Voontakto



Speciale presentazione ricerca interdisciplinare C.N.R. - C.N.V.

- **EDITORIALE**
 - "Famiglia, servizi sociali e volontariato nella protezione dei soggetti deboli"
- Presentazione della ricerca
- 4 Presentazione della ricerca Profili giuridici
- 5 Sintesi dei risultati dell'indagine giuridica

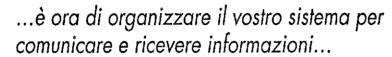
"Famiglia, servizi sociali e volontariato nella protezione dei soggetti deboli"

- Il fondamento giuridico delle reti
- Famiglia, reti informali, volontariato e servizi: un'analisi per area territoriale
- La vita sociale
- Problemi di attuazione della legge quadro sul
- Raporto finale della ricerca per il CNR/CNV

POSTA ELETTRONICA

Il servizio telematico del **C**entro **N**azionale del **V**olontariato è presente alla pagine videotel *7192# e consente di spedire contemporaneamente messaggi a centinaia di associazioni ed utenti.

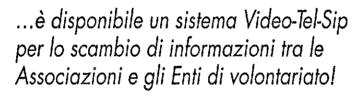








ADESSO ...









POSTA ELETTRONICA del C.N.V

basta telefonare

Centro Nazionale per il Volontariato

0583 / 41.95.00

La ricerca è stata realizzata nell'ambito della convenzione quinquennale che il Centro Nazionale per il Volontariato ha stipulato con il C.N.R. nel 1989 per la realizzazione di un programma di ricerche e studi sulla famiglia, sia sotto il profilo giuridico che sociologico.

editoriale

"FAMIGLIA, SERVIZI SOCIALI E VOLONTARIATO NELLA PROTEZIONE DEI SOGGETTI DEBOLI"

"Una rete tutta rosa"

Il 10 febbraio 1994 sono stati presentati a Roma, presso la sede del C.N.R; (Consiglio Nazionale delle Ricerche), i primi risultati della ricerca interdisciplinare «Famiglia, servizi sociali e volontariato nella protezione dei soggetti deboli», con la partecipazione, in apertura dei lavori, del Prof. E. Garaci, presidente del C.N.R. e dell'avv. Contri, Ministro per gli affari sociali. La ricerca – come ha ricordato la presidente del nostro Centro Nazionale del Volontariato, M. E. Martini - è stata realizzata nell'ambito della convenzione quinquennale che il Centro Nazionale per il Volontariato ha stipulato con il C.N.R. nel 1989, per la realizzazione di un programma di ricerche e studi sulla famiglia, sia sotto il profilo giuridico che sociologico. Le ricerche sono state svolte sotto la direzione scientifica del Prof. A. Ardigò, Università degli studi di Bologna, e del Prof. F. Busnelli, Università degli studi di Pisa. La loro realizzazione è stata affidata ad un'equipe di sei docenti universitari (Prof. Bruscuglia ...) e di numerosi ricercatori e neolaureati operanti presso l'Università di Pisa, facoltà di giurisprudenza, per gli aspetti di carattere giuridico, e presso l'Università di Bologna e dalla Cattolica di Milano per gli aspetti di carattere sociologico. Hanno inoltre collaborato - e cogliamo l'occasione per ringraziarli ancora di ciò - numerosi Enti Pubblici e Associazioni di volontariato. Il Centro nazionale per il volontariato ha poi

Il Centro nazionale per il volontariato ha por condotto – sempre all'interno di tale

convenzione – una propria serie di attività di studi e ricerche inerenti le tematiche del volontariato e dei gruppi di mutuo-aiuto. In particolare, nella giornata del 10 febbraio sono stati presentati, alle associazioni di volontariato intervenute, ed alla stampa, i principali risultati della ricerca sociologica svolta in tre città campione (una metropolitana: Milano; una città di medie dimensioni: Bologna; e un piccolo centro urbano: Lucca). Sono stati distribuiti circa 1500 questionari e compilati altrettanti con l'ausilio di un gruppo di rilevatori appositamente addestrato per raccogliere i dati presso le famiglie con anziani (oltre 80 anni), le famiglie con handicappati adulti (18-53 anni) ed i nuclei monogenitoriali con minori (fra 0 e 12 anni), compresi nel campione preindividuato. I risultati dell'indagine hanno evidenziato come circa i 2/3 di queste famiglie, che svolgono talora pesanti compiti di cura e di assistenza al loro interno, hanno «alle spalle» un'importante «rete informale» che le sostiene in vario modo e misura nel rispondere ai bisogni di vita quotidiana dei soggetti «deboli». Una «rete informale» -costituita da parenti, vicini, amici che comunque non è valorizzata e potenziata dai servizi cosiddetti «formali» (servizi pubblici in genere) che pure gravitano intorno ai soggetti deboli. Ne consegue che, da una parte, i servizi pubblici sono molto «istituzionali» e sanitarizzanti, dall'altra parte i servizi sociali non si integrano, «non vedono» questa «rete informale», rimanendo pertanto mondi separati e perdendo così l'opportunità di sviluppare una

utile sinergia di relazioni e di servizi intorno alla famiglia.

Il volontariato potrebbe invece svolgere un ruolo importante in queste situazioni: non tanto o non solo – come già adesso avviene – affiancando o supplendo il servizio pubblico quando questo è carente, ma soprattutto costituendosi anch'esso quale agente di sviluppo, catalizzatore, di questa rete di relazioni sociali.

Il volontariato potrebbe pertanto collaborare allo sviluppo della dosidetta «cura della comunità», ossia ad attivare relazioni più comunicative tra le famiglie e le loro reti formali ed informali, soprattutto poi nei casi in cui le capacità relazionali delle famiglie risultassero basse e difficili: circa un terzo delle famiglie esaminate, ha infatti una scarsa rete informale. E quest'ultimo tipo di famiglie, contrariamente a quel che si crede normalmente, sono risultate essere concentrate nei ceti e con i redditi più bassi del campione: insomma, le famiglie con minor «rete» sono anche le più povere e quindi bisognose d'aiuto. È questa una sfida ambiziosa che la ricerca ha evidenziato per il futuro sviluppo del volontariato e del terzo settore in genere, e che implica ovviamente anche nuovi interventi di politica sociale per la famiglia: in particolare si tratta di costituire un sistema di protezione sociale basato su «sistemi di rete» che tengano conto dei diversi e specifici bisogni familiari, attraverso nuove combinazioni di interventi formali ed informali, pubblici e privati. In quest'ottica sono risultati di elevato interesse ed originalità anche i contributi dei giuristi, in particolare ove hanno evidenziato come alcune normative nazionali e regionali possano essere

rilette con la chiave di lettura di «rete», indicando alcuni fondamenti giuridici del concetto stesso di rete:

- «rete» in cui la famiaglia è sovraccaricata di incombenze sociali e con pesanti funzioni assegnatele (per esempio: famiglia con ex degenti di ospedali psichiatrici, ex carcerati, malati gravi, ecc.);
- rete in cui la famiglia si mostra in crisi e da sostituire, anche temporaneamente (per esempio, con interventi di affido e di adozione);
- rete «artificiale», cioè creata dal diritto o comunque da quest'ultimo riconosciuta e valorizzata (per esempio i gruppi di mutuo-aiuto, l'inserimento del volontariato individuale ed organizzato nelle famiglie ecc.).

 Se ne può ricavare complessivamente

l'impressione di un parziale nuovo concetto di famiglia; la famiglia-comunità, ossia la famiglia come luogo di interazione sociale aperto alla comunità esterna ed in cui il legislatore si preoccupa anche di recuperare quei vincoli di solidarietà e di cura indispensabili affinché i soggetti «deboli» non siano poi emarginati e segregati nella loro diversità.

Un'ultima sottolineatura relativa agli interessanti risultati di questa ricerca certamente lo merita il ruolo che emerge chiaramente essere svolto dalle donne: le donne risultano, ancora una volta, le reali artefici della relazionalità della famiglia, coloro che riescono realmente a sviluppare le «reti» di sostegno interno al soggetto debole ed a «tenderle insieme», anche grazie al contributo di altre donne della comunità in cui la famiglia è inserita. Si parla infatti di «reti femminili» perché attivate realizzate e sostenute spesso ed in prevalenza da donne.



PRESENTAZIONE DELLA RICERCA

Achille Ardigò

Otto giorni fa, il Ministro per gli affari sociali, avv. Contri e i tre sindacati confederali dei pensionati hanno firmato un atto di intesa. In tale atto, da un lato si sollecita l'approvazione d'urgenza di una legge quadro sulla riforma dell'assistenza e dei servizi sociali ad un secolo della legge Çrispi, e dall'altro si da luogo ad un'importante dichiarazione di principio. La seguente:

«La centralità della famiglia, come quadro di riferimento costante per migliorare la condizione di disagio delle persone più esposte ai rischi della povertà, deve essere mantenuta in ogni programma di sostegno e di tutela dei diritti sostanziali, con l'intento di superare i limiti dell'assistenzialismo. Si ritiene pertanto di dover coniugare le norme per l'erogazione dei servizi sociali a quelle per il sostegno economico nelle varie. forme consentite dalla presente congiuntura. Va riconosciuto il valore sociale del lavoro di cura necessario alla permanenza dell'anziano/a non autosufficiente o ultrasettantacinquenne e del portatore di gravi handicaps, di ogni età, nel nucleo familiare».

Tale pronuncia cui fanno seguito alcune linee di intervento di sostegno alle famiglie con vecchi non autosufficienti o handicappati o minori curati in famiglia dà forza al programma di ricerche interdisciplinari su Famiglia e volontariato nella protezione dei soggetti deboli. Finalmente si comincia a riconoscere il limite di fondo anche del migliore welfare state; quello di aver visto solo il bipolarismo: lo Stato che tutela, e il singolo che ha diritto ad essere tutelato nella forma dei diritti sociali di cittadinanza. Si afferma ora che va riconosciuta la centralità della famiglia «come quadro di riferimento costante» in ogni programma di sostegno e di tutela dei diritti sostanziali. con l'intento di superare i limiti dell'assistenzialismo».

La ricerca di cui viene oggi presentato solo qualche aspetto quantitativo e qualitativo è stata pensata per questa prospettiva. Vediamo di dimostrare, si è detto, che anche nelle situazioni più gravi di bisogni di assistenza, vi sono famiglie che si impegnano al massimo. Ma fino a quando se non sono sorrette da forme di solidarietà

concrete, pubbliche e di privato-sociale. Andiamo a conoscere cosa avviene nelle famiglie che assistono un loro grande vecchio (di 80 e più anni) o un loro familiare invalido civile totale, cieco assoluto, sordomuto, o di madri nubili con un figlio piccolo.

Come fanno a reggere? Con quali aiuti parentali, amicali, di vicinato e con quali servizi esterni, vuoi di professionali pubblici vuoi di volontari?

La ricerca dovrà anche dirci che differenze vi sono nelle dimensioni delle famiglie che si prendono cura, con quali variabili connesse alla dimensione dei comuni, Milano, Bologna, Lucca.

Credo che la ricerca nata anche per verificare se il volontariato abbia un ruolo oltre alla famiglia e ai servizi di welfare pubblico e commerciale, in situazioni così pesanti, dovrà trovare un suo sbocco di proposta anche in una direzione non esplicita al momento iniziale. Lo sbocco è quello di suggerire delle priorità e condizioni per l'assunzione della famiglia che si prende cura di situzioni così pesanti di assistenza, quale operatore sociale di welfare con quali aiuti.

Ma vorrei chiudere facendo presente che c'è un'altra destinazione da approfondire della riflessione finale sulla ricerca. In tutto il mondo occidentale si comincia ora a constatare che, a parità di variabili demografiche e sociali, la spesa media procapite per le spese sanitarie e sociali varia di molto a secondo della maggiore o minore demoralizzazione e della crisi delle famiglie. A parità di altre condizioni, costano molto di più, pro-capite le spese per servizi sociali e sanitari ove è più alta la quota di figli illegittimi, di madri nubili con figli piccoli, di divorzi, di anziani involontariamente soli oltre i 75 anni.

La variabile famiglia, il dato maggiore e minore di anomia familiare, ha pesanti ricadute differenziali sulla spesa sanitaria e di servizi pro-capite. C'è quindi anche una forte convenienza economica a ridare integrazione sociale alle società attraverso matrimoni, famiglie, solidarietà volontarie.

PRESENTAZIONE DELLA RICERCA - Profili giuridici

F. D. Busnelli

1) Perché questa ricerca oggi?

- 1.1 È da lungo tempo tramontata una concezione panprivatistica della famiglia come luogo esclusivo della protezione dei soggetti deboli.
- 1.2 È da non molto tempo entrata in crisi una concezione pan-pubblicistica dei servizi sociali come aree di riserva istituzionale per la protezione dei soggetti deboli.
- 1.3 Si va affermando una nuova prospettiva, frutto di una combinazione tra istituti di diritto privato e istituti di diritto pubblico, e di una sempre più marcata apertura a dinamiche innovative di matrice «privato-sociale».
- 1.4 Questa prospetiva va analizzata, mettendo previamente a fuoco:
- 1.4.1 Motivazioni e significati del c.d. ritorno alla famiglia a partire dagli ultimi anni '80.
- 1.4.2 Ragioni ed effetti della crisi dei sistemi di sicurezza sociale alimentati dall'illusione di un *Welfare State* fine a se stesso.
- 1.4.3 La progressiva, anarchica emersione del volontariato.
- 1.4.4 La dilatazione e la «degiuridificazione» delle categorie dei soggetti deboli.

2) Con quale metodo ricercare?

- 2.1 Si è venuta prospettando l'opportunità, se non la necessità, di un ribaltamento del metodo tradizionale.
- 2.2 Punto di partenza della ricerca non è uno studio dell'evolversi del concetto di famiglia; né un'indagine sulle funzioni dei servizi sociali.
- 2.3 L'indagine muove dalla considerazione dei fenomeni sociali che rompono l'alternativa privatopubblico per profilare un «terzo settore», «privatosociale»
- 2.4 Il volontariato viene visto come momento propulsivo e, al tempo stesso, aggregante della nuova fenomenologia, e viene studiato proprio nella fase del suo recepimento legislativo.
- 2.5 Il volontariato diviene al tempo stesso osservatorio privilegiato per riconsiderare ruoli e funzioni della famiglia e dei servizi.
- 2.5.1 In particolare, la famiglia come luogo ideale di protezione dei soggetti deboli, ma nel contempo «soggetto debole» essa stessa.
- 2.5.2 La riproposizione di servizi sociali resi interattivi da una drastica «deburocraticizzazione» dei pubblici poteri.
- 2.6 Verso una progressiva traduzione normativa delle esperienze di «rete» connettive di famiglia, volontariato e servizi.
- 3) Quale approccio dare alla ricerca?
- 3.1 Il ribaltamento del metodo della ricerca impone

l'abbandono di un approccio giuridico-formale, ma non l'abdicazione al ruolo di giuristi.

- 3.2 L'approccio deve, dunque, essere interdisciplinare senza peraltro sfociare in innaturali commistioni di ruoli e in vocazione all'eclettismo.
 3.3 L'indispensabilità del contributo dei giuristi deriva dal convincimento che un'esperienza di «rete» fuori dal diritto, in un sistema come il nostro, sarebbe un'esperienza velleitaria.
- 3.4 La specificità delle competenze giuridiche in una ricerca interdisciplinare può venire in considerazione sia nella fase analitica sia in sede di proposte di sintesi.
- 3.4.1 Nella fase analitica risulta indispensabile, per un verso, una ricognizione della legislazione estesa alle iniziative regionali; e per altro verso, un'osservazione delle esperienze straniere. La stessa interpretazione e applicazione della Legge quadro sul volontariato postula questa duplice direttiva di ricerca.
- 3.4.1 In sede di proposte di sintesi, è sempre più avvertita l'esigenza di orientare la ricerca in un'ottica di consapevole progettualità legislativa. In tal senso, la Legge quadro sul volontariato è solo un primo passo.

4) -Quale gli obiettivi da perseguire?

- 4.1 L'obiettivo non è quello di «inventare» qualche puntello normativo a un sistema che ambisca ad essere nelle sue grandi linee affranto dal diritto. 4.2 L'obiettivo non è neppure quello di costruire un nuovo armamentario giuridico-sanzionatorio da contrapporre, a guisa di limiti «esterno», al magmatico formarsi di esperienze sociali. 4.3 L'obiettivo è, piuttosto, quello di dare forza legislativo alla progettualità maturata nelle esperienze di connessione in «rete», delineando principi, articolazioni e finalità di un progettoquadro che ambisca a divenire progetto legislativo. 4.3.1 I principi debbono sintonizzarsi con i valori fondamentali espressi dalla Costituzione, alla cui stregua debbono essere filtrate le esigenze nascenti dall'esperienza.
- 4.3.2 Le articolazioni debbono confrontarsi con la legislazione esistenze onde evitare sovrapposizioni, contraddizioni o ambiguità.
- 4.3.3 Le finalità debbono esprimere una politica del diritto finalmente affrancata da ideologismi di vecchia (e nuova) maniera, ma nel tempo stesso rispettosa di tradizioni culturali meritevoli di essere difese dall'orgia di un modernismo ad ogni costo.
 4.4 L'obiettivo è, dunque, conclusivamente, quello di dare finalmente attuazione alle lungimiranti «utopie» di Maria Eletta Martini.

SINTESI DEI RISULTATI DELL'INDAGINE GIURIDICA

Prof. Luciano Bruscuglia

Il filo conduttore delle ricerche giuridiche di questi anni è stato il soggetto debole; talvolta identificato con il minore in stato di abbandono o sulle soglie dell' abbandono, talaltra con il soggetto debole (anziano, immigrato, tossicodipendente, portatore di handicap) senza ulteriori qualificazioni. È non è certo un caso che l'indagine giuridica si sia mossa lungo questa linea direttrice, ove solo si rifletta che l'iter che il legislatore ha seguito nell'apprestare forme di tutela al soggetto debole si è andato modellando sullo schema della vasta gamma dei più «collaudati» interventi predisposti a favore del minore. Coerentemente con la finalità di tentare un approccio interdisciplinare, insieme sociologico e giuridico, per ogni oggetto d'indagine, ogni ricerca è stata condotta con questo spirito di reciproca interferenza. Ciò spiega perché, affrontando il tema dell'adozione, si sia avvertita l'esigenza di verificare sul campo come la legge n.184 del 1983 venga applicata in concreto e, soprattutto, a seguito di quali valutazioni i Tribunali per i minorenni ritengano sussistente lo stato di abbandono. I risultati di questa impegnativa indagine condotta presso i Tribunali di Roma, Torino e

risultati di questa impegnativa indagine condotta presso i Tribunali di Roma, Torino e Firenze sono confluiti in un volume collettaneo dal significativo titolo «Il bambino abbandonato», contenente in allegato un'interessante elaborazione, anche statistica (là dove sia stata possibile), dei dati tratti dall'esame dei fascicoli.

Quanto emerge dalla ricerca è, per alcuni versi, sorprendente, fra i bambini abbandonati il numero di quelli legittimi è quasi pari a quello dei bambini naturali riconosciuti e, cosa che desta più preoccupazione, la loro somma è notevolmente superiore al numero dei bambini non riconosciuti in stato di abbandono: segno che la presenza di una famiglia è ben lungi dal ridurre la ricorrenza di situazioni abbandoniche.

Lo studio ha evidenziato che le ipotesi in cui il neonato viene dimenticato in ospedale sono quelle in cui la situazione di abbandono risulta di immediata percezione. Si tratta del neonato non riconosciuto dai genitori ovvero quello con gravi deformazioni e patologie. I relativi

decreti di adottabilità fanno riferimento al mancato riconoscimento *ex latere parentum*, ovvero al mancato esercizio da parte della madre e/o del padre ~quasi sempre ignoto) della facoltà di chiedere la sospensione della procedura di adottabilità, che si conclude sempre con un decreto emesso in camera di consiglio ex art. 15 della legge. Il provvedimento di affidamento segue in termini relativamente brevi: in genere una settimana dalla nascita.

In tutti gli altri casi la procedura è ben più complessa ed articolata ed i tempi che sono ovviamente assai più lunghi.
Benché la legge richieda il ricorso di due requisiti, quello della mancata assistenza

morale e materiale, le situazioni esaminate

hanno dimostrato che risulta vano distinguere i due aspetti, i provvedimenti esaminati non consentono una categorizzazione netta: ad una carenza di assistenza materiale si accompagna una deprivazione affettiva, e viceversa. quando il bambino abbandonato sia un portatore di handicap si è avuta la sensazione che, mutuando le affermazioni di un Pubblico Ministero, l'adozione funzioni da rupe tarpea anagrafica, in altri termini risponda principalmente all'esigenza dei genitori, rectius della famiglia in senso lato, di liberarsi dal peso del figlio, piuttosto che a quello di assicurare al minore una famiglia. L'atteggiamento dei Tribunali è risultato apprezzabile, sempre molto attento alle

esigenze dei minori, non si sono configurate ipotesi in cui la dichiarazione di adottabilità si sia tradotta in una sorta di sanzione nei confronti della famiglia: tant'è che spesso, pur in presenza di evidenti e comprovati maltrattamenti nei confronti dei minori, il Tribunale ha omesso di dichiararne l'adottabilità, ritenendo che le condizioni socio-economiche dei genitori fossero tali da abbrutire qualunque famiglia, ma non sufficienti a provocarne la scissione,

«fattivo interesse» per il minore. Molto interessanti sono apparsi i casi di minori figli di genitori separati o divorziati in stato di abbandono. Se ne sono tratte due conseguenze: che la separazione non sempre costituisce la

sempreché i genitori avessero dimostrato

migliore soluzione per il bambino ed in aggiunta, data la frequenza con cui viene accolta l'opposizione presentata dal genitore non affidatario, la sempre più fondata convinzione che la mancanza di specializzazione del giudice ordinario nuoccia al minore, sì da far ritenere che quella del giudice ordinario in materia di separazione e divorzio costituisca la più grossa eccezione alla competènza del Tribunale per i minori. Anche in presenza di genitori con difficoltà a mantenere, educare ed istruire i figli, risultante da situazioni riconducibili a problemi psichici, a stati di tossicodipendenza, a detenzione, a giovane età, la tendenza dei Tribunali in tutti i casi considerati sembra quella volta a privilegiare i tentativi di sopperire ad una situazione difficile e sulla soglia dell'abbandono con sostegni offerti dai servizi sociali ed a valutare con una certa rigorosità se sussista un effettivo animus derelinquendi da parte dei genitori.

Né va dimenticato che la situazione di abbandono è correttamente valutata in un contesto più ampio che tenga conto anche dell'atteggiamento dei «parenti tenuti a provvedervi»: atteggiamento che il Tribunale valuta servendosi degli stessi parametri utilizzati per i genitori.

Tuttavia, in tale contesto e risultato pur sempre determinante l'atteggiamento dei genitori, la cui opposizione presentata per la prima volta nel giudizio di appello viene costantemente rigettata; così come, specularmente, il non aver fornito alcun dato circa la propria parentela, o meglio la disponibilità della propria parentela ad occuparsi del minore, è considerato sintomo di ulteriore disinteresse ed espressione tangibile dell'ennesimo rifiuto nei confronti del proprio figlio.

- Nel lavoro avente ad oggetto il fondamento giuridico delle reti si è cercato di saldare ulteriormente il rapporto tra il diritto e le discipline sociologiche, nel tentativo di verificare se sia possibile, ed in quale misura, che il diritto contribuisca, come suggerito dalle discipline sociologiche, a tessere attorno al soggetto debole una ragnatela dalle trame oltremodo fitte costituite da legami formali e legami informali, su un piano di reciproco scambio e completamento.

Ne è scaturito un censimento della legislazione esistente filtrata e sistematicamente ricostruita attraverso la chiave interpretativa della rete di servizi al cittadino ed alla famiglia; da tale lavoro di schedatura è emersa la difficoltà ma anche la possibilità che il diritto, anche privato, percorra nuove strade e si confronti alla pari su un terreno a lungo ed a torto considerato esclusivo delle discipline sociologiche.

- Il commento alla legge quadro sul volontariato costituisce una logica prosecuzione ed un completamento delle ricerche precedenti. L'approccio questa volta è stato, tuttavia, esclusivamente tecnicogiuridico come, del resto, imponeva un commento, articolo per articolo, al complesso testo normativo. E' stata l'occasione per leggere evolutivamente la disciplina codicistica degli enti collettivi (con cui, comunque, la legge n. 266 del 199I deve confrontarsi) e per esaminare le pur importanti deroghe al diritto comune che legge quadro ha significativamente introdotto. Si è ritenuto di fornire un valido supporto tecnico che non solo desse conto dell'impianto teorico delle organizzazioni di volontariato, ma che fosse anche in grado di rispondere alle esigenze, pratiche, degli operatori sociali. La ricerca avente ad òggetto il volontariato, del resto, è «ben lungi dal ritenersi conclusa con il commento alla legge; è nostra intenzione verificare, a più di due anni dalla sua entrata in vigore, quali siano i problemi emersi in sede di attuazione, quali le esigenze degli operatori a cui la legge non fornisce una risposta chiara e/ o adeguata, se e quali aspetti non abbiano trovato compiuta applicazione, se e come le leggi regionali vi hanno dato attuazione. Nell'anno appena trascorso è stata avviata una ricerca, in parte ancora in corso di svolgimento, sulle politiche sociali familiari in una prospettiva storico-comparatistica. Come di consueto, il lavoro è stato preceduto da una delicata actio finium regundorum, atta ad individuare esattamente gli interventi riconducibili ad una politica autenticamente familiare.

Parallelamente ci si è occupati di alcuni strumenti di politica familiare circoscritti a situazioni specifiche: immigrati extracomunitari, portatori di handicap, tossicodipendenti. E si è iniziato un sistematico lavoro di mappatura della legislazione esistente (per ora limitato agli istituti introdotti dalla riforma del diritto di famiglia ed alla politica fiscale), onde verificare se ed in quale misura la famiglia possa oggi considerarsi soggetto di diritto.

IL FONDAMENTO GIURIDICO DELLE RETI

Marilena Gorgoni

1//

Lo studio avente ad oggetto il fondamento giuridico delle reti è stato meramente deduttivo, quasi riempitivo, si potrebbe dire. Infatti, si è assunto, desumendolo dalle discipline sociologiche, un concetto di rete ampio tanto da prestare il fianco a prevedibili critiche di approssimazione da parte dei cultori delle scienze sociologiche e, nondimeno, necessario per dedurre dalla legislazione vigente nazionale e, ancor più, regionale quelli che possono definirsi interventi di rete; per rete intendendosi una sorta di «relazione dinamica tra il soggetto, l'ambiente e la comunità entro cui il medesimo vive».

Il giurista che affronta tematiche di questo genere è costretto a fare subito i conti con la difficoltà di approccio: al sociologo ed all'operatore sociale di rete si chiede di individuare e potenziare le reti di appartenenza del soggetto per interagire con loro; al diritto (si chiede) di «superare» le reti informali (id est le reti primarie, famiglia, volontariato, parrocchia, azienda), tali in quanto non specializzate nell'erogazione di servizi di carattere sociale ed assistenziale; di sostenerle, laddove esistano, inserirle nel circuito normativo, nel senso di collegarle con le agenzie «formali», cioè i servizi sociali e socioassistenziali, creando un collegamento continuo. In altri termini, il compito del diritto è quello di apprestare gli strumenti affinché il serbatoio di solidarietà che si sviluppa attorno alle reti informali si incanali nei servizi sociali esistenti sul territorio

Ove si voglia rappresentare questo concetto di rete lo si potrebbe immaginare applicato ad un soggetto tendenzialmente debole, attorno al quale dovrebbe crearsi una ragnatela dalle trame fittissime, fatte di legami formali ed informali che si integrano e completano a vicenda. E' qui che interviene il diritto: nella promozione di questo collegamento tanto in senso verticale (famiglia, scuola, azienda), cioè allontanandosi dal centro della ragnatela e muovendosi verso l'alto, quanto in senso

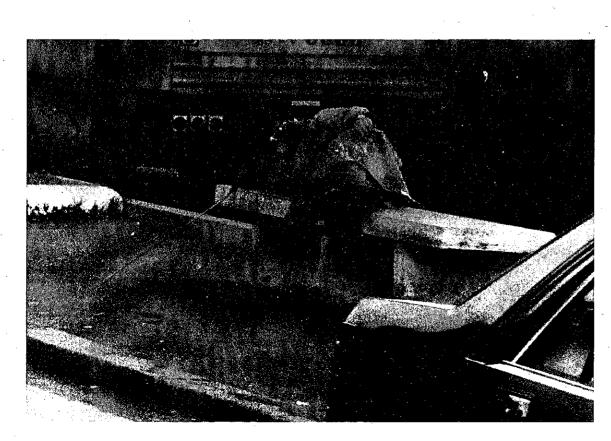
orizzontale. Nel senso che, se è vero che la famiglia costituisce per il soggetto la rete primaria, è altrettanto vero che quella famiglia costituisce, a sua volta, una rete che svolge un proprio ruolo nell'ambito della comunità, cioè nell'insieme delle famiglie che la costituiscono. Questa famiglia non deve rimanere isolata e separata dalle altre, bensì deve essere collegata, mercè l'intervento, del diritto, con altre famiglie che condividono il medesimo problema: creando gruppi di mutuo ed auto-aiuto ed altri servizi di supporto che ad esempio garantiscano l'allentamento del carico familiare, mediante l'allontanamento temporaneo del soggetto quando il peso per la famiglia diventi particolarmente oneroso e/o altre forme di aiuto esterno. Nello sviluppare il lavoro sulle reti sono state seguite tre linee direttrici: in primo luogo -stralciati dalla legislazione vigente quegli interventi che si presentassero come forme di sostegno alla famiglia in senso lato, cioè quelli volte a creare un sistema generale di sicurezza sociale -, la ricerca si è occupata di quelle forme di sostegno alla famiglia esistente che, benché sovraccarica di incombenze, è ancora in grado di assolvere alle proprie funzioni: sostegno necessario se si vuole che la famiglia si atteggi a sanatorio, carcere domiciliare, manicomio. Lungo la seconda linea direttrice si è ritenuto di individuare una strategia di rete in quegli interventi diretti a sostituire la rete esistente e già in crisi o potenzialmente in crisi: ad esempio attraverso l'adozione, l'allontanamento temporaneo del soggetto dall'ambiente che aveva contribuito a creare lo stato d malessere.

In ultimo luogo, sono stati individuati gli interventi di promozione di reti artificiali, cioè quelle create dal diritto, o comunque dal collegamento che il diritto è in grado di operare tra operatori formali ed informali:gruppi di mutuo aiuto, inserimento del volontariato individuale od organizzato all'interno della famiglia per aiutarla nell'adempimento delle sue funzioni.

Una volta assunta la famiglia come rete che presenta il maggior grado di attaccamento al soggetto, c'è da chiedersi a quale tipo di famiglia, nucleare o allargata, si pensi. Il dubbio è in ciò che il sistema reticolare si nutre della solidarietà e la parentela è la prima forma di solidarietà alla famiglia coniugale~ Dal punto di vista giuridico, seppure sia possibile scorgere in più occasioni il modello della famiglia nucleare, non vi sono ostacoli ad accogliere un modello di famiglia allargato o parentale. Già in altre occasioni si è sostenuta l'opportunità di un ritorno alla famigliacomunità, cioè alla famiglia come luogo di interazione sociale aperto alla comunità esterna. Sia chiaro, tuttavia, che quando si auspica il ritorno alla famiglia allargata si ha in mente qualcosa di ben diverso dalla mera riproposizione del modello di famiglia dei secoli XVI-XVIII, ove il gruppo parentale si diluiva nella comunità circostante ma si proponeva esclusivamente la tutela di interessi di carattere patrimoniale. In questa sede ci si preoccupa di recuperare i vincoli di solidarietà di quei modelli familiari: compito non facile per il diritto privato che ha un impianto marcatamente

patrimonialistico, ma al contempo non impossibile, nella misura in cui il diritto privato si depatrimonializza, passando attraverso il filtro della Costituzione. Alla famiglia si è chiesto anche di essere ospedale e sanatorio. E' vero che si parla di deistituzionalizzazione già dall'inizio degli anni ottanta, tuttavia l'insuccesso dei primi tentativi è sotto gli occhi di tutti, a riprova della incapacità del legislatore di creare un ambiente sociale pronto a percepire la deistituzionalizzazione come qualitativamente e quantitativamente migliore degli interventi ospedalocentrici~ Per ciò che concerne la terza direttrice dell'indagine ci si è occupati delle cc.dd. reti artificiali e quindi dell'atteggiamento del legislatore (regionale) nei confronti del volontariato.

L'impressione che se n'è tratta non è stata molto confortante, ove solo si pensi che al volontariato è stato, spesso, riconosciuto un ruolo subalterno e riparatore delle funzioni pubbliche, laddove, andava reso partecipe, coerentemente con la politica delle rete, in modo che i servizi venissero distribuiti su un piano di parità, in cui pubblico e privato si integrano vicendevolmente.



FAMIGLIA, RETI INFORMALI, VOLONTARIATO E SERVIZI: UN'ANALISI PER AREA TERRITORIALE

di Ivo Colozzi

Ouanto dirò si basa sui risultati della cluster analysis lanciata col vincolo dell'area territoriale. In termini elementari questo significa che il profilo che emergerà non rappresenta la totalità delle risposte e, quindi, la totalità delle famiglie coinvolte nella ricerca nelle tre aree territoriali ma, per ciascuna area, la serie di caratteristiche strutturali, sculturali, comportamentali che si ripetono in più soggetti, e che concorrono a dare una caratterizzazione distintiva alla famiglia residente in ciascuna area. Se confrontiamo tra loro le caratteristiche delle tre famiglie «tipo» per ciascuna città emergono dei tratti distintivi che possono essere riferiti all'area territoriale in quanto tale. A Milano, ciò che accomuna i tre tipi di famiglie è la relativa assenza delle reti, anche di quelle parentali, e una più spiccata tendenza a sostituirle attraverso la relazione col mercato.

A Bologna, invece, le reti parentali sono più diffuse e consistenti, ma la caratteristica che emerge di più è l'ampio affidamento alla rete dei servizi pubblici, nei confronti della quale è diffuso un orientamento di fiducia e di consenso, limitato solo all'aspettativa di una maggiore possibilità di scelta della famiglia fra servizi diversi.

A Lucca, infine, le reti informali, non solo parentali ma anche amicali e di vicinato, sono ancora molto presenti e molto forti, mentre il sistema di welfare sembra privilegiare più gli aiuti di tipo monetario che quelli in servizi.

Da questa prima analisi, quindi, si evidenzia che non c'è una correlazione diretta fra modello di welfare e presenza/assenza o forza/debolezza delle reti informali: se così fosse, la città che ha il sistema di servizi pubblici più forte ed esteso, cioè Bologna, dovrebbe denunciare il massimo di assenza o debolezza delle reti informali. Invece, è molto probabile che esista una correlazione diretta con la dimensione della città: quanto più la città è grande, quanto più aumentano

le distanze fra le residenze dei vari nuclei parentali, quanto più aumenta l'anonimato dei grandi caseggiati, quanto più aumentano le attività lavorative e le occasioni di utilizzo del tempo libero, tanto più si riducono le reti informali, intese sia come reti parentali che di vicinato. In questo caso che il vuoto sia riempito dal mercato o dallo stato dipende dalle scelte di politica sociale delle amministrazioni locali che, a questo livello, diventano decisive.

Per quanto riguarda il volontariato, infine, non si registrano differenze sostanziali: nella maggior parte dei casi e con alcune eccezioni relative a famiglie monogenitoriali e con invalidi, il volontariato appare sostanzialmente assente molto probabilmente perché i suoi interventi tendono a privilegiare le situazioni estreme, cioè quelle in cui la famiglia è del tutto assente.

LA VITA SOCIALE

Paola Di Nicola

L'analisi della vita di relazione (modelli, stili di socievolezza) dei soggetti intervistati ha consentito di mettere a fuoco gli elementi (età, sesso, condizione socio-economica, sovraccarico funzionale) che entrano nella definizione di specifici modelli di relazione (parentale o amicale) e nell'intensità dei rapporti che si intrattengono con soggetti estranei al nucleo di coabitazione. Partendo, ovviamente dall'ipotesi, da verificare, che gradi più o meno elevati di isolamento sociale incidono sulla capacità del soggetto di affrontare le piccole e grandi difficoltà della vita, non da ultimo la necessità dl accudire un anziano, un portatore di handicap, ovvero di assolvere da soli al ruolo genitoriale.

I risultati della ricerca consentono, da una parte di sfatare alcuni luoghi comuni, dall'altra di cogliere gli elementi più determinanti circa la forza e l'intensità delle relazioni interpersonali ed, infine, di sottolienare la peculiarità delle famiglie intervistate nell'ambito della presente ricerca

Per quanto riguarda i «luoghi comuni» da rivedere, l'attenzione deve essere puntata sui seguenti elementi:

- nonostante ritmi di vita che rendono sempre più complessa e difficile una vita di relazione al di fuori delle pareti domestiche, tutti i soggetti intervistati mostrano di avere una vita sociale centrata su frequenti rapporti con parenti, vicini di casa ed amici. Rapporti che sono «amplificati» e corroborati dai contatti telefonici;
- si è soliti parlare della ricchezza di relazioni sociali dei ceti meno abbienti, che compenserebbero una minore disponiblità ai consumi culturali con una una più intensa vita sociale, fatta di rapporti faccia a faccia. Da questa ricerca emerge invece che la frequenza dei rapporti e l'entità del numero di persone con cui si hanno stretti rapporti di confidenza aumentano nel passaggio dai ceti bassi ai ceti superiori, divenendo, per molti aspetti, la vita sociale espressione di una forma per quanto diversa di ricchezza;

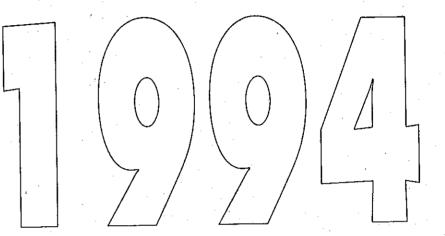
forma per quanto diversa di ricchezza;
- la donna è sempre stata considerata
l'artecifice della relazionalità della famiglia:

quando si parla di reti, si dice sempre che sono reti «femminili» anche nel senso che sono tenute insieme dalle donne, oltre che essere fatte di donne. In questa ricerca emerge in maniera netta che la vita sociale di una donna, richiedendo investimento di tempo ed energie, molto dipende da quanto tempo una donna ha per sé. La vita sociale femminile, quindi, si può comprendere alla luce della risorsa tempo.

Per quanto riguarda l'intensità dei rapporti e, soprattutto, i modelli di vita di relazione, affiora, come determinante, la dimensione generazionale e quella di ceto. Anziani ed giovani adulti mostrano di avere modelli divergenti: reti meno ampie e più familistiche tra gli anziani, reti più ricche e più centrate sugli amici tra gli adulti. Questa polarizzazione è comunque tagliata trasversalmente dal ceto sociale di appartenza, nel senso che, a parità di età, sono i soggetti di classe più elevata che mostrano il maggiore livello di apertura, non solo verso gli amici, ma anche nei confronti dei parenti.



CAMPAGNA DI ADESIONE AL CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO



Al Responsabile delle Associazioni destinatarie dell'Agenzia "Volontariato Oggi"

Il Centro Nazionale per il Volontariato (CNV) di cui "Volontariato Oggi" è l'Agenzia Informativa, è attivo a Lucca fin dal 1984 opera a favore del Volontariato Italiano e offre consulenza agli Enti Pubblici per i rapporti col volontariato. In seguito all'adeguamento del proprio Statuto, anche alla luce della L. 266/91, l'Assemblea ha deliberato che possono diventare soci del Centro anche le Associazioni Locali ed i singoli Cittadini.

L'appartenenza al Centro consente di entrare nel circuito complessivo del Volontariato Italiano e di collegarsi con Gruppi Locali, Associazioni Nazionali, Enti Pubblici, Regioni, Ministeri ecc...; il CNV offre servizi ai propri associati di informazioni e consulenze, stimolandone la vitalità con suggerimenti e proposte.

Il Centro, per raggiungere le proprie finalità – promuovere e collegare le Associazioni di Volontariato attive nei diversi settori di intervento tra loro e con le Istituzioni – organizza momenti di studio e di formazione, prumuove dibattiti e convegni, realizza pubblicazioni e ricerche.

Per rispondere alle esigenze manifestate dai Soci e da molti lettori di "Volontariato Oggi", il Centro sta predisponendo una nuova versione della propria Agenzia: sul "nuovo" mensile sarà dedicato più spazio alla corrispondenza delle Associazioni, saranno istituite rubriche fisse sulle quali compariranno quesiti e relative risposte sui temi e problemi che i Volontari quotidianamente si trovano ad affrontare. L' Agenzia verrà inviata a tutti i Soci e la quota di abbonamento è compresa in quella annuale di adesione al Centro.

Inoltre - grazie ad un contributo della Presidenza del Consiglio - il Centro ha approntato un servizio di collegamento tramite Videotel, denominato **Volontel**, che consente di dialogare in tempo reale e di richiedere e dare informazioni e notizie sul volontariato. Inserito in Volontel c'è poi il servizio di **Posta Elettronica** rivolto a tutte le Associazioni che consente alle stesse di dialogare in tempo reale con altre Associazioni, di mandare notizie, spedire lettere riservate ad una o più Associazioni con un'unica spedizione di pochi minuti (anche quando la lista è di alcune centinaia di record).

Per aderire al Centro è sufficiente fare richiesta scritta, come da facsimile allegato; l'eventuale uso della dizione "socio CNV" e del simbolo del Centro stesso saranno possibili solo dopo la comunicazione di accettazione da parte della Presidenza.

In clima di totale fiducia e solidarieta non è stata prevista una quota fissa di adesione; la stabilirà ciascun socio partendo da una quota minima di L. 50.000 per i singoli e le Associazioni di piccola entità, fino ad un massimo di L. 200.000 per quelle più grandi, quote particolare sono previste per gli Enti.

Augurandoci che questa nostra iniziativa interessi le Associazioni locali cui è rivolta, aspettiamo di ricevere la richiesta di iscrizione al Centro anche da parte della Sua Associazione.

Con viva cordialità.

Il Presidente Maria Eletta Martini

Ad oggi hanno aderito:

Consulta del Volontariato di Civitavecchia - A.M.S.O. - Trevisan Carlo - Centro Studi Caritas Italiana - AGE - Regione Lazio - Associazione «Moncenisio 4» - PrNaRCEM - I.R.E.F. - Comunità S, Egidio - Associazione A.S.S.O. - Associazione "Musei Aperti" - CINSEDO - Unitalsi - A.N.C.I. - U.P.I. - Focsiv; Società San Vincenzo De' Paoli - Archeoclub d'Italia - Centro Turistico Giovanile - Movimento di difesa del Cittadino - Comunità Incontro - Gruppi di Volontariato Vincenziano - Appunti di Cultura e Politica - Mo.V.I. - Gruppo Archeologico d'Italia - Ryder Italia - Labos - Italia Nostra - INAS Cisl - CENSIS - FORMEZ - Pubblica Assistenza di Ceparana - Centro Internazionale per la pace fra i popoli - Centro ricerche Archeosub - Società Archeologica Sassarese - Università della Terza Età - Telefono Amico - Gruppo Archeologico "Oschera" - Gruppo Archeologico "Archeologico "Archeologico "Archeologico "Archeologico" Associazione di Volontariato dei Beni Culturali "Su Nuraghe" - Ass. Archeologica Nuorese - A.VO.C.C. - N.O.V.A. - Animazione Sociale - Bontempi Rinaldo - Fondazione Giovanni Agnelli - Comitato Regionale Anziani e Società - CIFA - Ass. Famiglie il Cammino - Ass. Culturale di Volontariato Vercelli Viva - Ass. Amici della Comunità - Ass. Biellese di Volontariato - A.L.P.I.M. - Ass, "Antonio Lanza" - Centro di Solidarcità di Genova - Ass. "Comunità Pronta Accoglienza" - Osservatorio Caritas - ORMEA - Ass. Pubblica Assistenza di Ceparana - Pubblica Assistenza della Spezia - Ass. del Volontariato Arcore - Ai.Bi - V.A.M.I. - FEDERAVO - U.V.I. - AICE - IRS - Regione Lombardia - Ass. ARCHÈ - VIDAS - AlL - C.A.V. - Formichini Dina - Prospettive Sociali e Sanitarie - A.F.A. - Accademia Europea C.R.S. • I.D.E.A. - AIDO - U.I.L.D.M. - O.V.A.S. - Domus Caritatis Paolo VI -Consorzio Nazionale Cooperative di Solidarictà Sociale "G. Mattarelli" - Guppo Volontari Mura - La Primogenita International Adoption - A.I.D.O. Cons. Reg. Veneto - A.I.D.O. Sez. Prov. di Treviso - Ass. "Il Fondaco" - Ass, di Volontariato "La Ginestra" - Fondazione Emanuela Zancan - A.I.D.O. Sez. Prov. Padova - Consulta del Volontariato di Padova - Associazione Murialdo - FAAV - U.N.P.L.I. - Ass. Famiglie Affidatarie di Vicenza - Comunità Emmaus - Coordinamento Assocazioni di Volontariato Verona e provincia - A.V.I.S. Reg. Emilia Romagna - II Telefono Azzurro - Regione Emilia Romagna - La Rícerca Sociale - A.N.F.F.A.S. - A.I.C.S. Com. Reg. Emilia Romagna - Ardigò Achille - Coordinamento Volontariato Sociale - Guerzoni Luciano - Corghi Corrado - Soc, Reggiana di Studi Storici - Pubblica Assistenza e Soccorso - Ass. "Insieme" Coord. di Volontariato di Fidenza -A.L.I.R. - Centro Polesano di Studi Storici - Comune di Forlì - Soc. Coop. di Cultura Popolare - Fondazione Giovanni Dalle Fabbriche - Orselli Franco - Ass. Volontari Aclisti per i Beni Culturali - A.V.I.S. di Ravenna - Gruppo Fratres di Vicchio - Centro Aiuto alla Vita, Misericordia di Prato - Gruppo Donatori di Sangue Fratres, Misericordia di Prato - Centro Accoglienza di Empoli - Regione Tocana - FIDAM - A.V.I.S. Reg. Toscana - Confederazione Nazionale Misericordie d'Italia - Federazione Nazionale Pubbliche Assistenze -Consociazione Nazionale Donatori di Sangue Fratres - Pubblica Assistenza di Pescia - Ass. Valdaraese di Solidarietà - Confraternita di Misericordia Sansepolero - V.S.A. -Coordinamento Associazioni Categorie Protette e Volontariato - Bindi Rosy - Ass. "Il Laboratorio" - AVO, Siena - QUAVIO - Fraternita di Misericordia e Gruppo Donatori di Sangue di Corsagna - Alberigi Giovanni - Frediani Don Bruno - A.B.C. - Gruppo Sbandieratori Palio - U.N.C.A.L.M. - Marco Davini - Dei Micci - Dr. Giovanni Vanni - Gruppo Volontari della Solidarietà, Barga - Centro Studi Gruppo "Giovani e Comunità" - Martini Maria Eletta - Mazzarella Ela - Bicocchi Giuseppe - Amministrazione Provinciale di Lucca - Comune di Lucca - Fondazione Stella Maris - Ass. Culturale "Il Castello" - Movimento Centro alla Vita - A.V.I.S , Collesalvetti - Ass. Turistica Pro Vada - Gruppo Volontari Suveretano "Costruire Insieme" - Trekking e Archeologia - S.A.I.S. - A.S.P. - Gruppo Volontari Follonica - Istituto Croce Bianca - Centro Aperto Diamoci Una Mano - Università della Terza Età di Polignano a Mare - Ass. Amici dei Musei di Taranto - Consulta del Volontariato Irpino - Ass. di Volontariato Il Sole - Volontari Pro Parco Nazionale d'Abruzzo - Federazione Regionale "Don Mottola" - Comunità Volontariato "SS. Pietro e Paolo" - A.R.P.H.A. - A.D.E.S. - Fraternità Misericordia Acireale - Ass. Nazionale Cristiana per il Volontariato.

fac simile

Modulo per la domanda d'iscrizione al C. N. V.

1						•		
Il presidente pro	tempore dell'As	sociazione	; - ; -					
		-		:	-		•	
				-				-
dirizzo	<u> </u>	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		- ;~				• .
			• •			•		
						•		
ttà		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	cap		provincio	a	
				. *	-			
		-	-				\$ - *	
lefono	<u> </u>			fax	· · ·			
						7		
omanda: Statuto ed	atto costitutivo,	elenco cari	che social	i, breve re	elazione	e sulle atti	vità svolte.	
contribusce* cor	50,000						L. 200.00	00
COMMIDDUCE CON	2. 00,000		□ .——				2. 200.00	, •
	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		. [1]					
Suggerisce i seg	uenti servizi da	attivare pr	esso il CN	V:		* .		·
						· .		
		·					·	
			•					-
	•							
				. •				•
		i S						
data			II Pre	esidente	· · ·	•		
		-		-	•			
	//////		040554	-111-	. C	. NI	ala Walanta	
mediante versamento		stale n. 10 ncario n. 1						
	☐ allegando		, . 9/					
		- -	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		•		*	
	- -							

La qualità di Socio Ordinario da diritto a ricevere "Volontariato Oggi", a possedere il codice di accesso al servizio Volontel e a utilizzare la Posta Elettronica per collegarsi con gli altri Soci del C. N. V.

La qualifica di Soci da inoltre diritto ad usufruire dello sconto del 20% sulle pubblicazionie del C. N. V.

Il Centro Nazionale per il Volontariato ha lo scopo di:

Il Centro Nazionale per il Volontariato ha lo scopo di:

- realizzare un più organico collegamento fra le iniziative di solidarietà promosse dal volontariato e le strutture Istituzionali a tutti i livelli;

- costituire un punto di incontro che permetta di promuovere attività di studi, documentazione e realizzare una continuativa circolazione delle informazioni che riguardano il Volontariato:

I **Convegni Nazionali** che il Centro organizza a cadenza biennale hanno costituito appuntamenti significativi per il Volontariato ed hanno segnato l'evoluzione culturale, sociale e politica che intorno ai temi del Volontariato si è realizzata in questi anni, e che ha portato all'adozione della legge quadro sul volontariato.

Il Centro è impegnato in **studi e ricerche** sul Volontariato; importante quella in atto in convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche su "Famiglia e Volontariato nella protezione dei soggetti deboli". I lavori di ricerca più significativi e gli atti di Convegni e seminari sono pubblicati nella collana "**Quaderni dei Centro**".

Aderiscono attualmente al Centro Associazioni Nazionali, Regioni, Enti Locali, Centri Studi., ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), UPI (Unione Provincie d'Italia), CINSEDO (Coordinamento delle Regioni) oltre ad espertinel settore.

Il Centro Nazionale ha **collegamenti internazionali** permanenti con alcuni organismi europei (AVE e Volonteurope) ed internazionali (IAVE) ed ha promosso la costituzione del Centre Europeen de Volontariat (Lucca, '89), coordinamento dei centri nazionali di Volontariato con rappresentanti di Inghilterra, Francia, Danimarca, Olanda, Spagna, Belgio e, come membri associati, Catalogna e Scozia.

"Volontariato Oggi", l'agenzia mensile di **informazione** del Centro Nazionale, è nata nel 1985 per favorire il collegamento fra le associazioni e per portare a conoscenza di un vasto pubblico esperienze, problemi, iniziative, proposte dal mondo del volontariato; dal 1990 presso il Centro si è costituita la "Federazione dei Periodici del Volontariato Sociale" che raccoglie le più importanti riviste pubblicate dalle Associazioni. Presso il Centro è disponibile una ricca documentazione e materiale informativo sui temi inerenti il volontariato.

Volontel è un collegamento telematico tramite Videotel, che consente a tutte le Associazioni di collegarsi 24 ore su 24 ricevendo informazioni di natura fiscali, amministrativa, notizie su iniziative del volontariato o per il volontariato. Inoltre il Centro ha messo in rete tutta la propria Banca Dati, composta da oltre 15 mila gruppi attivi nei diversi campi e in tutte le località del Paese.

Collegata a Volontel e utilizzabile con gli stessi mezzi di Videotel è il servizio della **Posta Elettronica** che consente alle Associazioni di dialogare in tempo reale con le altre, di mandare notizie; spedire lettere riservate ad una o più Associazioni con un'unica spedizione di pochi minuti; e tutto questo analogamente alla posta cartacea quindi con la massima riservatezza dei dati e messaggi inviati, consentendo un notevole risparmio di tempi e di avere la certezza del ricevimento del messaggio.

Fra i collegamenti permanenti già attivati presso il Centro risultano:

- * Il coordinamento per la difesa e la piena attuazione della Legge 184/83 che riunisce le associazioni che si occupano di adozione e affido;
- * Il gruppo delle associazioni che operano in ambito ospedaliero;
- * Le associazioni operanti nel settore dei beni culturali.

Il Centro ha anche la finalità di creare una più profonda intesa e migliorare l'integrazione e il collegamento fra pubbliche istituzioni e realtà di privato sociale. È stato recentemente costituito un "Organismo permanente fra Regioni e Centro Nazionale" per una verifica della normativa regionale sul volontariato ed un "Comitato dei Parlamentari per la Famiglia ed il Volontariato".

- Il Centro Nazionale è iscritto al Registro Regionale del Volontariato con decreto n. 346 del 14/10/1992.
 - La Presidente del Centro, Maria Eletta Martini, è uno dei 15 membri dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato.
 - Il C. N. V. è iscritto al registro nazionale della stampa.

PROBLEMI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE QUADRO SUL VOLONTARIATO

Mauro Paladini

Trascorsi poco più di due anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge quadro sul volontariato (n° 266 del 1991), è possibile compiere un primo bilancio delle diverse categorie di problemi connessi all'attuazione della legge stessa.

Potremmo sinteticamente distinguere tre livelli di problematiche: 1) il livello legislativo; 2) il livello interpretativo; 3) ed il livello operativo.

1) Sul piano legislativo, l'aspetto problematico si collega alla peculiare natura di legge-quadro della legge n° 266/91. Come previsto dall'art. 1, comma 2, infatti, «la presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui devono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti». A tal proposito, è immediatamente sorto il problema di definire quale fosse il tipo di limite posto dalla legge stessa alla legislazione regionale in materia, considerata la tradizionale classificazione operata dalla dottrina pubblicistica - tra potestà legislativa regionale «primaria», potestà legislativa «concorrente» e potestà legislativa «attuativa» o «integrativa». I commentatori non hanno mancato di evidenziare come, in verità, le diverse disposizioni della legge offrano argomenti a favore di ciascuna differente impostazione, per concludere nel senso di una «sostanziale ambiguità» (ROSSI) di alcune disposizioni della legge, al chiarimento del senso delle quali avrebbe dovuto positivamente contribuire l'intervento della Corte Costituzionale, repentinamente provocato da un ricorso promosso in via principale dalle province autonome di Bolzano e di Trento. Con la sentenza 28 febbraio 1992, nº 75, la Corte ha respinto le sollevate questioni di costituzionalità, negando la riconducibilità del volontariato nell'àmbito delle «materie» di competenza statale o regionale ed affermando, al contrario, il valore gènerale

del volontariato stesso, valore direttamente connesso al principio di solidarietà posto dall'art. 2 della Costituzione.

Conseguentemente, la Corte ha ritenuto di affermare, altresì, che i principi fissati dalla legge n° 266/91, ai quali le regioni e le province autonome debbono uniformarsi anche nel regolare i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato, devono essere considerati «principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente circostanza che attengono strettamente a valori costituzionali supremi e, soprattutto, che contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività materiali». In quanto principi generali, pertanto, essi si imporrebbero secondo la ricostruzione giudica privilegiata nella sentenza della Corte - a tutta la

competenza legislativa regionale, compresa quella di tipo primario propria delle~regioni a statuto speciale (CEI). Nonostante le critiche anche vivaci, che la pronuncia della Corte ha suscitato in dottrina sotto il profilo del rigore sistematico e della possibilità interpretativa di individuare quelle diverse norme, le quali, invece secondo la Corte stessa - per il fatto di non riguardare i rapporti tra istituzioni pubbliche ed organizzazioni di volontariato, si imporrebbero soltanto alla legislazione regionale di tipo concorrente, complessivamente la sentenza nº 75/92 deve essere positivamente salutata soprattutto nel settore degli operatori e di quanti condividono i valori sottostanti all'impegno volontario: in essa non mancano elementi definitori del volontariato, che si aggiungono e completano la stessa definizione legislativa contenuta nell'art. 2, legge n° 266/91 («attività 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»). La Corte Costituzionale precisa che «il volontariato costituisce un modo di essere

della persona nell'àmbito dei rapporti sociali

o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione

associazioni di più individui. In quanto tale,

esso sfugge a qualsiasi rigida classificazione

di competenza, nel senso che può trovare

spazio e si può realizzare all'interno di

qualsiasi campo materiale della vita

sociale riferibile a singoli individui o ad

"Il volontariato è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il avale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione-della profonda socialità che caratterizza la persona stessa".

comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle regioni o delle province autonome (o degli enti locali). Ouale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». Un altro aspetto concernente i rapporti tra legge n° 266/91 e legislazione regionale oggetto di approfondita riflessione dottrinale - è costituito dalla sorte delle leggi regionali emanate prima dell'entrata in vigore della legge quadro ed il conseguente problema dei possibili effetti dell'eventuale mancata attivazione normativa delle regioni. La rilevanza del problema è andata affievolendosi nel corso di questo biennio, posto che moltissime regioni hanno emanato nuove normative in materia, così riconoscendo il valore radicalmente innovativo della legge nº 266/91 e la necessità di un adeguamento ai nuovi principi fissati sul terreno della legislazione nazionale. Peraltro, proprio in quest'ottica appare preferibile l'opinione dottrinale favorevole all'automatica caducazione delle singole precedenti normative regionali allo spirare del termine di un anno, previsto

dall'art. 16 della legge n° 266/91 come limite temporale per l'adeguamento delle rispettive legislazioni da parte delle regioni e delle province autonome.

2) Per quel che concerne i problemi interpretativi posti dalla legge n° 266/91, occorre anzitutto ricordare la questione relativa alla forma giuridica delle organizzazioni di volontariato. Come è noto, l'art. 3 della legge n° 266/91 considera organizzazione di volontariato «ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2 [dianzi rammentata], che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti»; ai sensi del 2º comma, poi, «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

Nonostante l'apparente apertura della lettera della legge, un'attenta esegesi di essa consente di cogliere gli aspetti di delimitazione concettuale ed il conseguente ambito di regolamentazione proprio della disciplina normativa.

disciplina normativa. E' stato opportunamente segnalato come «l'utilizzazione dell'espressione "organizzazione" assume.. ..almeno un duplice significato: in primo luogo, vale ad escludere la rilevanza dell'attività di volontariato prestata al di fuori di una struttura organizzata (si pensi al volontario singolo, al volontariato amicale, alle reti di individui); in secondo luogo, è tendenzialmente tale da consentire il più ampio margine di libertà all'esercizio dell'autonomia privata nella scelta, ovvero nella creazione, della forma giuridica ritenuta più rispondente alle finalità perseguite» (GORGONI); peraltro, da una lettura sistematica degli artt. 2 e 3 possono trarsi gli elementi peculiari dell'organizzazione di volontariato: la non ricorrenza del fine di lucro e lo scopo solidaristico dell'organizzazione stessa; elementi che consentono di valutare l'effettivo margine di libertà nell'adozione della veste giuridica più consona all'organizzazione.

A tal proposito, si è osservato come lo scopo

solidaristico rappresenti l'opposto del

L'art. 3, comma 3, della legge n° 266/91 stabilisce, poi, la necessità di prevedere "la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuita delle prestazioni fornite dagli aderenti".

calcolo utilitaristico, ovvero di quello scopo di lucro che, dalla maggior parte degli autori, è identificato con lo scopo della divisione degli utili di cui all'art. 2247 c.c. contenente la definizione del contratto di società. Di conseguenza, dovrebbe ritenersi ad avviso della dottrina (BRUSCUGLIA) che le organizzazioni di volontariato non possano assumere la veste delle società, sia di persone sia di capitali, anche per l'ulteriore ragione consistente nella volontà legislativa «di non gravare l'organizzazione dell'associazione degli adempimenti spesso pesanti, generalmente previsti per il loro funzionamento a carico delle società». Inoltre, il fatto che l'organizzazione di volontariato si costituisca al solo fine di compiere attività di volontariato dovrebbe indurre ad escludere, altresì, che le organizzazioni possano assumere la veste di società cooperative, nelle quali, pur assente lo scopo della divisione degli utili, si svolge, tuttavia, un'attività economica finalizzata al raggiungimento di quella utilità indiretta, in cui si sostanzia il concetto stesso di mutualità.

In definitiva, è stata sostenuta in prevalenza la tesi secondo cui le organizzazioni di volontariato sarebbero, invero, libere di costituirsi soltanto nelle forme della associazione riconosciuta o non riconosciuta, con l'onere nel caso di costituzione come persona giuridica - di rispettare tutte le norme del codice civile che disciplinano l'acquisto della personalità giuridica (atto pubblico, parere del Consiglio di Stato, decreto del Presidente della Repubblica ovvero - nel caso di associazioni operanti nel solo ambito regionale deliberazione della giunta regionale). Peraltro, nella pratica sembra prevalere la forma dell'associazione non riconosciuta, che non richiede per la sua costituzione formalità particolari, essendo sufficiente un accordo comunque manifestato sugli elementi essenziali, sullo scopo dell'associazione, sui diritti e sugli obblighi degli aderenti, sulle condizioni per la loro ammissione, sulle regole dell'ordinamento interno e sull'amministrazione. L'art. 3, comma 3, della legge n° 266/91 stabilisce, poi, la necessità di prevedere "la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la

gratuita delle prestazioni-fornite dagli aderenti".

La legge stessa stabilisce che le organizzazioni di volontariato, sebbene prive di personalità giuridica, possano chiedere l'iscrizione nei registri delle organizzazioni di volontariato previsti dall'art. 6 della legge ed istituiti presso le regioni e le province autonome.

Proprio con riferimento alla materia dell'iscrizione nei registri, è stato sostenuto (GORGONI) che, in tale fattispecie, la potestà legislativa delle regioni sarebbe di mera attuazione di una disciplina di per sé sufficientemente analitica ed omogenea: infatti, considerato che l'iscrizione nei registri è conditio sine qua non per ottenere contributi pubblici, le agevolazioni fiscali, per poter stipulare convenzioni e che rappresenta l'unica occasione di controllo a cui sono sottoposte le organizzazioni di volontariato, la concessione alle regioni di più ampi margini normativi sul punto avrebbe comportato «una disomogeneità di disciplina, con il risultato che organizzazioni non in possesso di tutti i requisiti richiesti da una legislazione regionale severa potrebbero ottenere l'iscrizione ed connessi benefici presso una regione vicina, la cui legislazione fosse più blanda». A condizione che le organizzazioni di volontariato presentino le caratteristiche di cui al precedente art. 3, esse vantano un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione nei registri, costituendo l'eventuale successivo ricorso al T.A.R. contro il provvedimento di diniego di iscrizione soltanto un'ipotesi di riserva esclusiva di giurisdizione su questione inerente a diritti soggettivi. Il requisito dell'iscrizione è il solo presupposto perché le organizzazioni di volontariato possano - ai sensi dell'art. 5, comma 2, legge n° 266/91 - non soltanto acquistare beni mobili registrati e beni immobili occorrenti per lo svolgimento della propria attività, ma, altresì, in deroga agli articoli 600 e 786 del codice civile, accettare donazioni è, con beneficio di inventario, lasciti testamentari, destinando i beni ricevuti e le loro rendite esclusivamente al conseguimento delle finalita previste dagli accordi, dall'atto costitutivo e dallo statuto. A ragione è stata sottolineata la profonda innovazione connaturata alla citata norma

che, per la prima volta nel nostro

ordinamento, consente ad associazioni non

riconosciute di accettare donazioni e lasciti

testamentari senza l'onere di presentare,

entro un anno, istanza per ottenere il

l'ammissibilità di un'attenuazione del quantum di risarcimento in ragione delle motivazioni che determinano allo svolgimento di un'attività di volontariato.

riconoscimento come persona giuridica dell'associazione stessa. 3) Significativi problemi di natura operativa si sono posti con riferimento all'obbligo di assicurazione degli aderenti ad organizzazioni di volontariato, stabilito dall'art. 4 della legge n° 266/91: assicurazione contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi. Il secondo comma della norma contiene il rinvio ad un decreto di competenza del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, attraverso il quale individuare meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche o collettive, e disciplinare i relativi controlli. Tale normativa di attuazione è intervenuta con il D.M. 14 febbraio 1992, che ha definito le assicurazioni stipulate in forma collettiva o numerica come quelle che «in forza di un unico vincolo contrattuale, determinano una molteplicità di rapporti assicurativi riguardanti una pluralità di soggetti assicurati determinati o determinabili». Tale determinazione è affidata alle risultanze di un registro (un altro!), nel quale le organizzazioni di volontariato hanno il dovere di iscrivere tutti coloro che prestano attività di volontariato, indicando le complete generalità, il luogo e la data di nascita e la residenza. Inoltre il registro stesso deve essere numerato progressivamente in ogni pagina e bollato in ogni foglio da un notaio, o da un segretario comunale, o da altro pubblico ufficiale abilitato a tali adempimenti. Occorre dire che il testo originario del decreto ministeriale prevedeva ancora l'obbligo della vidimazione annuale del registro, prevedeva la sola competenza notarile per la vidimazione stessa ed imponeva l'obbligo di barratura giornaliera del medesimo registro. Fortunatamente, le immediate proteste delle numerose associazioni di volontariato hanno repentinamente condotto alla modifica del

decreto: modifica che, tuttavia - a parere di molti - non consente di ritenere risolte tutte le problematiche di pratica attuazione dell'obbligo di assicurazione degli aderenti. Sussistono ancora problemi come quello dell'obbligo di trasmettere all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato copia delle polizze stipulate, la permanente caratteristica nominativa delle polizze stipulate dalla maggioranza delle compagnie assicurative e la difficoltà di articolazione del rischio nel caso di associazioni che svolgano attività diversificate e caratterizzate da un differente grado di rischio dei rispettivi aderenti. Peraltro è anche opportuno soffermarsi brevemente sulle possibili conseguenze giuridiche dell'inadempimento dell'obbligo assicurativo sul piano della responsabilità civile verso i terzi. Si può avere riguardo ad un esempio tratto dalla recente giurisprudenza: tre giovani volontari, barellieri presso la Misericordia di Capezzano Pianore, sono stati giudicati, in sede penale, dal Tribunale di Pisa, rei di omicidio colposo, e conseguentemente condannati al risarcimento dei danni subiti dalle parti civili, per aver cagionato la morte di un paziente caduto in terra per non essere stato adeguatamente assicurato alla barella con cinghie o altre necessarie cautele. Gli interrogativi, che dinanzi a casi simili è ragionevole porsi, concernono, in primo luogo, la possibilità di configurare una responsabilità concorrente o sussidiaria in capo a soggetti diversi dagli autori del fatto, e, in secondo luogo, l'ammissibilità di un'attenuazione del quantum di risarcimento in ragione delle motivazioni che determinano allo svolgimento di un'attività di volontariato. (A) La soluzione positiva del primo quesito può derivare, anzitutto, dall'affermazione della responsabilità concorrente dell'associazione di volontariato alla quale aderisce il danneggiante. Tale responsabilità non sembra, tuttavia, poter derivare dall'applicazione delle norme in materia di associazioni, posto che gli articoli 18 e 38 c.c. - secondo l'interpretazione accolta in giurisprudenza prevedono che la responsabilità dell'associato ex delicto si estenda all'associazione soltanto quando il fatto

illecito sia posto in essere dagli amministratori o da coloro che abbiano legalmente agito in nome e per conto dell'associazione. Con riguardo all'illecito commesso dagli aderenti ad un'associazione di volontarial

aderenti ad un'associazione di volontariato, pertanto, risulta più appropriata o la configurazione di una responsabilità diretta ex art . 2.043 c.c., in base al la teoria della rappresentanza organica, oppure l'affermazione di una responsabilità indiretta ex art. 2.049 c.c., a condizione che il fatto possa considerarsi inerente all'esercizio delle incombenze alle quali il volontario sia stato preposto.

Peraltro, tali soluzioni si rivelano, ad una più attenta analisi, del tutto insoddisfacenti. Esse, da un lato, non tutelano l'interesse del volontario-danneggiante, che permane esposto all'azione di regresso; dall'altro, risultano indifferenti alla meritevolezza di quegli stessi interessi civili e sociali, alla luce dei quali si vorrebbe rinvenire un principio limitativo della responsabilità di chi agisce per fini di solidarietà; infine, tenuto conto della non generalmente florida situazione patrimoniale delle associazioni di volontariato, si rivelerebbero, oltretutto, presumibilmente inutili anche allo scopo di garantire l'integrale risarcimento al danneggiato.

Nelle ipotesi in cui, invece, l'azione del volontario si inquadri all'interno di un rapporto convenzionale con enti pubblici, ed il fatto dannoso si verifichi nell'adempimento di obbligazioni proprie del soggetto pubblico, deve ritenersi la responsabilità concorrente di quest'ultimo, il quale, così come risponde del fatto illecito del dipendente, è responsabile, altresì - in base al combinato disposto degli artt. 1.218 e 1.228 c.c. - per i danni cagionati dai volontari. La spontaneita e le motivazioni sottostanti all'operato dei volontari non possono, invero, condurre, all'esonero della responsabilita per coloro ai quali la legge attribuisce istituzionalmente la cura di interessi pubblici e sociali. Nell'esempio fatto, pertanto, si sarebbe potuta ritenere la responsabilità concorrente dell'ente sanitario, con il quale la Misericordia intratteneva il rapporto convenzionale legittimante l'intervento dei volontari. (B) Per quanto concerne la possibile

attenuazione del quantum di risarcimento dovuto dal volontario in conseguenza della propria responsabilità, la sua configurazione presupporrebbe il riconoscimento normativo della rilevanza, in alcune fattispecie, delle motivazioni che hanno indotto il danneggiante a porre in essere la condotta da cui è derivato l'evento dannoso. Tale rilevanza non è dato cogliere nel sistema codicistico della responsabilità civile, ove il legislatore ha riguardo - come noto - ai soli nessi psichici della capacità di intendere e di volere e del dolo o della colpa. Tuttavia, nel codice stesso - oltre a tutte quelle fattispecie in materia contrattuale nelle quali, a seconda della natura onerosa o gratuita dell'atto, si diversifica il regime della responsabilità conseguente all'inadempimento esiste almeno una norma (art. 2.030, 2° comma, c.c.), con la quale - nell'ambito della gestione d'affari - al giudice è attribuito il potere di ridurre discrezionalmente il risarcimento dei danni causati dal gestore per effetto della sua colpa. L'applicazione analogica della suddetta disposizione alla fattispecie oggetto del nostro esame è subordinata all'individuazione, sul piano interpretativo, di profili di affinita, da un lato, tra la figura del volontario e quella del gestore d'affari, e dall'altro, tra le caratteristiche dell'operato del volontario e le circostanze che giustificano la discrezionalità giudiziale relativa alla responsabilità del gestore. La prima operazione esegetica e già stata compiuta con successo da autorevole dottrina che, alla luce della direttiva costituzionale di solidarieta (art. 2 Cost.), ha negato il carattere eccezionale della liceità dell'intrusione nella sfera giuridica altrui ed è giunta a considerare pienamente giustificata l'applicazione analogica della disciplina della gestione d'affari a figure parzialmente atipiche. Per il soccorritore privato, ad esempio, è stata invocata tale analogia per giustificare il diritto al risarcimento dei danni eventualmente subiti in seguito all'intervento di salvataggio. Poiché non v'è dubbio, peraltro, che, come il soccorritore occasionale, anche l'aderente ad un'associazione di volontariato meriti che la legge abbia riguardo alla generosità

del suo agire in occasione del possibile

verificarsi di eventi pregiudizievoli a sé o ad altri, parimenti deve ritenersi che il principio della c.d. moderazione del danno sia applicabile all'ipotesi di responsabilità civile del volontario per la sussistenza dei medesimi presupposti che giustificano il favor legislativo verso le iniziative solidaristiche del gestore.

L'opposta soluzione, del resto - conforme ad una concezione meramente patrimonialistica dell'istituto della gestione - condurrebbe ad un'irragionevole disparità di trattamento tra colui che abbia agito con l'intento di salvaguardare il patrimonio altrui e colui che abbia operato tutela dell'altrui persona: disparità che, nel contesto dei valori appartenenti all'attuale ordinamento giuridico, potrebbe semmai giustificarsi ove essa consistesse proprio nei s~uoi termini opposti.

Pertanto, nella denegata ipotesi che il danno cagionato a terzi dall'esercizio dell'attività di volontariato non risulti indennizzabile per effetto del rapporto assicurativo, la responsabilità civile del volontario, esclusiva o concorrente, potrà essere adeguata, in virtù degli esposti principi, all'esigenza di contemperamento tra l'interesse del terzo danneggiato al ristoro del danno subito e quello del volontario al riconoscimento giuridico della meritevolezza dell'attività svolta.

In conclusione, è opportuno ricordare come la complessiva legittimità costituzionale della legge n° 266/91 sia stata anche di recente confermata da una pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza 31 dicembre 1993, n° 500), che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art.15 della legge n° 266/91, relativo ai fondi speciali istituiti presso le regioni, gestiti dalle organizzazioni di volontariato per il sostegno e la qualificazione dell'attività e costituiti per il tramite di accantonamenti obbligatori da parte degli istituiti di credito di diritto pubblico (disciplinati dal decreto legislativo nº 356/ 90), tra i quali le Casse di Risparmio aventi l'obbligo di destinare alle medesime finalità (costituzione di fondi speciali) una somma pari ad un decimo delle somme destinate ad opere di beneficienza e di pubblica utilità ai sensi dell'art. 35, comma 3°, del regio decreto 25 aprile 1929, nº 967 e successive

modificazioni.

La Corte - dopo aver richiamato, quanto alla natura dell'attività di volontariato ed alle ragioni costituzionali del favore legislativo, la sua precedente pronuncia nº 75/92 - ha, in particolare, escluso che le descritte prestazioni patrimoniali coattive possano avere natura tribútaria, trattandosi di prestazioni «che il legislatore ha previsto a carico degli enti che liberamente esercitano la facoltà della ristrutturazione [prevista dall'art. 1 del decreto legislativo n° 356 del 1990], al fine di canalizzare specificamente ad attività rivolte al volontariato un minimo di risorse che già per tradizione e statuti erano genericamente destinate a fini di utilità sociale».

Peraltro, la stessa Corte rivolge un indiretto monito al legislatore a favore di futuri interventi correttivi dell'attuale disciplina di legge, della quale - pur riconoscendo il fondamentale contenuto di valorizzazione e promozione del volontariato - non tace l'esistenza di aspetti «incongruenti o lacunosi», alla cui individuazione siamo anche tutti noi chiamati nella rispettiya veste di interpreti ed operatori.



Il ministro per gli affari sociali Fernanda Contri intervenuta alla presentazione della ricerca interdisciplinare affidata dal C.N.R. al C.N.V.. (Foto P. Cesare)

RAPPORTO FINALE DELLA RICERCA PER IL CNR/CNV

Pierpaolo Donati

1. Objettivi della ricerca.

La novità dell'indagine consiste nell'aver considerato la famiglia come una rete di relazioni in un sistema complesso di cure orientate alla persona. Molte ricerche indagano i «modelli» familiari come fossero «cose»: questà ricerca ha voluto studiare le strutture e i comportamenti delle famiglie non come modelli già-dati o già-strutturati, ma come sistemi relazionali variabili nel tempo che si modificano in relazione alle esigenze di cura delle persone più deboli (bambini 0-10 anni che vivono con la madre sola, famiglie con un anziano di 80 o più anni in casa, famiglie con un handicappato adulto in età 18-54-anni). E ciò soprattutto a fini di intervento e di politica sociale: se, infatti, è vero che le famiglie sono reti relazionali complesse, i loro bisogni vanno definiti come problemi di relazionamento, e così pure le soluzioni a tali bisogni.

2. Risultati.

Innanzitutto è stato verificato che la gran parte delle famiglie (circa i 2/3) hanno una importante «rete informale» - costituita da parenti, vicini, amici, e volontari spontanei - che modifica il senso pratico della vita familiare, i suoi bisogni, i suoi tentativi di risposta ai bisogni. Tale rete informale risulta essenziale per poter far fronte ai bisogni di vita quotidiana. Senza di essa le famiglie non potrebbero trovare quel minimo di risorse per rendere vivibili la situazioni più cariche di stress e di difficoltà. Tuttavia, e questo è il secondo aspetto su cui attirare l'attenzione, questa rete informale non è riconosciuta dai servizi cosiddetti «formali» (servizi pubblici dello Stato), anzi risulta alternativa a questi ultimi: se c'è la rete informale i servizi si impegnano altrove, là dove la rete manca. Per conseguenza non si attiva nessuna collaborazione e i due mondi (famiglie e servizi pubblici) restano separati. Con gravi disfunzioni, costi più elevati, e la mancata sinergia di motivazioni e competenze fra i settori privato e pubblico.

Il terzo settore (volontariato) più organizzato appare esso stesso invischiato in questa logica: risulta assente quando la famiglia cerca di risolvere da sola i problemi, anche se con grandi sacrifici e tensioni, mentre è presente quando dovrebbe intervenire il servizio pubblico, di cui spesso risulta supplente. Quasi assente è la propensione a ricorrere a servizi di mercato (ossia a pagamento), di cui si vorrebbe fare a meno, anche se di fatto - specie per gli anziani - essi sono largamente utilizzati soprattutto al Nord). Del tutto assente è la valorizzazione delle possibili sinergie fra il settore privato di mercato e quello di privato sociale, per via di una forte mediazione

esercitata dallo Stato sul privato sociale. Quali sono le cause di questo stato di cose? La mancanza di collaborazione fra reti formali (professionali) e informali (dalla parentela ai gruppi amicali e di volontariato più spontaneo) può essere ricondotta sia alle famiglie, che talvolta tendono a chiudersi in se stesse, ricorrendo ai servizi pubblici solo quando la rete informale è assente o molto carente, sia, viceversa, al modo di operare dei servizi istituzionali che «non vedono» le reti sociali. La ricèrca ha verificato che entrambe queste cause giocano un certo ruolo (in misura diversa a seconda delle situazioni). Al tempo stesso essa mostra che queste due cause sono correlate fra loro. In altre parole, i comportamenti delle famiglie sono speculari e vengono rafforzati da analoghi comportamenti da parte degli operatori pubblici. Poiché spetta ai servizi pubblici formali il compito professionale di attivare relazioni più comunicative e collaborative con le famiglie, è soprattutto su questi ultimi che incombe la responsabilità - non indifferente - di prendere coscienza di questo stato di cose e di modificarlo. Si impone un nuovo stile di formazione degli operatori e un nuovo disegno del sistema dei servizi per il benessere.

3. Implicazioni operative.

Gli interventi di politica sociale per la famiglia andranno completamente ripensati alla luce del fatto che essi sono attualmente troppo rigidi: essi presuppongono un modello di famiglia standardizzato e fisso nel tempo che è del tutto irrealistico nel caso delle situazioni di maggior debolezza sociale. In altri termini le politiche sociali vanno rese più flessibili rispetto alle esigenze delle famiglie come sistemi relazionali che si modificano nello spazio e nel tempo, in funzione sia del tipo di persona debole da assistere sia in funzione del ciclo di vita della famiglia stessa.

In particolare si tratta di costruire un sistema di protezione sociale basato su «sistemi a rete» che tengano conto delle modulazioni spazio-temporali dei bisogni familiari, attraverso nuove combinazioni di interventi formali e informali, publici e privati. La parola-chiave è qui «community care», ossia una presa in carico della comunità da parte della comunità stessa, che consideri la famiglia come soggetto e non solo come destinatario passivo dei servizi, in particolare socio-sanitari. Se la famiglia è inserita in un sistema relazionale, è su questo sistema che va fatta la diagnosi dei problemi e va rivolta la terapia sociale. Se la cura è un sistema a rete, occorre che gli interventi per il benessere diventino «interventi di rete».



LE RISPOSTE DELL'ESPERTO

IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI POSSONO ENTRARE A FAR PARTE DI ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO.

- D. A titolo di responsabile di una associazione di volontariato che opera nel settore dell'assistenza agli emarginati, vorrei sapere se alcuni immigrati extracomunitari attualmente nel nostro paese con regolare permesso di soggiorno, possono entrare a far parte della nostra associazione
- R. La possibilità di far parte di un'associazione da parte di un cittadino extracomunitario con regolare permesso di soggiorno non trova limiti né di natura formale, né di natura sostanziale. L'art. 18 della Carta Costituzionale che sancisce il principio della libertà di associazione si riferisce ai cittadini italiani, ma ciò non può essere letto al contrario negando tale diritto al cittadino straniero, specialmente come nel caso in esame in cui la struttura che associa è di «cittadinanza» italiana.

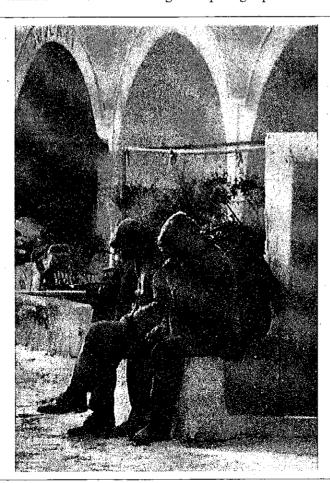
LA SPONSORIZZAZIONE È SOGGETTA AL REGIME FISCALE. L'EMISSIONE DI FATTURA PER OGNI PRESTAZIONE.

D. Nel 1994 organizzeremo una serie di convegni per i quali avremmo, da parte di una Società di servizi finanziari un contratto di specializzazione. Nei confronti di tale società non assumeremo nessun obbligo se non quello di esporre il marchio di tale Società nel fondo della locandina dei convegni e la possibilità di rendere noto al

pubblico la sponsorizzazione.
La nostra Associazione è un ente
non commerciale che principalmente
svolge attività diversa
dall'organizzazione di convegni.
Vorremo sapere come registrare le
somme derivanti dalla
sponsorizzazione e se dobbiamo
emettere fattura per ogni convegno.

R. Le attività di sponsorizzazione sono considerate dal fisco con presunzione assoluta come attività commerciali. Pertanto scattano gli obblighi in tema di IVA e imposte dirette.

L'emissione di fattura è obbligatoria per ogni prestazione.



da "La rivista della montagna" Settembre 19

L'ESPERTO RISPONDE

RISERVATO ALLA SEGRETERIA

		i
PROT.	-	DAT

Rubrica di consulenza a cura della redazione di

Volontariato Oggi

Via A. Catalani, 158 - 55100 Lucca

1			•	-		
				-		
		·				
					-	
· · ·					•	
-					,	
	·	·		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		
				-		
	DATI DEL	LETTORE O ASS	ociazione			
rente		. •				
OCIAZIONE					N°	
						
	CITTÀ					

Per garantire un servizio migliore invitiamo i lettori a rispettare, nella formulazione della domanda, alcune semplici regole.

- Inviare una sola domanda per volta, esposta in modo chiaro e sintetico.
- Le domande dovranno essere scritte a macchina o in stampatello utilizzando lo spazio riservato.
- Il lettore dovrà indicare anche i dati richiesti.
- Se nella domanda sono citate leggi, decreti, o altro, è opportuno indicare in modo preciso i riferimenti.

La redazione fornirà le risposte ai questiti più significativi compatibilmente con le esigenze di stampa.

Ai temi che richiedono una trattazione più ampia la redazione risponderà con articoli pubblicati su Volontariato Oggi.

LE PUBBLICAZIONI DEL CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO



di M. Gorgoni.
Rappresenta un importante ed originale
contributo in questo campo
che esamina il collegamento tra
reti informali e servizi sociali pubblici,
provvedendo ad una ricostruzione
sistematica del coacervo dei singoli
dati normativi riconducibili all'unità.





AA.VV.
Raccoglie alcuni contributi e riflessioni sviluppate in questi anni sul tema del self-help nel nostro paese, per approfondire la conoscenza di un fenomeno in forte espansione, ma di cui sono ancora incerte le caratteristiche e i confini.

AA.VV.

Il quaderno raccoglie
le comunicazioni effettuate
durante il seminario organizzato
dal C.N.V. allo scopo di
approfondire le prospettive
della L. 184/83.

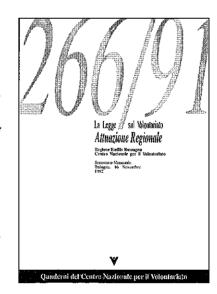


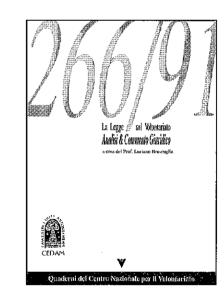


AA.VV.
L'indagine Il bambino abbandonato"
condotte presso i tribunali di Torino,
Firenze e Roma, è il primo tentativo
di approfondire i problemi che si
intrecciano alla situazione
di abbandono di un minore.

ità!Novità!Novità!Novità!Nov

Atti Seminario.
Si tratta della raccolta
degli interventi e
approfondimenti
avvenuti durante
il seminario nazionale
di studio promosso
a Bologna dal C.N.V.
e dalla Regione
Emilia Romagna
sulla legge quadro
del Volontariato





Commento alla legge-quadro sul volontariato realizzato nell'ambito di una ricerca interdisciplinare (giuridica e sociologica) sul tema "Famiglia, organizzazione sociale e Volontariato" condotta dal C.N.V. in attuazione di una convenzione con il C.N.R.

Per ognuna delle pubblicazioni, a parziale rimborso delle spese di realizzazione e spedizione, è richiesto un contributo di L. 10.000 da effettuarsi su bollettino di c/c postale n. 10848554 intestato a Centro Nazionale Volontariato c.p. 202 - 55100 Lucca, specificando la causale del versamento.

VOLONTARIATO OGGI

AGENZIA DI INFORMAZIONE DEL CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO, STUDI, RICERCHE E COLLEGAMENTO FRA LE ASSOCIAZIONI ED I GRUPPI

Comitato di redazione MARILENA PIAZZONI, GIOVANNI PETTINATO, MARIA PIA BERTOLUCCI, ROSSANA CASELLI, ROBERTA DE SANTI, ALDO INTASCHI, TIZIANA MARTINELLI, ELA MAZZARELLA, COSTANZA PERA, STEFANO PARDINI, STEFANO RAGGHIANTI, ELENA GHILARDI

> Direttore responsabile BRUNO FREDIANI Aut. Trib. di Lucca n. 413 del 25-09-1985 Anno X - n. 2 - Febbraio 1994 Sped.Abb.Postale • Pubbl. inf. 50% - Contlene I.R.

Via Catolani, 158 - LUCCA
Tel. (0583) 41 95 00 - Fax (0583) 41 95 01

Recapilo postole:

Centro Nazionale per il Volontariato - C.P. 202 - 55100 LUCCA

Abbonamento annuo

L.20.000 su c.c.p. n.10848554 intestato a:

Centro Nazionale per il Volontariato - Via Catalani, 158 - 55100 LUCCA

La riproduzione totale o parziale di articoli e notizie è consentita citandone la fonte

Coordinamento Grafico AGF s.r.l.- Comunicazione Integrata Globale - Piazza Cittadella - Lucca Fotocomposizione
LA BOTTEGA DELLA COMPOSIZIONE - Via delle Sette Arti - Lucca Stampa NUOVA GRAFICA LUCCHESE - Via Erbosa - Ponteletto - Lucca



ASSOCIATO ALL'UNIONE ITALIANA STAMPA PERIODICA

