro di oggi è non formale e non per caso abbiamo scelto il giorno in cui il ministro poteva essere presente, proprio perchè il riferimento dialogico continua e anzi dopo questa impostazione di carattere più generale; ci saranno aspetti più particolari e il nostro Centro è disponibile a recepire e continuare questa opera di coordinamento con le istituzioni.

CONCLUSIONI

Rosa Russo Jervolino
Ministro Affari Sociali

Sono certa che comprenderete come non sono qui per dare risposte definitive e del tutto esaurienti sulle questioni sollevate nell'incontro di oggi; nè potrebbe essere altrimenti, trattandosi di un periodo in cui le Amministrazioni sono impegnate nella preparazione delle disposizioni attuative.

Per alcuni degli interrogativi posti posso offrire, pertanto, informazioni ed esprimere orientamenti in quanto sono questioni sulle quali con i miei uffici stiamo riflettendo. Sono, però, molto grata all'on. Martini per l'iniziativa di oggi, perchè da questo incontro sarà possibile recepire una serie di indicazioni che ci consentono di confrontare le nostre soluzioni con quelle espresse dalle associazioni, in modo che si possa giungere con gradualità alla definizione dei decreti attuativi comprensibili per tutti e, quindi condivisibili. Gradualità non vuole significare rinvio senza termine degli strumenti di attuazione della legge, ma ricerca di costante raccordo con le associazioni.

Questa infatti è una legge fatta e pensata per il volontariato; basti pensare ai lavori preparatori che come Tavazza, Martini e Bentivogli ben sanno, sono stati ben più lunghi dell'iter parlamentare.

Tutto ciò è avvenuto in contatto costante con le organizzazioni di volontariato.

Dal dibattito di oggi sono emersi problemi estremamente importanti e variegati, posti dalle diverse associazioni, la cui soluzione assume per esse un'esigenza fondamentale.

A tale riguardo mi collego all'intervento di Tavazza, quando afferma che dobbiamo stare attenti a non perdere questo importante momento all'interno delle istituzioni, che è di una fecondità eccezionale. Oltretutto la maggior parte dei presenti sa che su questi temi il governo non ha presentato un proprio disegno di legge, nè per la legge-quadro sul volontariato, nè per quella sulle cooperative sociali. In fondo sarebbe stato comprensibile che per qualcuno, dopo averci tanto lavorato, il firmarle poteva costituire una piccola ambizione. Ciò non è stato fatto per facilitare il coagularsi dell'unanimità di consensi.

Ripeto, non possiamo perdere questo grande momento esasperando la casistica delle cose incompiute, perchè sul grande sfondo delle leggi n. 142 e 241

si sono inserite, in breve tempo, la legge-quadro sul volontariato e quella sulle cooperative sociali. Ieri è stato approvato all'unanimità dal Parlamento anche un emendamento alla finanziaria che prevede la copertura in bilancio di un altro disegno di legge, quello sull'anno di volontariato sociale.

Questa legge è già in discussione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera; ne avevamo rallentato l'iter perchè tutti consapevoli che non era opportuno far giungere la proposta in Commissione bilancio senza la necessaria copertura finanziaria, riprenderemo immediatamente l'impegno per far proseguire la discussione.

Ciò premesso reco alcune brevi considerazioni:

- Una legge è per sua caratteristica generale ed astratta e, quindi, non può prevedere risposte specifiche a tutte le situazioni presenti nelle singole associazioni. Per di più ci siamo trovati a legiferare in una serie di difficoltà su materia fortemente innovativa; si parla ad esempio di attività economiche marginali ed avevamo dinanzi casi di associazioni che gestivano grandi alberghi o stabilimenti termali anche se certamente non a fine di lucro. Si è riusciti a trovare una soluzione per la definizione delle attività economiche marginali, ma di sicuro stiamo inserendo una grande novità nell'ordinamento giuridico.

- Stamane il docente di diritto privato dell'Università di Pisa ci ha spiegato quanto sia innovativo aver previsto la possibilità di acquisizione di finanziamento da parte di gruppi di volontari che non hanno personalità giuridica previa una scrittura privata che li individui come soggetti e che gli stessi possono acquisire beni mobili o immobili registrati ed accettare donazioni o eredità naturalmente con beneficio d'inventario.

- Per di più abbiamo legiferato avendo alle spalle una serie di leggi regionali: ciò era nel contempo un fatto positivo ed un limite, in quanto il legislatore nazionale non poteva prescindere da esse e d'altra parte non poteva limitarsi soltanto all'emanazione di norme in materia di agevolazioni fiscali o di materie che, attenendo alla competenza legislativa del Parlamento, non potevano essere normate dalle regioni.

Occorreva, invece, far compiere un passo avanti anche alla legislazione regionale sotto vari punti di vista: dal punto di vista dell'attribuzione del diritto soggettivo, azionabile in giudizio, degli organismi di volontariato per ottenere l'iscrizione nei registri (e chi ha esperienza concreta, sa quanto l'attribuzione di

questo diritto sottragga i gruppi di volontariato ad una discrezionalità che è stata a volte usata in termini impropri).

Dal punto di vista del pieno rispetto della libertà e dell'iniziativa dei volontari, occorre infatti tener conto di realtà così diversificate, con alle spalle storie diverse, comprendenti organizzazioni come le Misericordie, vecchie di secoli e gruppi che si occupano di ecologia e beni culturali, nate quasi ieri.

Questa necessità della legge, di essere generale ed astratta, da contemperare con l'esigenza così chiaramente illustrata dal Sen. Elia che occorre lambire il fenomeno del volontariato rispettandone l'identità e l'autonomia è stata, a mio avviso, più che mai raggiunta.

Ciò non significa che la legge-quadro essendo generale ed astratta, non regoli i singoli casi ma che, come ha detto Bentivogli, deve costituire un punto di partenza verso due prospettive: una è la sua attuazione concreta, perchè a volte molte leggi vengono approvate ma finiscono nel dimenticatoio; l'altra deve costituire un punto di riferimento perchè, attraverso la legislazione regionale, i provvedimenti di carattere amministrativo e la prassi, essa divenga un reale supporto del volontariato, rispettando l'autonomia.

Non è una operazione facile. Il problema dei tempi dipende dalla complessità delle operazioni che si debbono compiere.

- Avete ascoltato il direttore generale del Ministero dell'Industria che, a nome dell'amministrazione, ed avendo avuto mandato specifico dal Ministro Bodrato, ha annunciato un decreto a tempi brevi. Avete ascoltato il dott. Santoro, che a nome della Banca d'Italia vi ha anch'egli annunciato un decreto a tempi brevi.

- Per quanto attiene alle questioni fiscali, premesso che non sono una specialista della materia, nè avendo istituzionalmente il compito di coordinare l'attività di competenza del Ministro delle Finanze, non sono in grado oggi di dirvi quando sarà emanato un decreto dal Ministro delle Finanze; posso assicurarvi, però che per l'approvazione di questa legge c'è stato un impegno ben preciso del Presidente del Consiglio e del Ministro delle Finanze e che ciò dovrebbe far superare tutta una serie di difficoltà burocratiche, in quanto sia il Presidente del Consiglio che il Ministro delle Finanze vogliono vederne l'applicazione.

I miei uffici stanno lavorando insieme al Ministero delle Finanze; man mano che le soluzioni matureranno, per quanto riguarda i tempi e i contenuti le

valuteremo sia con l'on. Martini e il Centro del Volontariato sia in seno all'Osservatorio Nazionale del Volontariato e in ogni altra occasione che ci sarà offerta per rincontrarci.

Un'altra serie di considerazioni scaturiscono in rapporto agli strumenti normativi che complessivamente sono in nostro possesso. Siamo davanti ad una legge-quadro e quando essa è stata approvata, siamo stati assaliti, a volte in modo ingeneroso, da una serie di operatori che lavoravano nel campo della cooperazione sociale perchè non riuscivano ad identificarsi nelle fattispecie concrete che la legge-quadro del Volontariato prevedeva.

La successiva rapida approvazione della legge sulle cooperative sociali ha, in questo caso, rapidamente sgombrato il campo. Sarebbe stata condizione ottimale poter colmare anche un'altra lacuna legislativa con l'approvazione della legge sull'Associazionismo, così come era stato auspicato ad Assisi nel 1200, perchè accanto alla definizione del confine tra i gruppi di volontariato e le cooperative sociali sarebbe stato netto anche quello tra gruppi di volontariato e associazioni non-profit in generale.

Il gruppo di persone appartenenti a tutti i partiti, che in parlamento ha lavorato trasversalmente a questo progetto "non-profit" aveva questo obiettivo. Ciò purtroppo non è stato possibile, ci sono problemi di buona e mala fede. Stamane è stata data una definizione, secondo me, estremamente precisa dei gruppi di volontariato secondo tre articoli della costituzione: i gruppi di volontariato sono delle associazioni (ex art. 18 della Costituzione), caratterizzate dall'operare di una prestazione (ex art. 4 comma 4 Cost.), per fini di solidarietà (art. 2 della Cost.).

Il confine c'è e i gruppi che hanno soltanto le caratteristiche di cui all'art. 18 della Costituzione non sono gruppi di volontariato.

Ora, come in concreto questa distinzione possa essere realizzata, specie rispetto alle organizzazioni di mutuo aiuto, lo vedranno le regioni, perchè queste dovranno fare una diversa valutazione a seconda che l'impegno delle organizzazioni sia rivolto oppure no in favore di terzi.

Speriamo di poter fare presto una legge sull'associazionismo, in modo che sia superata tale discriminazione. Consentitemi però di sottolineare che esiste anche una realtà con fini non così trasparenti. Quando, ad esempio, certi organi di stampa danno una lettura della legge falasta, significa che abbiamo morso gli interessi di coloro che desiderano nascondere sotto forma di pseudovolonta-

riato alcune forme di lavoro nero. Allora comprendete quanto sia delicato il problema della regolamentazione dei registri regionali, ed analogamente come l'attuazione dell'art. 8 della legge si presti a comportamenti che tendono a recuperare, sul piano amministrativo, con una interpretazione restrittiva dello stesso art. 8 quello che sul piano parlamentare è stato guadagnato.

A questa tendenza dobbiamo resistere. Non dobbiamo dare addosso al Ministero delle Finanze, perchè penso che nessun vero volontario desideri che la legge diventi una scappatoria per gruppi che volontariato non sono.

A proposito della costituzione dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato mi è stato chiesto con quale criterio sceglierò le dieci organizzazioni che entreranno a far parte del volontariato. A tale riguardo invito a considerare che vi sono organizzazioni che per il loro rilievo storico e serietà entreranno a far parte di diritto nell'Osservatorio vi sono anche organizzazioni -e uso la parola in senso lato- che per la loro rappresentatività hanno diritto ad entrare, altre no.

Capisco che la scelta dei dieci in una realtà enorme, non sarà facile da accettare; penso però che l'Osservatorio non sarà un organismo chiuso ma un mezzo di raccordo tra il mondo del volontariato e le istituzioni, quindi necessariamente aperto nei confronti di tutti. Per fare ciò penso all'organizzazione di gruppi di lavoro, per fare sì che la ricchezza che emerge dal mondo del volontariato, in termini di offerta e di esperienza, sia valorizzata al massimo come anche la protesta o l'adenuncia, perchè anche quest'ultima può essere utile per arricchire, attraverso la dialettica, un momento così importante e fecondo per il nostro paese.

Nella I^a Conferenza Nazionale del Volontariato, svoltasi ad Assisi, il Governo si impegnò ad organizzare una seconda Conferenza, al più presto, e comunque dopo l'approvazione della legge-quadro.

Oggi il Governo sta verificando la possibilità di dare concreta realizzazione anche a questo impegno, indicando la II^a Conferenza per il prossimo mese di febbraio e speriamo anche questa volta ad Assisi.

La II^a Conferenza costituirà un altro momento, peraltro istituzionalizzato con scadenza periodica, attraverso il quale possa essere questa continua dialettica fra il mondo del volontariato e le istituzioni.

Un'ultima considerazione scaturisce da un'affermazione, a mio avviso tecnicamente molto precisa e ricca di significato, che è stata fatta dal prof. Bruscu

glia. Egli ha espresso una valutazione che dovremmo portarci dentro ed offrirla in qualche modo anche agli altri, altrimenti rischiamo -e mi riferisco qui all'amico sardo- di fare apparire nemica una legge che tranquillamente è amica del volontariato.

Il prof. Bruscutta questa mattina ha affermato che dobbiamo tenere presente che la libertà dei gruppi di volontariato è di per sé garantita dagli art. 18, 4 e 2 della Costituzione e che, quindi, coloro che intendono continuare ad andare avanti come fatto finora, continui pure; nessuno oserà toccare l'autonomia e la libertà di lavoro dei gruppi di volontariato.

Egli, però, ha anche detto una cosa molto giusta: la legge fa sorgere degli obblighi per il volontariato nel momento in cui chiede l'iscrizione nei registri e cioè soltanto allorché il volontariato vuole maturare il diritto ad avere un rapporto con le istituzioni ed un aiuto da parte di esse. Questo credo debba essere abbastanza chiaro a tutti noi, perché altrimenti si rischia di negativizzare una legge che secondo me ha degli spunti estremamente positivi.

Credo, infine, che l'Osservatorio Nazionale del Volontariato possa costituire oltreché un organismo di rappresentanza, il punto di riferimento intorno al quale potranno essere dipanate ulteriori problemi applicativi della legge.

La vostra presenza nell'Osservatorio, la presenza delle confederazioni sindacali -che abbiamo sentito, oggi, attraverso Bentivogli tanto hanno voluto e collaborato all'approvazione della legge- la presenza, voluta dal Governo con l'accettazione degli ordini del giorno delle opposizioni, dei rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, rappresenta una prospettiva di collaborazione molto positiva e consentirà quella sensibilizzazione delle realtà istituzionali di base che oggi è stata invocata. Come vedete occorre avere fiducia per il futuro, perché lo strumento c'è; credo, pertanto, che la cosa migliore sia metterci tutti quanti a lavorare perché questo strumento possa semplificare il cammino.

mm
668

Abbiamo sentito in questa ultima parte le ragioni di fondo ripetute e riproposte anche alla luce di tutti gli interventi.

Ringraziamo per questo vivamente il Ministro e ringrazio tutti voi per questa presenza molto assidua e molto attenta le persone che con molta generosità hanno risposto al nostro appello: il dottor Proia del Ministero dell'Industria, il dottor Santoro della Banca d'Italia, il dottor Colombo, fiscalista di Milano, il ragioniere Bentivogli e il dott. Maroldi della Associazione assicurativa. Oltre a Carmignani, Bruscutta, Odescalchi e Scalvini.

Già il ministro ha detto che alcune cose sono da approfondire e il discorso continua; è evidente che avendo cominciato noi ci impegnamo a continuare a seguirlo, i nostri punti di riferimento sono noti e possono essere in qualche modo e rapidissimamente congiunti.

Giustamente si è fatto riferimento alle leggi regionali e ai regolamenti e noi siamo anche per questo disponibili.

Capisco che la legge può essere caduta sulle spalle di qualcuno come una serie di normative, ma bisogna essere -io sono d'accordo col ministro- molto seri: se uno fa un'azione volontaristica con dimensione personale o nel proprio privato la fa con tutta la generosità possibile, nel momento in cui può contattarsi con le istituzioni, il primo rispetto di serietà è di sapere che le istituzioni non possono fare accordi sottobanco, ma li devono fare tutti alla luce del sole e siccome c'è un "do ut des" di rapporti, evidentemente queste indicazioni portano anche ai volontari delle preoccupazioni che prima forse si avevano un po' meno. Ma, ripeto, noi lamentiamo spesso gli interventi a pioggia, i favoritismi, allora bisogna uscire da questa norma e fare alla luce del sole. Per operare con le strutture pubbliche bisogna seguire delle strade che sono pubbliche e che sono oggettive e che qualche volta sono anche un po' faticose, ma i volontari che sanno rimboccarsi le maniche per aiutare gli altri credo che sappiano anche rimboccarsi le maniche per esigere quella chiarezza e quella trasparenza alle istituzioni che tante volte abbiamo invocato.

Non siamo i primi noi a intaccare questa trasparenza che invociamo e diciamo chiaramente per un rapporto che è durato anche nei tempi in cui le responsabilità sono di tutti, qualche volta era più facile essere amici dell'amico che non avere invece delle chiarezze di posizioni che superano queste cose, per lo meno le lasciano intatte, ma che esigono e portano chiarezza a tutti.

INDICE

I^a Parte

Maria Eletta Martini	pag. 7
Settimio Carmignani	pag. 9
Luciano Bruscutiglia	pag. 13
Nando Odescalchi	pag. 23
Erminio Ermini	pag. 31
Franco Noli	pag. 31
Gianfranco Arnoletti	pag. 32
Giovanni Barbagli	pag. 32
Giorgio Troisi	pag. 34
Massimo Bacchella	pag. 35
Daniela Zalateu	pag. 35
Giuseppe Bicocchi	pag. 36
Giancarlo Bastianello	pag. 38
Franca Giudotti	pag. 39
Orazio Trioni	pag. 39
Graziano Zoni	pag. 40
Rina Muzzi	pag. 40
Umberto Giella	pag. 42
Giuseppe Berruto	pag. 43
Don Ransenigo Pasquale	pag. 44
Nando Odescalchi	pag. 45
Luciano Bruscutiglia	pag. 47
Settimio Carmignani	pag. 48
Felice Scalvini	pag. 49
Maria Eletta Martini	pag. 55

**Atti dei Convegni promossi dal
Centro Nazionale per il Volontariato**

VOLONTARIATO ED ENTI LOCALI	Lucca, 1984 - a cura di L. TAVAZZA (Edizione Dehoniane - Bologna, 1985)
PROMOZIONE E FORMAZIONE E FORMAZIONE DEL VOLONTARIATO PER CAMBIARE SOCIETÀ E ISTITUZIONI	Lucca, 1986 - a cura di L. TAVAZZA (Edizione Dehoniane - Bologna, 1987)
POVERTÀ E MARGINALITÀ: IMPEGNO DI SOLIDARIETÀ E COSCIENZA CRITICA DEL VOLONTARIATO NELL'OTTICA DELLA PREVENZIONE	Lucca, 1988 (Edizione Formez - Roma, 1988)
DAI DOVERI DI SOLIDARIETÀ AL DIRITTO A COMUNICARE: VOLONTARIATO E MASS - MEDIA	Lucca, 1990 (Volontariato Oggi, n. 9/90 e n. 10/90)

Publicazioni del
Centro Nazionale per il Volontariato

VOLONTARIATO OGGI (1985-1991)	Agenzia mensile di informazione per Associazioni e Gruppi di Volontariato - Redazione Lucca
A DIECI ANNI DAL PRIMO CONVEGNO NAZIONALE DISTUDI SUL VOLONTARIATO	Sintesi dei Convegni Nazionali promossi dal C.N.V. - stampa in Italiano, Francese ed Inglese (1990/91)
IL VILLAGGIO SOLIDALE	Ricerca sui Periodici del Volontariato di Ruggero Valentini
I GRUPPI DI <i>SELF-HELP</i> : ASPETTI E PROBLEMI DI DEFINIZIONE TEORICA	Atti del Seminario di Studio: "Per una Ricerca Nazionale sui gruppi di Self-Help in Italia: aspetti e problemi di definizione teorica e di approccio metodologico", Firenze, 15 Dicembre 1990
PARTECIPAZIONE ED EFFICIENZA: IL RUOLO DEL VOLONTARIATO NEGLI STATUTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE	Atti del Seminario - Roma, 6 Febbraio 1991
ADOZIONE ED AFFIDAMENTO VERSO LA RIFORMA	Atti del Seminario - Lucca, 13 Aprile 1991 (1992)
VOLONTARIATO IN EUROPA	Lucca, 1992
LA LEGGE 266/91 SUL VOLONTARIATO: PROBLEMI E PROSPETTIVE	Atti del Seminario - Roma, 19 Novembre 1991 (1992)

