

Volontariato

Aggiornato

istri
le
i

zione

aliani

prati
tiche

59 - PD
to



sociati

N. 2 • Marzo 1999 - Sped. A. P. 45% Art. 2 c. 20/b legge 662/96 - Filiale di Lucca - Contiene I.R.



Foto F. Ricci

1 Reti di ragno:
una trappola per
il volontariato?

4 I numeri del
volontariato sociale
in Italia

7 Prossime scadenze delle
dichiarazioni fiscali
relative al 1998

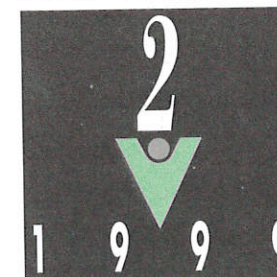
10 Segnalazioni

15 Firmato un nuovo
protocollo d'intesa
tra Governo e
Forum permanente
del Terzo Settore

18 Manifesto del
volontariato per
le elezioni europee

21 Volontariato per i beni
culturali in Italia

24 L'esperto risponde



**Vuoi sapere cosa accade
nel mondo del volontariato?**

Abbonati a:

Volontariato Oggi

Agenzia di Informazione del Centro Nazionale per il Volontariato



**L'abbonamento per l'anno 1999
è di L. 20.000**

**da effettuare con versamento su
c.c.p. n. 10848554 intestato a:
Centro Nazionale per il Volontariato
Via Catalani, 158 - 55100 LUCCA**

**Indirizzo INTERNET <http://cnv.cpr.it>
e mail cnv@cnv.cpr.it**

VOLONTARIATO OGGI

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

Comitato di redazione

Maria Pia Bertolucci, Rossana Caselli,
Roberto De Santis, Elena Ghilardi, Aldo Inaschi,
Tiziana Martinelli, Ela Mazzarella,
Marilena Piazzoni, Stefano Ragghianti

Direttore responsabile

Costanza Pera

Aut. Trib. di Lucca n. 413 del 25-09-1985
Anno XV - n. 2 - Marzo 1999
Sped. in A. P. 45% art. 2 c. 20/b legge 662/96
Filiale di Lucca - Contiene I. R.

Sede:

Via Catalani, 158 - LUCCA
Tel. (0583) 41 95 00 - Fax (0583) 41 95 01
<http://cnv.cpr.it> - e-mail: cnv@cnv.cpr.it

Recapito postale:

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

Fotocomposizione

la Bottega della Composizione

Stampa

Nuova Grafica Lucchese



ASSOCIATO

ALL'UNIONE ITALIANA STAMPA PERIODICA



Periodici del volontariato

**Pubblicazione realizzata nell'ambito della
convenzione con il CNR, Ente patrocinatore
e finanziatore della ricerca su "Ruolo della
famiglia e del settore non-profit e della
telecomunicazione per la fondazione di
una politica sociale a rete integrata".**

Presidente

Maria Eletta Martini

Vice Presidenti

Giuseppe Bicocchi - Enrico Cini
Patrizio Petrucci - Marilena Piazzoni
Dina Formichini
responsabile Attività CNV Nord Italia

Comitato Esecutivo

ASP - AVIS - Frattini - Mo. V.I.
Corrado Corghi
responsabile Volontariato Internazionale
Maria Pia Bertolucci
responsabile Coord. Beni Culturali

Comitato Scientifico

Achille Ardigò - Francesco Busnelli
Claudio Calvaruso - Rossana Caselli
Giovanni Nerio
Emanuele Ranci Ortigosa

Direttore

Aldo Inaschi

RETI DI RAGNO: UNA TRAPPOLA PER IL VOLONTARIATO?

di Rossana Caselli

Le parole-chiave che oggi sempre più troviamo parlando in ambito di volontariato sono soprattutto tre: nuovi tavoli di concertazione, patti di solidarietà, qualità. Le tre parole, apparentemente con significati molto diversi, in effetti sono strettamente connesse tra di loro e stanno ad indicare un fenomeno che sta sempre più investendo il mondo del volontariato senza che neppure forse quest'ultimo abbia fatto in tempo ad accorgersene.

Il piano sanitario nazionale 1998-2000 s'intitola "Un patto di solidarietà per la salute" e riserva uno spazio privilegiato proprio al mondo del volontariato. "Il volontariato rappresenta - si afferma nel Piano - un momento forte del nuovo patto solidale, in ragione del suo contributo alla umanizzazione del servizio e per le istanze etiche di cui è portatore. Con la sua presenza contribuisce a dar voce ai bisogni dei soggetti svantaggiati e svolge un ruolo importante nella valutazione partecipata della qualità dell'assistenza". Il Piano prevede poi varie modalità per dar concretezza a tale patto, non ultima proprio la ridefinizione della qualità dei servizi sanitari col contributo delle associazioni di volontariato e l'attivazione di piani per migliorarla da parte delle ASL.

Anche in ambito sociale si assiste alla ricerca di nuovi tavoli di confronto con il mondo del volontariato per programmare e progettare servizi territoriali integrati e a rete: se ne fa riferimento esplicito in tutte le proposte di legge per il riordino dei servizi sociali e soprattutto vi sono già normative nazionali di settore (si veda ad esempio la L. 285/97) o regionali (si veda ad esempio la L.R. toscana 72/97) che indicano questa nuova strada da percorrere assieme istituzioni e mondo del volontariato.

Per il mondo del volontariato si aprono così nuove prospettive che suscitano da una parte

il timore di essere imbrigliato e fagocitato dalle istituzioni perdendo la propria autonomia d'azione e di pensiero, dall'altro nuove opportunità di entrare maggiormente e con modalità innovative nella fase decisionale e progettuale delle istituzioni. Ciò potrebbe significare ampliare la incisività dell'azione del volontariato, ma permangono comunque molte perplessità in proposito soprattutto valutando criticamente tutte quelle forme di partecipazione sociale all'interno delle istituzioni e sul territorio che in vario modo e misura si sono mostrate fallimentari nel corso di questi ultimi decenni.

Quindi, niente di nuovo? Sarebbe troppo sbrigativo e riduttivo interpretare così la risposta a queste nuove tendenze, non tanto se ci si sofferma a leggere le dichiarazioni d'intenti o i nuovi dettati normativi, quanto soprattutto alla luce dei fatti, ossia delle prime esperienze che concretamente ormai si stanno affermando in vari territori del nostro paese e che ci permettono già di trarre alcune considerazioni e bilanci in proposito.

Da alcune ricerche svolte - ed i cui risultati sono stati riportati dalla dottoressa M. Chiara Bassanini nel corso del **seminario nazionale** svoltosi il 12.3.99 a Firenze, organizzato dal CNV, dal titolo "**Volontariato, riforma amministrativa e rinnovamento dello stato sociale**" - risulta che si sta affermando ormai diffusamente un sistema di servizi sociali e socio sanitari di tipo "adattivo", ossia un modello di progettazione e realizzazione di servizi in collaborazione tra enti locali e terzo settore in cui si tende a superare una rete di tipo gerarchico. Per rete di tipo gerarchico s'intende una "rete di ragnò", in cui vi è un centro (l'ente pubblico), da cui partono a raggiera tanti interventi singoli gestiti da organismi diversi, anche del terzo settore, ma che attuano servizi per conto dell'ente pubblico e spesso anche

simili a quelli che potrebbe attuare l'ente pubblico disponendo di tutte le risorse adeguate. Ciò che sta invece affermandosi in alcune esperienze di dimensioni locali, seppur in modo talora contraddittorio, sono tipi di intervento in cui prevale la autoregolazione delle parti, momento per momento, rispetto agli obiettivi che si concordano e su cui promuovere sinergie tra enti pubblici e terzo settore. È quindi proprio l'assetto gerarchico della rete che viene ad essere rimodellato di volta in volta in questi nuovi tavoli di concertazione ed in cui le regole vengono di nuovo messe in discussione e i ruoli reinventati.

Esperienze di questo tipo si possono ormai riscontrare in molte parti d'Italia: a Reggio Emilia assistiamo a una progettazione partecipata di oltre due anni tra operatori dei servizi sociali del pubblico e del privato sociale per nuovi servizi alle famiglie; ad Arezzo sono stati attivati dal '98 tavoli di concertazione col terzo settore che stanno comportando tra l'altro nuovi servizi per gli anziani; interessanti iniziative si sono sviluppate anche in Veneto per i servizi all'infanzia, e l'elenco potrebbe continuare ancora per molto.

I presupposti su cui poggiano questi tipi di esperienze in corso, secondo M. Chiara Setti Bassanini, sono da ricercarsi nella storia stessa dei servizi sociali e sanitari di questi ultimi anni e possono essere riassunti nei seguenti tre punti:

1) La tendenziale integrazione tra i servizi sociali e sanitari a livello locale.

Nella riforma sanitaria prevista con la L. 833 si parlava di integrazione tra i servizi sociali e sanitari introducendo il concetto di territorialità, ossia di valorizzazione delle comunità locali in cui si individuavano potenziali risorse di cura. Seppure negli anni successivi questo concetto sia stato accantonato dalla legislazione nazionale e regionale, molto più attenta al risparmio e ad un'amministrazione che introducesse per tale via la separatezza tra interventi sociali e sanitari, si assiste oggi invece ad una tendenziale inversione di orientamenti. Già con la legge delega alla finanziaria del '98 per la riforma sanitaria si ricomincia a valorizzare sia l'integrazione degli interventi sociali e

sanitari, sia la valorizzazione della dimensione locale di questi interventi, attivando le risorse territoriali specifiche, comprese quelle del terzo settore. È questo il senso anche di parte del piano sanitario nazionale 1998-2000.

2) Esternalizzazione.

Con gli anni '90 in particolare si accentua la tendenza a "esternalizzare", ossia a dare all'esterno servizi che l'ente locale o l'azienda sanitaria non gestisce, ma finanzia. Anche il mondo del volontariato è coinvolto in questo processo, soprattutto quelle organizzazioni che già si erano caratterizzate per la produzione di servizi e che, per garantirne la continuità ed un buon livello qualitativo, hanno così scelto di utilizzare sempre più ampie e stabili collaborazioni dei professionisti a fianco dei propri volontari. Ciò ha comportato, da un lato, per queste organizzazioni di volontariato, una crescente dimensione d'impresa e la necessità quindi di far quadrare i bilanci; dall'altro lato, per l'ente locale, si è talvolta però utilizzata l'esternalizzazione solo con l'ottica della ricerca del risparmio, senza valorizzare la qualità, la diversa qualità dei servizi di cui è portatore il volontariato ed il terzo settore in genere. Ne è risultato talora un "utilizzo miope" dei servizi del volontariato e ciò è confermato talora dallo sviluppo dei criteri di accreditamento che sono adottati anche per il terzo settore.

L'accREDITAMENTO è uno strumento di valutazione della qualità accertata dall'ente pubblico che può infatti essere inteso sostanzialmente in due modi:

- o come autorizzazione da parte delle istituzioni pubbliche all'erogazione di servizi da parte di una organizzazione (in questo caso di volontariato) in base a certi requisiti organizzativi di tipo minimo. In questo caso l'organizzazione diviene così abilitata a offrire certi tipi di servizi sanitari o sociali purché sia rispondente a certi standards predefiniti.
- Oppure, l'accREDITAMENTO può essere - come accade in Gran Bretagna - un processo di definizione di requisiti qualitativi dei servizi che sono stabiliti a livello locale, tra "pari" (enti pubblici e organizzazioni del privato sociale). Ciò accade soprattutto per sviluppare percorsi di eccellenza, ossia non per stabilire una norma uniforme di requisiti qualitativi standard, ma per realizzare servizi

di alta qualità (superiore quindi agli standards), valorizzando la dimensione locale e "relativa" di ogni servizio ("relativa" perché: ciò che vale per certe persone non vale per tutte ed in ogni contesto). La qualità dei servizi socio-sanitari in effetti è sempre "relativa", ossia relativa rispetto al territorio ed alle specificità delle persone per cui quei servizi sono stati progettati e realizzati.

Quindi, nella logica di tipo "autorizzativo", ossia nel caso di accreditamenti per standard prestabiliti, il volontariato rischia di non essere valorizzato per quello che può offrire di "diverso", ed anzi è disincentivata proprio quella diversa qualità di cui sono portatori.

Si nota però oggi la tendenza, in recenti esperienze, a dimensione locale, a valorizzare criteri di accreditamento "tra pari" intesi come valorizzazione della ricerca della qualità "relativa", secondo quanto già detto sopra (per esempio, criteri di accreditamento tra pari per i servizi psichiatrici sono stato adottati dall'USL 2 di Massa Carrara).

3) La "rete" che quindi si tende a sviluppare in questi tipi di esperienze è caratterizzata sempre più da un "aggiustamento" reciproco delle parti in cui i rispettivi ruoli sono riposti in discussione e ridisegnati giorno per giorno, verso il superamento delle "reti di ragno". Se infatti si continuasse a sviluppare reti di ragno, in cui l'ente pubblico è al centro e continuando ad avvalersi dei servizi del terzo settore in una logica piramidale e quindi gerarchica con l'obiettivo prevalente del risparmio, il volontariato ed il terzo settore in genere si appiattirebbero sempre più su criteri di erogazione di servizi in tutto e per tutto simili a quelli dell'ente pubblico, spesso perdendo così la propria capacità innovativa in termini di "qualità relativa" di cui invece è espressione.

Solo riconoscendo quindi da parte dell'ente questa "parità" e autonomia di ruolo e d'azione del volontariato, questo suo essere portatore di innovazioni anche in termini di qualità dei servizi, allora si potranno sviluppare "nuovi" tavoli di concertazione, e non i soliti di cui già si è stati spettatori in questi anni. Nuovi soprattutto perché è il ruolo stesso dell'ente che cambia: è un ruolo di sostegno, di supporto alla rete, valorizzando le specificità di tutte le sue

componenti, senza pretendere di omologarle a se stesso, ma riconoscendo il diverso tipo di apporti dei soggetti che la compongono, valorizzandoli, incentivandoli, come indispensabili apporti in un percorso di ricomposizione sociale di cui tutti, anche l'ente pubblico, fa parte.

È questo un percorso certamente nuovo nel dialogo tra enti pubblici e volontariato. Ciò comunque presuppone anche da parte del volontariato sicurezza della propria identità. Ed è questa che forse è talvolta mancata in questo periodo di forti cambiamenti e transizioni nel processo di ridefinizione dello stato sociale.

Ma la sicurezza della propria identità è forse più facilmente perseguibile da parte del volontariato se anche gli enti pubblici smettessero, non solo a parole, di ricercare nel terzo settore in genere solo modalità di risparmio nella produzione di servizi, o solo forme di rappresentanze della cittadinanza: in sostanza se smettessero di vedere nel volontariato il proprio alter-ego, quello che l'istituzione vorrebbe ma non riesce a fare o ad essere.

Il volontariato è altro: è soprattutto portatore di innovazione sociale, ossia implica, con la sua stessa esistenza, una diversa qualità dei servizi, perché diversa è la sua modalità di idearli, progettarli, attuarli, valutarli, e soprattutto diverso è il modo di porsi al servizio di e con gli altri. In quest'ottica non è solo un possibile erogatore di servizi per conto dell'istituzione, ma l'istituzione può rinnovarsi e rafforzarsi se riesce a valorizzare quest'espressione della cittadinanza, della comunità locale, rispettando la diversità e l'autonomia, ritrovando - in quanto ente pubblico - il "senso" del proprio essere e porsi al servizio delle persone e delle comunità locali. Insomma, il volontariato potrebbe essere quindi un'opportunità di rinnovamento per lo stesso ente pubblico, per superare l'ottica puramente amministrativa e di controllo che talora sembra prevalere nei confronti delle comunità locali, ridefinendo il dialogo sociale sul territorio.

Al volontariato, comunque, s'impone il compito di cambiare ed innovare, giorno dopo giorno, anche le reti di ragno.

I NUMERI DEL VOLONTARIATO SOCIALE IN ITALIA

di Paola Springhetti

C'è, in Italia, un'organizzazione di volontariato ogni 3500 cittadini. Sono tante o poche? La risposta è difficile, ma un'analisi qualitativa del fenomeno ci permette di guardare ad esso con una certa soddisfazione: si tratta di un volontariato radicato e innovativo nello stesso tempo, diffuso, vivace, in crescita per molti aspetti, anche se con pesanti interrogativi cui cercare risposte.

Una fotografia abbastanza completa è fornita dal secondo rapporto sul volontariato sociale italiano, pubblicato dalla Fondazione Italiana per il Volontariato con il titolo "Le dimensioni della solidarietà" e curato da Renato Frisanco e Costanzo Ranci. Il rapporto nasce da un percorso di ricerca che si basa sulla Banca dati della Fivol, che ha censito quasi 13mila organizzazioni in Italia secondo criteri piuttosto precisi: si tratta di organizzazioni composte da almeno cinque persone e con un minimo di strutturazione interna; che agiscono in modo continuativo e hanno almeno un anno di operatività alle spalle; che sono composte totalmente o prevalentemente da volontari; che operano a favore di terzi e così via....

Il radicamento e la diffusione

Il volontariato italiano ha radici storiche. Più di un decimo delle organizzazioni opera in modo continuativo da cinquant'anni e circa il 50% ha superato la soglia dei dieci anni di attività. A fronte di questo volontariato "storico" ce n'è uno giovane o giovanissimo: quasi la metà delle organizzazioni ha meno di dieci anni di vita. Sono due realtà che si confrontano e completano a vicenda: da una parte quella associativa forte e stabilmente insediata nel territorio, dall'altra quella dinamica e

creativa, nata dalle richieste legate ai nuovi bisogni e fortemente innovativa.

Il volontariato italiano ha anche una buona diffusione territoriale. Praticamente tutti i centri di almeno 80mila abitanti hanno almeno una organizzazione di volontariato, ma anche i centri più piccoli si difendono ben: l'80% di quelli compresi tra i 20mila e gli 80mila abitanti vedono la presenza di organizzazioni. Il volontariato è cresciuto nel Mezzogiorno, anche se il distacco con il Nord resta forte: nelle regioni settentrionali e centrali, infatti, si registra un numero di organizzazioni per 100.000 abitanti doppio rispetto a quello delle regioni meridionali. La zona di maggior presenza è il Nord Est. Bisogna dunque prendere atto del fatto che il volontariato è più presente non dove più forte è il bisogno, ma dove più sviluppata è la società civile e più efficiente lo Stato.

L'organizzazione e la spontaneità

Il volontariato è un fenomeno meno spontaneo di quello che a volte si pensa. L'80% delle organizzazioni ha uno statuto, il 50% ha anche un regolamento interno; il 60% prevede un unico organo dirigente, ma il 36% affianca ad un organismo decisionale "politico" uno più tecnico.

Ma l'aspetto interessante emerge dal confronto tra i dati dell'ultima rilevazione con quelli del '93: se molte organizzazioni sono andate strutturandosi, altre sono andate invece semplificando la propria organizzazione. Si può dire insomma che il volontariato tende a superare abbastanza rapidamente l'impostazione spontaneistica che in genere ne accompagna la nascita, ma non per questo necessariamente si

burocratizza, prova ne sia che sa riconquistare snellezza quando ne sente il bisogno.

Piccoli e grandi

Le organizzazioni di volontariato italiano sono in gran parte di piccolissima dimensione. In media hanno 16 volontari, ma un terzo delle organizzazioni non raggiunge i 10 componenti, mentre solo il 15% supera la soglia dei 50. La piccola dimensione, è ovvio, permette rapporti più stretti tra i componenti, ma ostacola la realizzazione di servizi su vasta scala. Tanto più che solo il 12% delle organizzazioni inserisce, accanto ai volontari, persone retribuite e solo il 7% utilizza obiettori di coscienza.

Si smentisce, così, un'altra idea che sembra andare di moda ultimamente: che il volontariato possa essere fonte di opportunità professionali. A fronte di 363mila volontari coinvolti nelle organizzazioni censite ci sono solo 5mila lavoratori.

Se piccolo è bello, però, anche l'essere affiliati ad un'organizzazione attiva su scala nazionale ha i suoi vantaggi. Più del 55% delle organizzazioni opera a livello di quartiere o di comune, un altro 19% opera a livello di più comuni limitrofi, ma il 58% delle organizzazioni è affiliato a un organismo più ampio, da cui è funzionalmente e gerarchicamente dipendente, pur mantenendo in genere ampi spazi di iniziativa, coerentemente con la vocazione "micro", localistica, del volontariato italiano.

Maturi e "normali"

Il volontariato tipo è... poco tipico. È infatti «un individuo "normale", pienamente inserito nella vita sociale e lavorativa, che svolge l'attività volontaria a margine delle altre occupazioni quotidiane, in una misura dunque necessariamente circoscritta». L'età media è di 41 anni, e il contributo dei giovani resta piuttosto limitato (3% fino a 18 anni, 27% circa fino ai 29 anni), come quello degli anziani (8,5% sopra i 65 anni). La maggioranza dei volontari è costituita da persone in condizioni professionali (53%), la

percentuale delle donne equivale a quella degli uomini, il titolo di studio è nella maggior parte dei casi il diploma (44%), anche se c'è un 42% di volontari che hanno fatto solo la scuola dell'obbligo: dato, questo, che conferma il carattere popolare del volontariato.

Col pubblico invece del pubblico

Sarà per le debolezze delle politiche socio-assistenziali del nostro Paese, sarà per l'influenza della dottrina sociale della Chiesa, fatto sta che il volontariato italiano ha una forte vocazione socio assistenziale: il 75% delle organizzazioni è attivo nei settori socio-assistenziali e dei servizi sanitari. Seguono i settori educativo, della protezione civile, dei beni culturali e ambientali, della promozione sportiva. Le attività più diffuse sono l'ascolto e l'animazione, mentre agli ultimi posti si trovano il sostegno economico e l'assistenza sanitaria.

Il volontariato si trova dunque, volente o nolente, ad assumere sia funzioni di supplenza dell'intervento pubblico, soprattutto quando si rivolge ai soggetti esclusi dal Welfare, sia funzioni complementari, là dove invece si integra con i propri servizi quelli pubblici.

Bravi, ma poveri

Le entrate medie delle organizzazioni di volontariato italiane non superano i 10 milioni. Un terzo delle organizzazioni non supera i 15 e resta sotto il 10% la quota di quelle che superano i 100 milioni. Nonostante l'importanza della sua funzione sociale e la ricchezza dei servizi offerti, dunque, il volontariato è povero. Questo dato smentisce un altro luogo comune, che cioè, il sostegno pubblico sia consistente. Il 48% delle organizzazioni volontarie non beneficia di alcun finanziamento pubblico e in ogni caso per il 72% delle organizzazioni la fonte principale di finanziamento è privata.

Tutto questo non significa, comunque, che il volontariato sia isolato: molto spesso agisce in collaborazione con lo Stato e con i servizi pubblici, e lo dimostra il fatto che il 52% delle organizzazioni volontarie è iscritta ai

registri regionali e circa un terzo è convenzionato con amministrazioni pubbliche (ma molte operano in collaborazione pur senza essere convenzionate).

Una solidarietà sempre più civile

Il confronto tra gli ultimi dati e quelli del '93 mette in luce un processo di laicizzazione del volontariato. Le organizzazioni che si dichiarano di radice cattolica sono passate dal 40% al 36% circa, mentre sono aumentate quelle che si dichiarano aconfessionali. Secondo il rapporto «se a questo aspetto si collega il fatto che nello stesso periodo aumenta il collegamento e la collaborazione con le istituzioni pubbliche, si può concludere che nel corso degli anni '90 il volontariato del nostro Paese abbia rafforzato il suo orientamento civile. Sempre più frequentemente l'azione delle organizzazioni di volontariato, in altri termini, intende iscriversi all'interno di un orizzonte di cittadinanza civile».

Chi vince e chi perde

Dal confronto con i dati di sei anni fa emerge un altro elemento importante: nonostante la povertà di risorse economiche che caratterizza il volontariato, si è verificata da un lato una riduzione del lavoro volontario all'interno delle organizzazioni, dall'altro un aumento delle risorse finanziarie. In sostanza, si può dire che poco più del 40% delle organizzazioni ha visto diminuire del 20% o più il numero dei volontari, mentre nello stesso periodo le entrate delle organizzazioni aumentavano mediamente del 35%.

Questo significa che c'è una tendenza a spostarsi da un modello in cui i volontari si impegnano intensamente con poche risorse economiche a un modello in cui l'impegno dei volontari è minore a fronte di una maggiore capacità di spesa. Parallela, però, vive la tendenza contraria, che vede aumentare le attività e il numero dei volontari, ed è una tendenza numericamente quasi altrettanto consistente.

Qual è dunque il modello vincente?

«Sembrirebbe che a crescere siano soprattutto le organizzazioni che superano una visione spontaneistica e amatoriale del volontariato... In crisi sono infatti le organizzazioni "associative" ed "eroiche", ovvero quelle fondate su un utilizzo intensivo di un piccolo gruppo molto coeso di volontari. A crescere sono invece le organizzazioni "aziendali" e "sinergiche", ovvero quelle che coniugano l'impegno volontario con la mobilitazione di un flusso di risorse economiche utili a qualificare migliorare sul piano metodologico e strumentale l'attività svolta».

Ma se questo è vero, si pone un altro interrogativo: non potrebbe essere proprio questo l'inizio della fine del volontariato? Il modello "aziendalista" è il naturale frutto di un processo di crescita o è il segno della trasformazione in qualcosa di altro, qualcosa che è indubbiamente utile ma che non è più volontario, perché sempre meno gratuito e sempre meno... volontario?

Complessivamente, il secondo rapporto sul volontariato italiano* conferma che esso si trova in un momento di transizione, in cui deve impegnarsi a ridefinire non solo ciò che è, ma ciò che vuole essere; a interrogarsi sul senso e sulle forme della dimensione della militanza come della dimensione politica; a trovare la sintesi tra il meglio della propria tradizione, e la necessaria apertura al nuovo e a un futuro che è tutto da progettare.

* Le dimensioni della solidarietà. Secondo rapporto sul volontariato sociale italiano.
A cura di Renato Frisanco e Costanzo Ranci
Fondazione Italiana per il Volontariato - 1999.

PROSSIME SCADENZE DELLE DICHIARAZIONI FISCALI RELATIVE AL 1998

di Stefano Ragghianti

Ci stiamo ormai avvicinando ai termini previsti per la presentazione delle dichiarazioni fiscali eventualmente dovute per l'anno 1998; a tale scadenza possono essere interessati anche gli enti non commerciali intesi nelle loro varie tipologie. In considerazione delle rilevanti novità che quest'anno interessano tali adempimenti, cerchiamo di fornire un rapido riepilogo delle principali scadenze, nel tentativo di sintetizzare le varie situazioni.

LA DICHIARAZIONE UNICA

La prima importante novità è rappresentata dal fatto che per l'anno 1998 è previsto l'obbligo della presentazione del cosiddetto modello UNICO 99 (dichiarazione unificata) per i soggetti che hanno il periodo di imposta coincidente con l'anno solare e che sono obbligati alla presentazione di almeno due delle seguenti dichiarazioni:

1. dichiarazione dei redditi;
2. dichiarazione IVA
3. dichiarazione IRAP
4. dichiarazione sostituiti di imposta.

In pratica la dichiarazione su modello UNICO è una dichiarazione unificata e complessiva che, se ne ricorrono i presupposti, permette di adempiere in unica soluzione a più adempimenti formali. I soggetti che invece devono presentare una sola delle dichiarazioni sopra elencate, non possono adempiere alla dichiarazione mediante modello unico, ma in via separata e con diverse scadenze.

Vediamo chi possono essere i soggetti obbligati.

Dichiarazione dei redditi

Sono tenuti alla dichiarazione dei redditi gli enti che nell'anno 1998 hanno posseduto redditi secondo la disciplina del DPR

917/1986 ed in ogni caso quelli tenuti alle scritture contabili in quanto svolgenti attività commerciali; ricordiamo che per effetto del decreto legislativo 460 del 1997, le attività istituzionali, elencate nell'articolo 10 del medesimo provvedimento, delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, non sono considerate attività commerciale ai fini delle imposte dirette. La dichiarazione di quest'anno deve effettivamente tenere conto di tutta la nuova disciplina introdotta con il citato decreto Onlus.

Dichiarazione IVA

In linea generale possiamo affermare che sono tenuti alla dichiarazione IVA i soggetti che nel '98 erano in possesso di numero di partita IVA, mentre non devono presentare la dichiarazione i soggetti in possesso del solo numero di codice fiscale. In pratica devono rispettare questo adempimento i soggetti che pur non avendo scopo di lucro svolgono anche una attività ritenuta dal fisco attività commerciale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

Ricordiamo inoltre che i soggetti che hanno optato, avendone i presupposti, per il regime di cui alla legge 398/1991, non devono presentare la dichiarazione IVA, mentre devono presentare la dichiarazione dei redditi ed eventualmente le altre dichiarazioni (Irap e 770) se e nella misura in cui sono singolarmente dovute.

Dichiarazione IRAP

Ricordiamo e sottolineiamo un adempimento che può invece riguardare molti enti senza scopo di lucro, siano essi associazioni di volontariato iscritte, ONLUS o comunque semplici enti non commerciali, anche se nel corso del 1998 non hanno

svolto attività commerciali: sono infatti obbligati alla dichiarazione IRAP i soggetti che nell'anno 1998 hanno svolto attività commerciale e quelli che anche non avendo svolto attività commerciali, hanno comunque pagato compensi per lavoro dipendente e assimilati (es: borse di studio), per collaborazioni occasionali di lavoro autonomo o collaborazioni coordinate e continuative.

Dichiarazione sostituti di imposta modello 770

Altro adempimento che frequentemente riguarda molti enti senza scopo di lucro è la dichiarazione dei sostituti di imposta mod. 770 per i soggetti che nell'anno 1998 hanno corrisposto vari compensi soggetti a ritenuta quali per esempio compensi per lavoro dipendente e assimilati, compensi per lavoro autonomo, abituale ed occasionale, collaborazioni coordinate e continuative. La dichiarazione dei sostituti può confluire nella dichiarazione unica solo a condizione che siano state effettuate ritenute a non più di venti soggetti.

Anche questo adempimento prescinde del tutto dal fatto che l'ente abbia o meno svolto attività commerciale, scattando ogni qualvolta sia stata effettuata una ritenuta come sopra indicata.

È poi del tutto evidente che se l'ente non si trova in alcuna delle situazioni sopra descritte, in quanto non ha alcuno dei presupposti indicati, non è obbligato alla presentazione di alcuna dichiarazione oppure solo ad alcune di esse.

Modalità di presentazione

Un'altra importante novità di cui occorre tenere conto, riguarda le nuove modalità di presentazione delle dichiarazioni. Quest'anno le dichiarazioni possono infatti essere presentate o direttamente dal contribuente su modelli redatti in forma manuale presso soggetti abilitati per legge all'invio telematico quali poste, banche e CAF, oppure predisposti su supporto magnetico e presentati da soggetti abilitati all'invio telematico quali dottori e ragionieri commercialisti etc. La legge prevede termini diversi nelle due ipotesi, mentre il versamento

delle imposte prescinde dalle modalità di presentazione delle dichiarazioni. Si ricorda che l'invio telematico è consentito solo a determinati soggetti che abbiano chiesto e ottenuto la prescritta autorizzazione dall'Amministrazione Finanziaria competente.

TERMINE DI PRESENTAZIONE DEL MODELLO UNICO

Dovrebbe essere noto che il termine per la presentazione della dichiarazione unificata - per i soggetti tenuti per legge o statuto all'approvazione del bilancio - è in pratica 'mobile' e non fisso, dipendente cioè dal termine stesso e dalla data di effettiva approvazione dello stesso. Non è quindi possibile indicare un termine unico per tutti questi soggetti.

Per i soggetti obbligati per disposizione di legge o di statuto all'approvazione del bilancio o rendiconto il termine di presentazione della dichiarazione UNICO 99 è stabilito in un mese dall'approvazione del bilancio o dal termine in cui doveva essere approvato, se la presentazione avviene in modo manuale; se invece la presentazione avviene in via telematica, il termine è fissato in due mesi dall'approvazione del bilancio. In ogni caso, il termine per il versamento delle imposte è fissato entro un mese dall'approvazione del bilancio o rendiconto. Per i soggetti che invece non sono obbligati per legge o statuto all'approvazione del bilancio, fermo restando il solito termine per il pagamento delle imposte, la presentazione deve avvenire con i seguenti termini: entro il 30 giugno in via manuale e entro il 31 luglio se in via telematica.

TERMINE DI PRESENTAZIONE DELLE DICHIARAZIONI SEPARATE

Se invece, l'ente in questione non è ammesso alla presentazione della dichiarazione unificata perché non deve presentare due o più delle dichiarazioni sopra indicate, i termini per le dichiarazioni 'semplici' sono diversi. Diciamo tuttavia sin da ora che, per quanto non impossibile, è assai raro che un ente che sia obbligato alla presentazione di una dichiarazione non sia obbligato anche alla presentazione di almeno una ulteriore dichiarazione.

Se per esempio un ente non commerciale è obbligato alla presentazione della dichiarazione IVA è assai probabile, anche se in effetti non necessariamente automatico, che sia anche obbligato alla presentazione della dichiarazione dei redditi; così, allo stesso modo, un ente che è obbligato alla presentazione della dichiarazione dei sostituti di imposta è molto probabile, anche se non sempre meccanico, che sia tenuto anche alla dichiarazione irap.

In ogni modo vediamo anche le scadenze separate.

Dichiarazione IVA

Il termine per la presentazione della sola dichiarazione IVA è fissato per il 31 marzo se effettuata in via manuale, al 30 settembre se la presentazione avviene per via telematica.

Dichiarazione modello 770

Se l'ente è tenuto alla presentazione separata del modello 770 per i sostituti di imposta in quanto deve solo questa dichiarazione, oppure ha effettuato ritenute per oltre venti soggetti, tale modello deve essere presentato entro il 31 maggio se in via manuale, oppure entro il 30 settembre se con modalità telematiche.

Dichiarazione dei redditi o irap

Nel caso di un ente che sia obbligato ad una sola delle indicate dichiarazioni, per individuare il termine di presentazione, occorre fare alcune distinzioni. Se per effetto del termine legale o statutario la dichiarazione sarebbe scaduta entro il 30 maggio, la presentazione manuale deve essere effettuata entro il 20 luglio e quella telematica entro il 30 settembre. Se invece per effetto del suddetto termine la dichiarazione avesse per scadenza un periodo dal 1 giugno al 30 luglio i termini di presentazione restano quelli sopra indicati, mentre sarebbero modificati i soli termini di versamento.

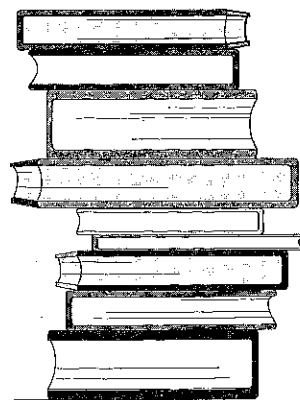
Dichiarazioni periodiche

Ricordiamo inoltre che nel corso del 1999 un nuovo adempimento riguarda i soggetti IVA, che sono tenuti alla presentazione di dichiarazioni periodiche (trimestrali o mensili). La prima dichiarazione periodica deve essere presentata entro il 30 aprile, relativamente al primo trimestre o ai primi tre mesi se in modo manuale.

Se la dichiarazione periodica viene presentata in via telematica la scadenza è fissata al 31 luglio, ma per i contribuenti mensili deve essere riferita ai primi cinque mesi.

RIEPILOGO PRINCIPALI SCADENZE

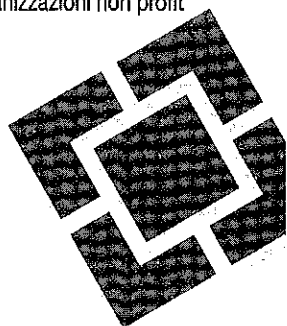
DATA	TIPO SCADENZA	SOGGETTI	NOTE
31 marzo 1999	Dichiarazione IVA	ENC con attività commerciale	Solo dichiarazione IVA manuale
Entro un mese dalla approvazione del bilancio	Unico 99	Con due o più dichiarazioni da presentare	Dichiarazione manuale
Entro due mesi dalla approvazione del bilancio	Unico 99	Con due o più dichiarazioni da presentare	Dichiarazione telematica
31 maggio 1999	Modello 770	Che hanno effettuato ritenute	Dichiarazione manuale
20 luglio 1999	Dichiarazione dei redditi o dichiarazioni irap, scadenti dal 1 giugno al 30 luglio 1999	Soggetti con una sola di tale dichiarazione	Dichiarazione manuale. Termine in base all'approvazione del bilancio
20 luglio 1999	Dichiarazione dei redditi o dichiarazioni irap, scadenti entro il 30 maggio	Soggetti con una sola di tale dichiarazione	Dichiarazione manuale. Termine in base all'approvazione del bilancio
30 giugno 1999	Unico 99	Soggetti con due o più dichiarazioni, NON tenuti all'approvazione del bilancio	Dichiarazione manuale
31 luglio 1999	Unico 99	Soggetti con due o più dichiarazioni, NON tenuti all'approvazione del bilancio	Dichiarazione telematica
30 settembre 1999	Dichiarazione IVA, dichiarazione 770, redditi e irap	Soggetti che non presentano il modello unico e presentano separatamente UNA sola della indicate dichiarazioni	Dichiarazione telematica



segnalazioni

MANUALE DI FUND RAISING

La raccolta di fondi
per le organizzazioni non profit



Carocci editore

MANUALE DI FUND RAISING

La raccolta di fondi per le organizzazioni non profit

Di F. Ambrogetti, M. Coen Cagli, R. Milano - Carocci Editore 1998 - L. 38.000

In tutte le società contemporanee, il settore non profit sta assumendo crescente importanza soprattutto nella produzione di servizi di welfare e nella lotta all'esclusione sociale. In anni recenti, si sta inoltre assistendo a una trasformazione delle organizzazioni non profit, chiamate sempre più a coniugare l'impegno sociale con le domande di professionalità e di capacità tecnica e organizzativa che provengono dalla società. In questo quadro, si pone anche la questione, spesso trascurata, della sostenibilità economica degli organismi non profit, che mette in causa la necessità di diffondere, in questa complessa e variegata realtà, conoscenze teoriche e tecniche del fund raising. Il manuale fornisce un contributo in tal senso, mettendo a disposizione una sorta di "borsa degli attrezzi", vale a dire un insieme di teorie, di concetti e di metodologie che possono essere facilmente adattate alle specifiche esigenze delle organizzazioni non profit.

Il testo adotta un approccio innovativo che colloca il fund raising al centro di processi di sviluppo delle organizzazioni e pertanto è rivolto non solo ai dirigenti e ai volontari delle organizzazioni non profit, ma anche ai docenti, studenti universitari, funzionari e tecnici della pubblica amministrazione, nonché alle nuove figure professionali che si stanno affacciando in questo settore.

LA PROVINCIA DI MODENA SOSTIENE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Anche nel 1999 bando per 150 milioni di contributi

Centocinquanta milioni per promuovere e realizzare progetti di solidarietà in Paesi in via di sviluppo. Anche nel 1999, per il terzo anno consecutivo, la Provincia di Modena ha indetto una gara pubblica mettendo a disposizione contributi per il sostegno alla cooperazione internazionale. Il termine per la presentazione dei progetti è venerdì 4 giugno '99 (informazioni: telefono 059.209210).

Possono partecipare le Ong e le organizzazioni di volontariato che svolgono attività a favore delle popolazioni del terzo Mondo, senza fini di lucro e che abbiano la sede o strutture operative nel territorio modenese o, comunque un numero significativo di volontari residenti. Questa è una delle novità suggerite quest'anno dal Coordinamento provinciale sulla cooperazione internazionale, il nuovo organismo composto da oltre trenta soggetti pubblici e privati che si propone lo scambio di esperienze e il censimento delle iniziative in cantiere, ma sta predisponendo anche un'attività di collaborazione su temi di interesse comune: dalla formazione degli operatori delle associazioni e dei funzionari degli enti locali fino a incontri educativi con studenti e giovani.

"Con i consigli del Coordinamento - spiega il Presidente della Provincia Graziano Pattuzzi - è stato possibile migliorare ulteriormente i criteri di selezione dei progetti e i meccanismi di controllo per evitare sprechi e perché gli impegni siano mantenuti". Come è avvenuto nei due anni di esperienza che ha permesso di realizzare una ventina di progetti, con investimenti per quasi due miliardi, in Africa, in Asia, in Sudamerica e in Europa.

La scelta di ripetere l'esperienza è dovuta a una valutazione dell'importanza della cooperazione internazionale allo sviluppo che "rappresenta un dovere per l'amministrazione locale - continua il Presidente Pattuzzi - non possiamo rassegnarci, infatti, a una realtà di miseria e povertà che ha tanti aspetti assurdi e inumani. E che non è poi così lontana come può sembrare. Nell'era dell'interdipendenza e della globalizzazione, le conseguenze della povertà nei paesi del Terzo mondo arrivano fino alle nostre case. La cooperazione internazionale, quindi, è parte della politica nazionale e locale".

Il nuovo bando per l'anno '99 prevede, oltre a garanzie e controlli, anche criteri di valutazione che privilegiano la qualità delle proposte.

I 150 milioni saranno logicamente assegnati a più progetti (il finanziamento massimo è di 30 milioni a iniziativa) e metteranno in movimento investimenti perlomeno equivalenti visto che le proposte devono prevedere almeno un 50% di finanziamento autonomo.



segnalazioni

REGIONI E VOLONTARIATO NEI SERVIZI SOCIO SANITARI

A cura di Ugo De Siero

Milano Giuffrè Editore - 1998 - L. 28.000

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE
PROGETTO STRATEGICO
CARATTERI E PROSPETTIVE DELL'ATTIVITÀ DELLE REGIONI

1

REGIONI E VOLONTARIATO NEI SERVIZI SOCIO-SANITARI

A cura di
Ugo De Siero



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 1998

Le ricerche pubblicate in questo testo, realizzato con il contributo del CNR nell'ambito del progetto strategico "Caratteri e prospettive dell'attività delle Regioni", intendono contribuire a dare elementi conoscitivi e valutativi su come le Regioni hanno operato nell'attuazione della legge-quadro sul volontariato, con particolare riferimento ad un settore tipico dell'azione degli organismi del volontariato come quello socio-sanitario. Molteplici elementi mettono in evidenza che nelle diverse realtà regionali non solo sono state adottate legislazioni parzialmente difformi, ma si sono prodotte applicazioni amministrative alquanto differenziate. Per di più non può certo sottovalutarsi il fatto che la stessa legge quadro 266/91 appare non sempre chiara in tutte le sue scelte e comunque non di rado sta conoscendo una attuazione assai faticosa (basti pensare alla lentissima e contrastata attuazione dell'art. 15). Al tempo stesso, stiamo assistendo ad una nuova produzione legislativa nazionale in settori importanti e contermini, come per le cooperative sociali o per le agevolazioni alle Onlus, mentre continua ad evolversi il dibattito sul ruolo del cosiddetto 'terzo settore' nell'attuale fase di evoluzione dello Stato sociale.

SOMMARIO

- Il rapporto tra le regioni ed il volontariato nei servizi socio-assistenziali: il caso della Regione Lombardia
- Regione Emilia-Romagna e volontariato
- Il rapporto tra la Regione Toscana ed il volontariato nei servizi socio-assistenziali
- Il rapporto tra la regione Abruzzo ed il volontariato nei servizi socio-sanitari
- Volontariato e Regione Sardegna
- Il rapporto tra la Provincia di Bolzano ed il volontariato nei servizi socio-assistenziali
- La provincia di Trento: la legge provinciale n. 8/92
- Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato
- L'attuazione dei Centri di Servizio per il Volontariato: tra incongruenze normative e resistenze di ogni tipo
- Dalla legge-quadro sul volontariato al decreto legislativo sulle Onlus

Le ricerche che vengono pubblicate evidenziano la consistente erosione di quello che sembrava un caposaldo della 266/91 e cioè la esclusione degli organismi di volontariato che non si iscrivevano al registro dalla possibilità di stipulare convenzioni o di essere destinatari di contributi pubblici; sia che sulla legislazione generale si siano sovrapposte differenziate legislazioni regionali riferite a speciali settori socio-assistenziali, sia che si siano affermate prassi amministrative che sembrano prescindere dal requisito dell'iscrizione al R.R., il punto di arrivo in varie realtà territoriali appare piuttosto distante da quello prevedibile sulla base delle disposizioni della legge-quadro. Ma questo forse conferma anche la parziale inadeguatezza di alcune disposizioni sui requisiti richiesti per l'iscrizione, specie in riferimento agli organismi di volontariato meno strutturati o a quelli che non possono dare garanzie di possedere un ordinamento interno di tipo formalmente democratico in quanto, ad esempio, in varia misura collegati con organismi religiosi.

Su tutt'altro versante, la scarsa tenuta della legge-quadro si manifesta in modo evidente anche con le tortuose vicende che hanno preceduto ed accompagnato la creazione dei centri di servizio, là dove la scelta del legislatore di obbligare importanti enti creditizi a finanziare indirettamente il settore del volontariato sembra aver prodotto un sordo conflitto tra enti erogatori, enti locali ed organismi del volontariato, per di più divisi fra grandi e piccole organizzazioni.

IL COORDINAMENTO UFFICI STAMPA NON PROFIT SU INTERNET

segnalazioni

Grazie alla Federazione Nazionale della Stampa, dal 14 aprile u.s., il **Coordinamento Uffici Stampa del Non Profit** ha un proprio spazio in linea web.

Il Coordinamento, costituitosi nell'estate '98 su iniziativa di alcuni responsabili delle

Quando un funzionario è anche un volontario

Abbiamo saputo, eravamo in più persone, che all'ospedale di Careggi, a Firenze, si stava facendo un espianto plurimo di organi; solo dopo un po' si è appreso che il donatore era Simone Zorn, morto improvvisamente.

Questo succedersi di notizie (prima il dono, poi la persona) mi è sembrato la sintesi del modo di essere del dr. Zorn, apprezzato dirigente dell'Assessorato alle Politiche Sociali della Regione Toscana.

Un impegno professionale svolto con passione, con la disponibilità ad offrire la sua competenza e anche i suoi "buoni uffici" perché le esigenze dei volontari trovassero la strada giusta per essere sempre utili, anche, e nonostante le complicazioni delle norme.

Un ragazzo "in difficoltà" avuto "in affidamento", (e così i suoi figli erano saliti da 3 a 4), l'ambiente degli Scout, la Parrocchia, mettevano in moto in lui cuore e ingegnosità per capire e risolvere i problemi di chi era mosso dalla volontà di "dare" ad altri il suo tempo, le sue energie, la sua solidarietà.

Per questo, quando noi del CNV, che lo avevamo da anni "amico", abbiamo pregato con i suoi familiari non ci siamo meravigliati di tanta gente che si stringeva intorno alla sua salma impreziosita dal dono dei suoi organi. A grandi e piccoli, importanti e sconosciuti, continuava a dare la sua lezione di vita con la semplicità di sempre.

Maria Eletta Martini
Presidente Centro Nazionale per il Volontariato



organizzazioni nazionali del terzo settore e del volontariato, con l'apertura del sito temporaneamente ospite del sito internet della Fnsi, intende creare un luogo di discussione permanente per chi opera negli uffici stampa del volontariato e del terzo settore e una fonte di notizie utili per chi opera nel mondo dell'informazione.

Nella prima iniziativa del Coordinamento, un seminario svoltosi nel luglio '98, il gruppo promotore ha evidenziato:

- la consapevolezza della inadeguata rappresentazione sui mass media del volontariato e del Terzo settore;
- la necessità di sistematizzare e rendere fruibile il patrimonio di nozioni e idee di questo ambito di società;
- l'urgenza, per tutti gli operatori del non profit, di investire di più nella conoscenza dei meccanismi di comunicazione;
- la prospettiva di una presenza efficace del Coordinamento, la costituzione di una Agenzia di Stampa per l'informazione sociale e l'attivazione di sistemi di monitoraggio qualitativo di quanto viene prodotto dai mezzi di comunicazione.

Un secondo appuntamento, nel quale riprendere ed approfondire gli argomenti sopra esposti con lo scopo di elaborare un piano di strategie comuni da portare avanti nel prossimo futuro, dovrebbe tenersi nel prossimo mese di giugno.

Il Coordinamento è aperto a tutti gli operatori delle associazioni non profit impegnati nel settore dell'informazione. I recapiti a cui rivolgersi per inviare notizie e suggerimenti ed eventualmente aderire all'iniziativa si trovano collegandosi al sito internet <http://www.fnsi.it> (nella home page si trova un link Terzo settore - Coordinamento Uffici Stampa Non Profit).

Campagna di adesione al CENTRO NAZIONALE per il VOLONTARIATO

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, stimolando 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, promuove dibattiti e convegni, realizza pubblicazioni e ricerche.

Per rispondere alle esigenze manifestate dalle Associazioni e da molti lettori di "Volontariato Oggi", il Centro ha predisposto una nuova versione della propria Agenzia: sul mensile trovano spazio la corrispondenza delle Associazioni e rubriche fisse sulle quali compaiono 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.

Per aderire al Centro è necessario 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 solidarietà non è prevista una quota fissa di adesione; la stabilirà ciascun socio partendo da una quota minima di Lire 50.000 per le Associazioni di piccola entità, fino a un massimo di Lire 200.000 per quelle più grandi; quote particolari sono previste per gli Enti.

CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO
via Catalani, 158 - 55100 Lucca
Tel. 0583 / 41.95.00
Fax 0583 / 41.95.01
Internet: <http://cnv.cpr.it>
e mail: cnv@cnv.cpr.it

Modulo per la domanda di adesione al

I dati personali, anche sensibili (cioè idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale), raccolti al momento dell'adesione al Centro Nazionale per il Volontariato, confluiranno in una banca dati e saranno, pertanto, oggetto di trattamento automatizzato, di conservazione e diffusione per garantire l'ingresso nel circuito complessivo del volontariato, il collegamento con gruppi locali, associazioni nazionali, enti pubblici, ministeri, nonché l'aggiornamento dei registri del Volontariato e l'avvio di studi e ricerche sul volontariato.

I dati suddetti riguardano sia l'ente che i componenti che rivestono le cariche sociali.

Il presidente pro-tempore dell'Associazione

$$\overline{n^{\circ}}$$

cap

provincia

fax

☐ **socio ordinario**

(Associazioni Locali, Movimenti, Enti Morali, Riviste)

intende contribuire(*) con

☐ Lire 50.000

☐ Lire 200,000☐ **socio ordinario**

(Associazioni Nazionali, Centri di Servizio, Enti Pubblici e Privati, Regioni, Enti Locali, Fondazioni, Istituti di Ricerca)

Per informazioni sulle specifiche quote di iscrizione rivolgersi alla Segreteria del CNV

e allega alla presente domanda: Statuto ed atto costitutivo, elenco cariche sociali, breve relazione sulle attività svolte.

data

II Presidente

(*) mediante versamento da effettuare al momento della conferma di accettazione della domanda di adesione

☐ su c/c postale n. **10848554** intestato a Centro Nazionale Volontariato

☐ su c/c bancario n. **1803/16/41** Cassa Risparmio Lucca - via S. Andrea

☐ a mezzo assegno da inviare al Centro Nazionale per il Volontariato
via Catalanj, 158 - 55100 Lucca

*La qualità di Socio Ordinario dà diritto a ricevere "Volontariato Oggi",
e ad usufruire dello sconto del 20% sulle pubblicazioni del C.N.V.*

I soci del C.N.V.

Aggiornati al 31-03-99

- A.E.R.O. ASS. BAMBINO EMOPATICO ONCOLOGICO di VERONA
- A.B.I.O. ASS. PER IL BAMBINO IN OSPEDALE di MILANO
- A.D.E.S ASS. DONATORI ENNESI DEL SANGUE
- A.D.M.O. di GROSSETO
- A.F.A. ASS. FAMIGLIE AUDIOLESI di CANTU'
- A.G.M.E.N. ASS. GENITORI MALATI EMOPATICI NEOPLASTICI di TRIESTE
- AGBALT di PISA
- A.G.O.P. ASS. GENITORI ONCOEMATOLOGIA PEDIATRICA di ROMA
- A.I.D.A. ASS. INTERNAZ. DEL DIRITTO E DELL'ARTE
- A.Ge. di VITERBO
- A.I.D.D. ASS. ITAL. CONTRO DIFFUSIONE DELLA DROGA di MILANO
- A.I.S.Ac. ASS. PER L'INFORMAZIONE E LO STUDIO DELL'ONCOLOGIA di MILANO
- A.I.T.F. - ASS. ITAL. TRAPIANTI DI FEGATO DELIGI, TOSCANA di PISA
- A.M.A.A.S.S. - ASS. MONDIALE AIUTO ANZIANI & SOFFERENTI di MASSA
- A.M.I. ASS. MARIA IMMACOLATA di MILANO
- A.I.P.I.M. ASS. LIGURE PER I MINORI di GENOVA
- A.N.V.E. di MILANO
- A.N.E.A.A. SEZ. di LUCCA
- A.N.I.T.E.A. - ASS. NAZIONALE TERZA ETÀ ATTIVA di LUCCA
- ANLAIDS - ASS. NAZ. PER LA LOTTA AIDS - SEZ. TOSCANA di PUGLIA
- A.O.P.I. - ASS. ONCOLOGICA PESANA
- A.S.A. ASS. SALVEZZA ANIMALI
- ASPAV - ASS. VOLONTARI AIUTO AMMALATI PSICHICI di Monza
- A.S.T.R.A. ASS. STUDIO TRADIZ. REG. AERUZZESI di PISCARAZZA
- A.T.I.H.A. ASS. TEMPO LIBERO di MILANO
- AUSER VERDE ARGENTO di PRATO
- A.V.A.E. ASS. VOLONT. ASSISTENZA ANZIANI di CORTA DE' CORTESI
- A.V.A.S.S. ASS. VOLONT. ASSISTENZA SERVIZI SOCIALI di FAVARA
- A.V.A.S.S. ASS. VOLONT. ASSIST. SOCIO SANITARIA di PINEROLO
- A.V.I.S. di SONDRIO
- A.V.I.S. di PIANENZA
- A.V.I.S. COLLESALEVETI FAUGLIA LORENZANA ORCIANO P.
- A.V.I.S. di RAVENNA
- A.V.I.S. REGIONALE EMILIA ROMAGNA di BOLOGNA
- A.V.I.S. REGIONALE TOSCANA di FIRENZE
- A.V.I.S. COMUNALE DI CASTENEOLO
- A.V.O. di CASTELNUOVO GARBIGNANA
- A.V.O. di SIENA
- A.V.O. di GENOVA
- A.V.O. di LUCCA
- A.V.O. di VARESE
- A.V.O.C.C. ASS. VOLONT. "COAS" CASULA di VILLAFUTUZZO
- A.V.O.S. ASS. VOLONTARI SAVENA di BOLOGNA
- ACCADEMIA EUROPEA C.R.S.I.D.E.A. di DALMINE
- ACCRI di TRIESTE
- AGESCI SEZIONE TOSCANA di FIRENZE
- AIDO SEZIONE PROV. di PREGANZOL
- AIDO SEZIONE PROV. di PADOVA
- AIDO CONSIGLIO REGIONALE VENETO di MESTRE
- ALFA VICTOR di CARRARA
- ALT'ASS. LOTTA TOSSICODIP. FAMIGLIE E VOLONTARI di CASALE MONFERRATO
- AMICI DEL CUORE DELLA MEDIA VALLE DEL SERCHIO di BARGA
- ANFAS di BOLOGNA
- ANFAS di ASCOLI PICENO
- ARCA di SAN ZENOBI AIUTO E SOLIDARIETÀ di SCANDICCI
- ARCHEOCLUB D'ITALIA di LIVORNO
- ARCHEOCLUB D'ITALIA di SPERLINGA
- ARC. di MISERICORDIA CASTELFIORENTINO
- ARC. di MISERICORDIA di LUCCA
- ARLAF di ROMA
- ASP ASS. SOLIDARIETÀ POPOLARE di LIVORNO
- ASS. FABIO SASSI di MERATE
- ASS.SOCIO TERAPEUTICA RIABILITATIVA HANDICAPPATI E DISABILI ASTRHA di SERRA SAN BRUNO
- ASS. "ALBERTO BENETTI"
- ASS. "AMANI NYAYO" di TORINO
- ASS. "ATTILIO ROMANINI" di ROMA
- ASS. "AL DI LA DEL MURO" di REGGIO EMILIA
- ASS. "ANTONIO LANZA" di GENOVA
- ASS. "COMUNITA' FRONTA ACCOGLIENZA" di S. REMO
- ASS. DI SOLIDARIETÀ di TERAAMO
- ASS. "I CARE" di FIGLINE VALDARNO
- ASS. "I CARE" di MASSA
- ASS. "I CINQUE PANI" di MONTECARELLI
- ASS. "IL FONDACO" di FELTRE
- ASS. "IL LABORATORIO" di SIENA
- ASS. "INSIEME" COORD. DI VOLONT. di FIDENZA
- ASS. "TIMERA" DOCUMENTARE AL STORIA DEL PASSATO di VECCHIANO
- ASS. "LA DIANA" di SIENA
- ASS. "LA PROVVIDENZA" di AREZZO
- ASS. "LA RONDINE" di VERONA
- ASS. "LIBERA" ORG. VOL. EUROPEI - GRUPPO AIDO di TIVOLI
- ASS. "MUSEI APERTI" di ROMA

- ASS. "PSICHE 2000" di THIENE
- ASS. A PIENE MANI CENTRO DI SOLIDARIETA' di OSIMO
- ASS. A.S.S.O. di ROMA
- ASS. AMBIENTE di MASSACCIUCCOLI
- ASS. AMICA ASILO MARUCCIA di MILANO
- ASS. AMICI DEI MUSEI di TARANTO
- ASS. AMICI DEL VOLONT. EMERGENZA RADIO di MANFREDONIA
- ASS. AMICI DEL CUORE di MASSA E CARRARA
- ASS. AMICI DEL MUSEO DI ANTICHITA' di TORINO
- ASS. AMICI DEL MUSEO CIVICO di FOGGIA
- ASS. AMICI DEL MUSEO CIVICO di MONTEPULCIANO
- ASS. AMICI DELLA ARCHEOLOGIA INDUSTRIALE di LUCCA
- ASS. AMICI DELL'ARTE e DELL'ANTIQUARIATO di TORINO
- ASS. AMICI DELLA FONDAZIONE STELLA MARIS di CALABRONNE
- ASS. AMICI DEL PERÙ di LAMMARI
- ASS. AMICI DELLA COMUNITA' CASTELLO DI SENARGA di MONTGGIO
- ASS. AMICI DI EMMAUS di PIADENA
- ASS. ARCHE' di FIRENZE
- ASS. ARCHE' di MILANO
- ASS. ARCHEOLOGICA DEL MEDIO VALDARNO di EMPOLI
- ASS. ARCHEOLOGICA PIOMBINESE
- ASS. BERGAMASCA BANDE MUSICALI di SERIATE
- ASS. BIELLESE DI VOLONTARIATO
- ASS. BOSCO CEDUO di CASABASCIANA
- ASS. CONTRADE DI SAN PAOLINO di LUCCA
- ASS. CULTURALE CASOLI VAL DI LIMA di BAGNI DI LUCCA
- ASS. CINTALLO VIVA di CINTALLO
- ASS. CULTURALE FRASMO di IMOLA
- ASS. CULTURALE "IL CASTELLO" di LARI
- ASS. CULTURALI DI VOLONT. VERCELLI VIVA di VERCELLI
- ASS. CULTURALE SPORTIVA TEMPO LIBERO A.C.S.I. CLUB di MILAZZO
- ASS. CULTURALE TURISTICO SPORTIVA "PENTA" di CASTELVIBICCHIO di COMPTO
- ASS. D'INFORMAZIONE TURISTICA "AUDUIS" di BARLETTA
- ASS. DEL VOLONT. ARCORI CENTRO GIOVANNI XXIII di ARCORE
- ASS. "IL GRANELLO DI SENAPE" di PISTOIA
- ASS. DI VOLONT. "ARCOBALLENO" di PISTOIA
- ASS. DI VOLONT. CENTRO CULTURALE DON LORENZO MILANI di BAGNI DI LUCCA
- ASS. DI VOLONT. "CAMMINARE INSIEME" di ADRIA
- ASS. DI VOLONT. "DINSI ONE MAN" di PRATO
- ASS. DI VOLONT. "LA GINESTRA" di PRATA DI PORDENONE
- ASS. DI VOLONT. L'AURORA di FIRENZE
- ASS. DI VOLONT. IL SOLE di ACERNO
- ASS. DI VOLONT. SOLIDARIETA' di ROGGIANO GRAVINA
- ASS. DI VOLONT. SRILANKESSE - SEZ. LUCCA di ALTOPASCIO
- ASS. DI VOLONT. DIO È AMORE di MAZARA DEL VALLO
- ASS. DI VOLONT. DEI BENI CULTURALI "SU NURAGHE" di TETI
- ASS. DI VOLONT. PARCO DELLA RINCHIOSTRA di MASSA
- ASS. DIABETICI di VICENZA
- ASS. DIABETICI IONICI SEDE REG. DI TARANTO
- ASS. DON BOSCO di RAVENNA
- ASS. DON FRANCO BARONI di LUCCA
- ASS. DONATORI DI SANGUE di FAVARA
- ASS. EMOFILICI TARENTINI "G. FOLGHERAITER" di TRENTO
- ASS. EUGUBINA DI VOLONTARIATO di GUBBIO
- ASS. EUGUBINA PER LA LOTTA CONTRO IL CANCRO di GUBBIO
- ASS. FAMIGLIA MURIALDO di FOGGIA
- ASS. FAMIGLIE IL CAMMINO di COSSATO
- ASS. FAMIGLIE AFFIDATARIE di VICENZA
- ASS. GENITORI ONCOEMATOLOGIA "PER UN SORRISO IN PIÙ" di LECCE
- ASS. GIORGIO LA PIRA di PRATO
- ASS. ITAL. DIABETICI di ROMA
- ASS. ITAL. FAMIGLIE AMMALATI PSICHICI "AIUTIAMOLI" di MILANO
- ASS. ITAL. SOCCORRITORI di CASTELFRANCO DI SOTTO
- ASS. ITALO CROATA di ROMA
- ASS. LA FINESTRA di LUCCA
- ASS. L'ARCA PER LA TUTELA DIRITTI MINORI di MERCATALE VAL DI PESA
- ASS. L'ARCIPELAGO di CHERASCO
- ASS. MONDO X di CAGLIARI
- ASS. MORALE CIVILE ITALIANA di PONTE A MORIANO
- ASS. MUSEUM di ROMA
- ASS. NAZ. SUBVEDENTI di MILANO
- ASS. NAZ. CRISTIANA PER IL VOLONTARIATO di MESSINA
- ASS. NICCOLO' STENONE di FIRENZE
- ASS. OBIETTORI NON VIOLENTI SEDE di BERGAMO
- ASS. PER L'AUTOAIUTO AI GIOVANI DIABETICI
- ASS. PROGETTO CRESCERE INSIEME di LUSINA
- ASS. PUBBLICA ASSISTENZA di CEPARANA
- ASS. RICERCHE STUDI ETRUSCHI ED ITALICI di MONTALCINO
- ASS. "SAN MARTINO DE PORRES" di PISTOIA
- ASS. SCIENTIFICA PALAZZO CAPELLO di VENEZIA

- ASS. SEMPRE DONNA DI PIOMBINO
- ASS. SERENA GRUPPO DI AIUTO DONNE OPERATE AL SENO DI SIENA
- ASS. SICILIA ANTICA DI CATANIA
- ASS. SICILIANA LEUCEMIA di CAPO D'ORLANDO
- ASS. SILVANA SCIORTINO di LUCCA
- ASS. SOCIO CULTURALE "IL CASTELLO" di NOZZANO CASTELLO
- ASS. SOLIDARIETA' E SERVIZIO di MONSUMMANO T.
- ASS. SOLIDARIETA' PROBLEMI HANDICAP di CIVITAVECCHIA
- ASS. TERZO MILLENNIO di SONDRIO
- ASS. TOSCANA LOTTA CONTRO LA FIBROSI CISTICA di VIAREGGIO
- ASS. TURISTICA PRO VADA di VADA
- ASS. UMANITARIA E SOCIO CULTURALE "CITTÀ NUOVA" di PISCIA
- ASS. UMBRA PER LA LOTTA CONTRO IL CANCRO di PERUGIA
- ASS. U.N.I.V.O.C. di ERATO
- ASS. VALDARNESE DI SOLIDARIETA' di SAN GIOVANNI VALDARNO
- ASS. VENETA PER LA LOTTA ALLA FIBROSI CISTICA di VERONA
- ASS. VOLONT. ACCLISTI PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI di RAVENNA
- ASS. VOLONTARI ANTICENDIO di OSPEDALETTI
- ASS. VOLONTARI CAMAIORESE di CAMAIORE
- ASS. VOLONTARI "FRATERNITÀ E CONDIVISIONE" di GROSSETO
- ASS. VOLONT. FARSI PROSSIMO di PIZZIGHETTONE
- BRISCEIA SOCCORSO di BRISCEIA
- CASA DELLA PROVVIDENZA "CAMPOSANPIETRO" di PISTOIA
- C.A.V. di MILANO
- C.E.S.B. CENTRO EDUCAZIONE SORDITÀ E BILINGUISTICO di FIRENZE
- C.I.F. di ROMA
- C.I.R. di BERGAMO
- C.I.O.D. COMIT. LIGURE OSPEDALIZZAZIONE DOMICILIARE di GENOVA SESTRI
- C.I.L.D.A.O. GRUPPI DI SOSTEGNO PER OBESITÀ, ANORESSIA, BULIMIA di PIAZZA VECCHIA
- C.I.R.I.F. CENTRO di RICERCA E INTERVENTO PROBLEMI di ALCOL di BOLOGNA
- C.U.I. COMITATO UNIFARIO INVALIDI I RAGAZZI DEI SOLE di SCANDICCI
- CARITAS PARROCCHIALE S.BIAGIO di MODENA
- CASA AMICA SOCIETÀ COOP. SOCIALE S.R.L. di MERATE
- CASA DEL GIRASOLE di SAN DONA' DI PIAVE
- CASA GIOVANNI PAOLO II DI DICIONE di CREMA di CRIMA
- CASCINA VERDE SPES di MILANO
- CED.LS. CENTRO DIOCESANO DI SOLIDARIETÀ di PORDENONE
- C.E.L.S. di FIRENZE
- CEN.A.C. CENTRO di ASCOLTO di COVERCIANO di FIRENZE
- CENTRO ACCOGLIENZA di EMPOLI
- CENTRO AIUTO ALLA VITA di PRATO
- CENTRO APERTO DIAMOCI UNA MANO di CORATO
- CENTRO CARDIOPATICI TOSCANI di FIRENZE
- CENTRO CULTURALE FRANCESCO LUIGI FERRARI di MODENA
- CENTRO D'ASCOLTO E DI PRIMA ACCOGLIENZA di MACERATA
- CENTRO DI AGGREGAZIONE GIOVANILE "L'AQUILONE" di STIAVA
- CENTRO DI AIUTO ALLA VITA di COMO
- CENTRO DI AIUTO ALLA VITA di MORTARA
- CENTRO di ASCOLTO di SPINNA di SPINNA
- CENTRO di COLLABORAZIONE E SOSTEGNO PER ANZIANI "OAS" di MARINA DI CARRARA
- CENTRO di PROMOZIONE CULTURALE E CIVILE "IL PAESE" di MATINO
- CENTRO DI SOLIDARIETÀ di GENOVA
- CENTRO DI SOLIDARIETÀ di PANO
- CENTRO GIOVANI SAN LORENZO di FIRENZE
- CENTRO INTERN. CROCEVIA di ROMA
- CENTRO MAZZIANO di VERONA
- CENTRO POLESANO DI STUDI STORICI ARCHEOLOGICI ED ETNOGRAFICI di ROVIGO
- CENTRO PROTEZIONE CIVILE VOLONTARIATO SICILIA di RIPOSTO
- CENTRO "RAP" di BAGNI di LUCCA
- CENTRO RIABILITAZIONE EQUESTRE MADONNA DI ROSELLA di PIANO di SORRENTO
- CENTRO RICERCHE ARCHEOSUB SASSARI-ALGERI
- CENTRO SOCIALE SANTA LUCIA di SIRACUSA
- CENTRO STUDI GRUPPO "GIOVANI E COMUNITÀ" di ARLIANO
- CENTRO VOLONTARIATO di ANTRIPALDA
- C.E.B.S. di FIRENZE
- C.N.G.E.I. CORP. NAZ. GIOVANI ESPLORATORI ITAL. di FIS
- CLUB TITANIC RADIOCOMUNICAZIONI SPORT, CULTURA PROT. CIVILE di REGGIO EMILIA
- COMITATO DI SOLIDARIETÀ di SAN VIGILIO CONCESIO
- COMITATO CITTADINO STICCIANO di STICCIANO SCAL
- COMITATO MARIA LETIZIA VERGA di MONZA
- COMITATO TERZA ETÀ ANNI d'ARGENTO di SIENA
- COMIT. REG. ANZIANI E SOCIETÀ di TORINO
- COMUNITÀ EMMAS di VILLAFRANCA
- COMUNITÀ S.MAURIZIO di BORGHI
- COMUNITÀ VOLONT. "SS. PIETRO E PAOLO" di LAMEZIA
- CONF. MISERICORDIA di SANSEPOLCRO
- CONF. MISERICORDIA di LIDO di CAMAIORE
- CONF. MISERICORDIA di LORO CIUFFENA
- CONF. MISERICORDIA di TORRE DEL LAGO PUCCI
- CONF. MISERICORDIA di BADIA A RIPOLI
- CONF. MISERICORDIA di OTRANTO
- CONF. MISERICORDIA di S. GIOVANNI VALDARNO

REGIONI, ENTI LOCALI E ORGANISMI NAZIONALI

- AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI GROSSETO
- AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI LUCCA
- AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MACERATA
- AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ROVIGO
- A.N.C.L. ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI D'ITALIA
- CENSIS CENTRO STUDI INVESTIMENTI SOCIALI
- CENTRO STUDI CARITAS ITALIANA
- CINSIEDO
- COMUNE DI CADELBOSCO DI SOPRA (RE)
- COMUNE DI FORLÌ
- COMUNE DI LUCCA
- COMUNE DI SANT'ARCANGELO DI ROMAGNA
- COMUNE DI SESTO FIORENTINO
- FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI
- FONDAZIONE GIOVANNI DALLE FABBRICHE
- FONDAZIONE RHODENSE -
- FONDAZIONE STELLA MARIS
- FORMEZ CENTRO DI FORMAZIONE E STUDI
- I.R.E.P. ISTITUTO RICERCHE EDUCATIVE E FORMATIVE ACIL
- INAS CISL
- IRS ISTITUTI RICERCHE SOCIALI
- LABOS
- REGIONE EMILIA ROMAGNA
- REGIONE LAZIO
- REGIONE LIGURIA
- REGIONE LOMBARDA
- REGIONE TOSCANA
- U.N.R.L.I. UNIONE NAZIONALE PRO LOCO D'ITALIA
- U.P.LUNIONE PROVINCE ITALIANE

ORGANISMI LOCALI E ALTRO

• **A.B.C. AIUTO BAMBINI CELEBROLES** di MARINA DI PIETRASANTA

CONSIGLIO REG. GRUPPI FRATRES TOSCANA di FIRENZE
CONSULTA COM. ASS.NI DI VOLONT. di RAVENNA
CONSULTA COM. DEL VOLONT. di FORLÌ
CONSULTA DEL VOLONT. di PADOVA
CONSULTA DEL VOLONT. di CIVITAVECCHIA
CONSULTA DEL VOLONT. IRPINO di MONTELLA
COOP. A.R.L. AGORA DI SOLIDARIETÀ SOCIALE di TARANTO
COOP. SOC. "PIANETA VERDE" di AMELIA
COOP. SOC. "IL CANTIERE" di ALBINO
COOP. SOC. "SANTA RITA" di MILANO
COORD. ASS. CATEGORIE PROTETTE e VOLONT. di AREZZO
COORD. ASS. DI VOLONT. VERONA E PROVINCIA
COORD. ATTIVITÀ ANZIANI di ARCO
CORPO VOLONTARI CIVILIS di MANFREDONIA
CROCE VERDE PUBBLICA ASSISTENZA di LUCCA
CTG di PADOVA
D.A.S.M.A.S. DONNE ASSOCIATE S. MARIA
ASSISTENZA SERVIZI di S. MARIA MADDALENA
DI A.P.SI PIEMONTE DIFESA AMMALATI PSICHICI di TORINO
DIABOLI ROSSI GRUPPO VOLONT. ANTICENDIO E PROT. CIVILE di TIRILO
DOCCI CENTRO DOCUMENTAZIONE E TUTELA DELLA CULTURA BIELLESE di PONZONE BIELLESE
DOMUS CARITATIS PAOLO VI di BRESCIA
ENTE VOLONT. A.N.S.P.I. LIGURIA E.V.A.L. di GENOVA
PEGLI
E.V.A.T. ENTE VOLONTARIATO A.N.S.P.I. TOSCANA di CAPEZZANO PIANORE
E.A.V. di CASTELNUOVO DI ISOLA VICENTINA
FAMIGLIA MURILDO di LUCERA
FED. REG. CONSORTILE "DON MOTTOLA" di LAMEZIA T.
FED. REG. LIGURE CONSULTORI FAMILIARI di GENOVA
FRAT. MISERICORDIA CITTA' di CHIETI
FRAT. DI MISERICORDIA di CAPANNORI
FRAT. DI MISERICORDIA di MARLIA
FRAT. DI MISERICORDIA E GRUPPO DONATORI di SANGUE di CORSAGNA
FRAT. MISERICORDIA di ACIREALE
G.A.I.B. GRUPPO AVVISTAMENTO INCENDI BOSCHIVI SERVIZIO ANTINCENDI di FIGLINE VALDARNO
GAD GENITORI E AMICI DEI DISABILI di MODIGLIANA
G.E.V.A.M. GUARDIE ECOLOGICHE VOLONTARIE di CASALE MONFERRATO
GHIBLI VOLONTARI delle VALLI DEL SERCHIO OPERATORI NEL DISAGIO di CASTELNUOVO GARE
GRUPPI DI VOLONT. VINCENZIANO A.I.C. di LAMEZIA T.
GRUPPO ANONIMO "74 BIBLIOTECA POPOLARE di MONTEIASI
GRUPPO ANTINCENDI BOSCHIVI SQUADRA AIB di VALDELL'ATTORE
GRUPPO ARCHEOLOGICO DEL BASSO PIEMONTE di ALESSANDRIA
GRUPPO ARCHEOLOGICO DIFESA AMBIENTE di FUCECCHIO
GRUPPO ARCHEOLOGICO "ARCHE ORANI" di NUORO
GRUPPO ARCHEOLOGICO AURUNCO di SASSA AURUNCA
GRUPPO ARCHEOLOGICO COLLIGIANO DUOMO di COLLE VAL D'ELSA
GRUPPO ARCHEOLOGICO "OSCHERA" di BORORE
GRUPPO ARCHEOLOGICO SPELEOLOGICO di CAMAIORE
GRUPPO ARCHEOLOGICO TERRA di PALMA CAMPANIA
GRUPPO CULTURALE "I COLOMBATI" di TERRINCA
GRUPPO DONATORI DI SANGUE FRATRES MISERICORDIA di PRATO
GRUPPO DONATORI DI SANGUE "FRATRES" di BOZZANO
GRUPPO DONATORI DI SANGUE C.R.I. di TEMPAGNANO
GRUPPO DONATORI VOLONTARI DEL SANGUE di PATERNO
GRUPPO FRATRES di VICCHIO
GRUPPO IL PONTE di PISA
GRUPPO INSIEME FOLLONICA GROSSETO di FOLLONICA
GRUPPO MICOLOGICO LUCCHESSE "B. PUCCINELLI" di PONTETETTO
GRUPPO MICOLOGICO "MASSIMILIANO DANESI" di PONTE A MORIANO
GRUPPO PROTEZIONE CIVILE di MOLAZZANA
GRUPPO RICERCA CULTURALE "LA MINERVA" di TRANO
GRUPPO SBANDIERATORI PALIO DEI MICCI di QUERCETA
GRUPPO SFOLO ARCHEOLOGICO "GIOVANNI SPANU" di CAGLIARI
GRUPPO PER GLI ANZIANI di GANDINO
GRUPPO VOLONT. ANTICENDIO "LOGGI PAOLO" di CALCI
GRUPPO VOLONT. CARCERE di LUCCA
GRUPPO VOLONT. DEL SOCCORSO di ROCCAFRANCA LUDRIANO
GRUPPO VOLONT. DELLA SOLIDARIETÀ di BARGA
GRUPPO VOLONT. MURA di PIZZIGHETTONE
GRUPPO VOLONT. di FOLLONICA
GRUPPO VOLONT. SUVERETO COSTRUIRE INSIEME di SUVERETO
HOMELESS BOOK di FAENZA
IL FELLICANO ASS. PER LA PREVENZIONE RECUPERO DELLE TOSSICODIP. di LONGASTRINO
ISTITUTO ITALIANO DEI CASTELLI PALAZZO Pisani MORETTA di VENEZIA
ISTITUTO SECOLARE COMPAGNIA MISSIONARIA DEL SACRO CUORE di BOLOGNA
ISTITUTI RIUNITI di MONTEDOMINI e S. SILVESTRO di FIRENZE
ITALIA NOSTRA SEZ. di COPANELLO
LA BAITA VOLONT. MASI di MASI
LA BOUTTEGA DELLA FANTASIA di FIRENZE
"LA FAGGOSAV" LIBERA ASS. FAMIGLIE ANZIANI, GIOVANI, VOLONTARIATO di CROTONE
LEGA ITALIANA LOTTA TUMORI SEZ. PROV. di AVERSA
LEGA ITAL. PER LA LOTTA CONTRO I TUMORI SEZ. PROV. di GENOVA
LEGA ITAL. PER LA LOTTA CONTRO I TUMORI SEZ. PROV. di SIENA

LEGA PER L'ABOLIZIONE DELLA CACCIA di MILANO
LIBERA ASS. di VOLONT. "CROCE BLU" di LUCERA
MISERICORDIA di CELLE SUL RICO
MISERICORDIA di FIESOLE
MISERICORDIA MARIA SS. ADDOLORATA PONTE DI MEZZO di FIRENZE
MISERICORDIA di TERRINCA
MOVIMENTO SHALOM di SAN MINIATO
MOV. CENTRO PER LA VITA di PISA
MOV. DIFESA DEL CITTADINO di ROMA
O.A.M.I. - OPERA ASSIST. MALATI IMEDITI di FIRENZE
O.V.A.S. ORG. VOLONT. ASSIST. SUBNORMALI di BRESCIA
OPERA SAN FRANCESCO PER I POVERI di MILANO
OSSERVATORIO CARITAS di SANREMO
PENSIONATO AMBROSIANO PATRONATO SAN VINCENZO di MILANO
PUBBLICA ASSIST. ASS. VOLONT. E TEMPO LIBERO di SESTO S. GIOVANNI
PUBBLICA ASSISTENZA DELLA SPEZIA
PUBBLICA ASSISTENZA di PESCA
PUBBLICA ASSISTENZA CROCE VERDE di CAMOGLI
PUBBLICA ASSISTENZA CROCE VERDE di PIETRASANTA
PUBBLICA ASSISTENZA E SOCCORSO di BORE
PUBBLICA ASSISTENZA LITORALE PISANO di MARINA DI PISA
PUBBLICHE ASSISTENZE RIUNITE di EMPOLI
P.O.M.A.T. ASS. PREVENZIONE ABUSO AI MINORI di PRATO
RADIO CLUB CITTA' di LUCCA
S.A.I.S. SERVIZIO DI ASSISTENZA E INFORMAZIONE SANITARIA di LIVORNO
S.A.V.A. SQUADRA ANTINCENDIO VOLONTARI ASCIANO di ASCIANO PISANO
S.E.A. di TORINO
S.V.I. SERVIZIO VOLONT. INTERNAZ. di BRESCIA
SEZIONE WWF FONDO MONDIALE PER LA NATURA DEL VULTURE di RIGNO IN VULTURE
S.M.S. - CROCE AZZURRA PUBBLICA ASSISTENZA di PONTASSIEVE
SOCIETÀ COOP. DI CULTURA POPOLARE di FAENZA
SOCIETÀ ARCHEOLOGICA SASSARESE
SOCIETÀ ARCHEOLOGICA VENETA di PADOVA
SOCIETÀ DANTE ALIGHIERI COMITATO VERBANESE di VERBANIA PALLANZA
SOCIETÀ DELL'ASCOLTO di PRATO
SOCIETÀ PER LA BIBLIOTECA CIRCOLANTE di SESTO FIORENTINO
SOCIETÀ REGGIANA DI STUDI STORICI di REGGIO E
SOCIETÀ SAN VINCENZO DE PAOLI CONFERENZA S. MARIA LAURETANA di QUERCETA
SOTZIU ARCHEOLOGICO NUGORESSE ASS. ARCHEOLOGICA NUOSESSE
STRUTTURA REGIONALE TOSCANA E.L.R. - S.E.R. di SANTA MARIA A COLLE
TELEFONO AMICO di SASSARI
TREKKING E ARCHEOLOGIA di SUVERETO
TRIBUNALE PER I DIRITTI DEL MALATO di VARESE
U.N.I.V.O.C. di PISA
U.N.I.V.O.C. di PRATO
U.V.E.R.P. UNITA' VOLONTARIA EMERGENZA RADIO PIEMONTE di SANTHA
U.N.I.V.O.C.A. UNIONE VOLONTARI ASSOCIATI di TORINO
UNIV. TERZA ETA' di PONTEDERA
UNIV. TERZA ETA' di SASSARI
UNIV. TERZA ETA' di POLIGNANO A MARE
V.A.B. VIGILANZA ANTINCENDI BOSCHIVI SEZ. di CARRARA
V.A.B. VIGILANZA ANTINCENDI BOSCHIVI SEDE REGIONALE di FIRENZE
V.A.B.L.R. VOLONTARI ASSOCIATI BIBLIOTECHE ROMANE di LATINA
V.A.M.I. di FIRENZE
V.S.A. VOLONT. SALVAGUARDIA AMBIENTE di MONTE SAN SAVINO
VAN VOLONT. AUTOAMBULANZA di NUVOLENT
VEN. ARCICONFR. MISERICORDIA di VOLTERRA
VEN. ARCICONFR. MISERICORDIA di EMPOLI
VEN. ARCICONFR. MISERICORDIA di SERAVEZZA
VEN. ARCICONFR. MISERICORDIA di STIA
VEN. ARCICONFR. MISERICORDIA di VIAREGGIO
VEN. CONFRAT. MISERICORDIA di PISTOIA
VEN. CONFRAT. MISERICORDIA di TAVARNELLE VAL DI PESA
VOLONTARIATO CITTADINO ASSISTENZA di MONFALCONE
VOLONTARIATO FRATERO AIUTO CRISTIANO di SAPRI
VOLONTARIATO LA ROCCA di BIBBONA

RIVISTE

ANIMAZIONE SOCIALE di TORINO
APPUNTI DI CULTURA E POLITICA di ROMA
LA RICERCA SOCIALE DIPARTIMENTO SOCIOLOGIA UNIVERSITA' di BOLOGNA
PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE di MILANO

CENTRI DI SERVIZIO

C.E.S.E.V.O.B.O. - CENTRO SERVIZI VOLONTARIATO di BOLOGNA
C.E.S.V.O.V. - CENTRO SERVIZI PROVINCIA di VARESE
CENTRO DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO di TREVISO

SOCI SINGOLI

ARDIGÒ ACHILLE
BERTOLUCCI MARIA PIA
BERRUTI PAOLO
BICOCCHI GIUSEPPE
BINDI ROSY
BONTempi RINALDO
CORCHI CORRADO
FORMICINI DINA
FREDIANI BRUNO
GUERZONI LUCIANO
MARTINI MARIA EL ETTA
MAZZARELLA ELA
TREVISAN CARLO
ZAMBIRNI GIORDA
SILVANA

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.

ATTIVITÀ DEL CENTRO

I Convegni Nazionali, i Seminari e le Giornate di Studio che il Centro organizza costituiscono 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 realizzata in convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche su "Famiglia e Volontariato nella protezione dei soggetti deboli" conclusa nel 1995. Attualmente sempre in convenzione con il CNR è in corso la ricerca su "Ruolo della famiglia e del settore no profit e della telefonia sociale per la fondazione di una politica sociale a rete integrata". Il Centro Nazionale ha collegamenti internazionali permanenti con alcuni organismi europei (AVE e Volonteurop) ed internazionali (IAVE) ed ha promosso la costituzione del Centre Européen de Volontariat (Lucca '89), Coordinamento dei Centri Nazionali di Volontariato.

INFORMAZIONE E DOCUMENTAZIONE

"Volontariato Oggi", l'agenzia 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 del mondo del volontariato. Presso il Centro è disponibile una ricca documentazione e materiale informativo sui temi inerenti il volontariato.

UN SERVIZIO TELEMATICO PER IL VOLONTARIATO

L'indirizzo Internet del servizio CNV è: <http://cnv.cpr.it>. Già nel 1992 il CNV aveva realizzato in collaborazione con ANICTEL, con la finalità di rendere disponibile alle Associazioni, agli Enti e ai privati cittadini interessati a vario titolo al volontariato quanto conosciuto in merito all'esistenza delle Associazioni, un servizio telematico denominato "VOLONTEL Posta Elettronica" in rete su Videotel-Telecom nel quale si metteva già a disposizione degli utenti la "Banca Dati" delle organizzazioni di volontariato. Il Centro con l'intento di diffondere notizie sul mondo del volontariato, essendosi negli ultimi due anni ampiamente affermata come canale di comunicazione la rete Internet, si è attivata per l'erogazione dei propri servizi anche attraverso questo canale. La presenza su Internet offre, oltre all'accesso alla Banca Dati delle organizzazioni di volontariato del CNV, anche:

SERVIZI DI CONSULENZA

- *l'esperto risponde*: servizio di consulenza su aspetti di carattere legale, fiscale, amministrativo sulle attività delle associazioni di volontariato;
- *bacheca*: spazio a disposizione per le associazioni e singoli utenti per inserire messaggi e comunicazione riguardanti il mondo del volontariato;
- *documentazione*: possibilità di consultazione degli elenchi del materiale documentativo (libri, riviste, informazioni legislative) archiviato presso il Centro; materiale che il CNV mette a disposizione a studenti, ricercatori e a tutti coloro che sono interessati al mondo del volontariato.

La tecnologia di Internet mette a disposizione la possibilità, attraverso la *posta elettronica* (E-mail: cnv@cpr.it), di un contatto diretto e bidirezionale con le associazioni di volontariato e con tutti coloro che sono collegati alla rete.

• Il Centro Nazionale è iscritto al Registro Regionale del Volontariato della Toscana con decreto n. 1687 del 18/11/1994.

KOSOVO: GLI INDIRIZZI PER LA SOLIDARIETÀ

segnalazioni

Ecco alcune indirizzi a cui rivolgersi per inviare aiuti concreti alle vittime del dramma del Kosovo.

"Missione Arcobaleno"

Per aiutare i profughi del Kosovo il governo italiano ha organizzato "Missione Arcobaleno", un intervento umanitario che ha l'obiettivo di alleviare concretamente la sofferenza di un intero popolo. Al Dipartimento Affari Sociali sono attive 12 linee telefoniche per dare tutte le notizie possibili per le azioni di volontariato, per l'adozione a distanza dei bambini e sull'utilizzo dei fondi.

Il servizio di informazione funziona anche nei giorni festivi, dalle ore 8,30 alle 20. Tutte le organizzazioni di volontariato che intendono aderire all'iniziativa governativa con proprie azioni specifiche collegate possono rivolgersi al Dipartimento. Il conto corrente postale per i versamenti è il n. 867002 intestato a "Missione Arcobaleno". Il versamento si può effettuare anche utilizzando la carta di credito telefonando al numero verde 800053599. Sempre per la "Missione Arcobaleno" è stato attivato presso la Banca di Roma il conto corrente n. 25000.35, ABI 03002 - CAB 03270, Roma 70 Sede Centrale. Chi naviga su Internet trova il sito della "Missione Arcobaleno" al seguente indirizzo: <http://www.palazzochigi.it/arcobaleno>.

Caritas

I contributi per i profughi del Kosovo si possono anche inviare alla Caritas Italiana (tel. 06.54192226) tramite versamento sul conto corrente postale n. 347013 intestato a Caritas Italiana, Via Baldelli 41, 00146 Roma, e sul conto corrente bancario Caritas, Banco Ambrosiano Veneto, filiale di Roma 81, n. 100807/07. Il settimanale "Vita" invita a inviare aiuti concreti alla Caritas dell'Albania tramite versamenti da effettuare sul conto corrente bancario aperto presso la Banca Italo Albanese n. 201301 intestato a Caritas Albania - Emergenza Profughi, Via Don Bosko, Tirana". Una via diretta ed efficace per sostenere l'accoglienza

immediata delle decine di migliaia di kosovari in Albania.

Croce Rossa Italiana

Presente con medici, infermieri e 160 volontari gestisce 3 campi profughi e 3 prestazioni sanitarie in Albania che ospitano circa 10mila rifugiati kosovari. Ha istituito una raccolta fondi tramite versamenti su c.c.p. n. 300004, intestato a Croce Rossa Italiana, Via Toscana 12, 00187 Roma; oppure c.c. bancario n. 218020 intestato a C.R.I., causale Emergenza Kosovo aperto presso la Banca Nazionale del Lavoro, filiale di Roma-Bissolati. Per informazioni telefoniche contattare lo 06.4759256.

Legambiente

Ha attivato una raccolta di fondi a favore dei bambini profughi del Kosovo, da destinare all'acquisto di viveri e di generi di prima necessità. I versamenti devono essere fatti sul c.c.p. 12075586 intestato a Legambiente Solidarietà, specificando la causale "bambini del kosovo".

Banco Alimentare

Raccoglie generi alimentari di prima necessità da inviare e distribuire ai profughi attraverso una colletta straordinaria da realizzare tramite versamenti sul c.c.p. n. 522474 intestato a Avsi solidarietà, vl. Carducci 85, Cesena, "Pro rifugiati kosovari" e su c.c. bancario n. 2000 presso BPM di Milano, Ag.341, via Mecenate 26, Milano (Abi 5584-Cab 1654) "Pro rifugiati kosovari". E' inoltre possibile aderire all'iniziativa del Banco andando a fare la spesa in alcuni supermercati e donare 5mila lire; per informazioni telefono 039.320337, Massimo Garanzini.

Federazione Nazionale della Stampa

Mette a disposizione dei giornalisti il proprio c.c.p. n. 39586003 intestato a Fnsi, Corso Vittorio Emanuele 349, 00186 Roma con la causale "Solidarietà Kosovo". Il ricavato sarà trasferito alla "Missione Arcobaleno", alla Caritas e all'Unicef Italia.

Misericordie D'Italia

Collaborano nell'ambito della mobilitazione

della Protezione civile italiana all'allestimento dei campi profughi in Albania. Per i versamenti c.c.p. n. 21468509, causale Profughi balcani, intestato a Misericordie d'Italia (tel. n. 055.503727). Chi vuole servirsi del c.c. bancario deve versare il contributo sul c.c. n. 10/10397, Istituto San Paolo Torino, Abi 01025-Cab 02800.

Numero Verde dei Pediatri Italiani

I pediatri italiani si sono attivati per prestare la loro opera nei campi profughi in Albania e hanno istituito un numero verde 167.756969 a disposizione dei medici che sono disponibili a partire.

Acnur - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

Oltre all'opera di assistenza svolta nei campi profughi ha organizzato anche una raccolta fondi a favore dei rifugiati sul conto corrente postale n. 298000 causale "Emergenza Kosovo", numero verde 800-298000 per i versamenti tramite carta di credito, numero verde 167-001919 per i titolari cartasi, Eurocard, Mastercard e Visa. Per informazioni sull'attività svolta telefonare allo 06. 8079085.

Anpas - Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze

Ha inviato volontari in Albania dove sta preparando campi per accogliere i profughi. In Italia ha organizzato una raccolta fondi, viveri e indumenti di prima necessità. Il numero del c.c. bancario è n. 2000.00 (Abi 06160 Cab 02823) presso Cassa Risparmio di Firenze, Ag. 32 - Firenze. Per la raccolta di viveri e indumenti le informazioni possono essere richieste telefonando allo 055.374887. Su Internet consultare il sito Anpas al seguente indirizzo: <http://www.anpas.org>.

ACLI

Sta allestendo centri di accoglienza in Puglia, raccoglie fondi destinati ai profughi ospitati nei campi Acnur e Caritas; invita tutti coloro che sono disposti ad impegnarsi come volontari ad inviare il proprio curriculum vitae alla sede Nazionale Acli (fax 06.5840403, e mail: ipsia@acli.it). Sottoscrizione sul conto corrente bancario n. 501111 (Abi 5018, Cab 12100) intestato a Acli-Kosovo aperto presso la Banca Etica. Per informazioni: 06.5840568.

Comunità Sant'Egidio

Sta intensificando gli aiuti ai profughi kosovari e alle popolazioni della Macedonia che li accolgono. Per la sottoscrizione c.c.p. n.

48715007 intestato a Comunità di S. Egidio Acap - Amici dell'Albania oppure c.c. bancario intestato come il c.c.p. presso la Banca di Roma, Agenzia 204 - Roma. Per ulteriori informazioni: telefono 06.585661.

CESVI

Ha organizzato raccolta fondi e generi di prima necessità. Cerca psicologi e psichiatri disposti a recarsi come volontari in Kosovo per un periodo minimo di una settimana e volontari per la gestione del magazzino degli aiuti in Italia. Per la raccolta fondi: c.c.p. 324244 intestato a Cesvi, via Pignolo 50, Bergamo, causale "Emergenza Kosovo". Per informazioni per la raccolta dei generi di prima necessità telefonare allo 035.243990.

Comitato italiano sostegno a distanza

Per l'adozione a distanza di bambini kosovari telefonare a questo comitato che coordina gli interventi a favore dei bambini nell'ambito della "Missione Arcobaleno" in collaborazione con associazioni di volontariato che si occupano di minori; telefono 02.98232020.

"Un treno per la vita"

L'Unicef Italia ha concordato con la commissione pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con le Ferrovie dello Stato l'avvio dell'iniziativa di solidarietà con i profughi del "Un treno per la vita". Le aziende interessate a partecipare possono contattare la Commissione Pari Opportunità (fax 06.6794720 -06. 6798252, e mail: commissione.parity@pcm.it) o la stessa Unicef Italia (fax 06.47809271 - 06.48903899, e mail: comitato@unicef.it). A questi indirizzi è anche possibile richiedere la lista dei generi di prima necessità che vengono raccolti. L'Unicef si sta inoltre interessando alla raccolta di medicinali e alla depurazione dell'acqua. I contributi possono essere versati sul c.c.p. n. 745000, intestato a Unicef Italia; sul conto corrente bancario n. 894000/01, Comit, Abi 02002- Cab 03211.

Il Dipartimento della Protezione Civile ha reso noto un elenco di centri di raccolta delle Forze Armate in Italia dove gli enti locali e le organizzazioni di volontariato potranno consegnare materiali e beni di prima necessità - non alimentari - per i profughi del Kosovo. Fra i materiali (nuovi) sono previsti indumenti, coperte e sacchi a pelo, lenzuola, asciugamani, utensili da cucina, contenitori di plastica. Per l'elenco dei punti di raccolta consultare il sito internet CNV (<http://cnv.cpr.it>) alla voce "novità".

FIRMATO UN NUOVO PROTOCOLLO D'INTESA TRA GOVERNO E FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE

Ritenendo l'avvenimento molto importante per lo sviluppo del Terzo Settore nel nostro Paese, pubblichiamo integralmente il testo del Protocollo di intesa aggiuntivo al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, convinti che sia di grande interesse per tutti gli "addetti ai lavori del mondo del volontariato, e con la speranza di poter verificare, fra qualche tempo, che le promesse siano mantenute.

Il 12 febbraio 1999, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri On. Massimo D'Alema, con il Ministro, della Solidarietà Sociale, On. Livia Turco e con il Ministro del Lavoro e della previdenza Sociale, Dott. Antonio Bassolino, hanno incontrato il Portavoce del Forum Permanente del terzo Settore, Dott. Franco Marzocchi e il Segretario Generale, Dott. Nuccio Jovene, e hanno sottoscritto l'allegato "Protocollo d'Intesa tra Governo e Forum Permanente del Terzo Settore".

Il forte sviluppo del Terzo Settore, unitamente alla molteplicità e rilevanza delle organizzazioni che lo compongono, costituiscono una risorsa preziosa per l'Italia.

Per i valori e le finalità che persegue, per la capacità di mobilitare le istanze di solidarietà e partecipazione presenti nel Paese, il Terzo Settore può corrispondere in modo efficace alla domanda insoddisfatta di interesse collettivo e la bisogno di quei "beni relazionali" indispensabili alla convivenza civile e alla coesione sociale. Nello svolgimento di queste essenziali funzioni il Terzo Settore può offrire rilevanti opportunità d'occupazione, nel contesto di un nuovo rapporto con le pubbliche istituzioni fondato sui principi della

complementarità, integrazione e sussidiarietà. Intendendo quest'ultimo termine come un forte legame fra diritti effettivamente fruibili e adempimento dei doveri di responsabilità e di reciprocità da parte dei cittadini, soprattutto attraverso le varie forme di autorganizzazione della società civile.

Per queste ragioni il Governo e il Forum Permanente del Terzo settore convengono sulla necessità di consolidare una politica di promozione del Terzo settore che, valida per il territorio nazionale, preveda anche misure specifiche per il Mezzogiorno. Una politica di promozione volta, in particolare ad ampliare e qualificare sia l'offerta che la domanda di servizi dei cittadini, delle famiglie, delle comunità locali. Una politica di promozione volta, inoltre, a incentivare correttamente l'impegno a favore dell'occupabilità dei lavoratori svantaggiati. Una politica di promozione, infine, volta a valorizzare tutte le esperienze dell'associazionismo, della cooperazione sociale, del volontariato, delle ong, della mutualità e cittadinanza attiva in cui si articola il Terzo Settore. Esperienze nate per la capacità di autogestione, autopromozione e autorganizzazione delle comunità locali con l'obiettivo di tutelare e promuovere i diritti, l'ambiente, il territorio, la cultura, lo sport per rispondere ai bisogni e fornire servizi nel quadro di forme di gestione innovative del welfare e del sistema economico.

Sulla base di questi obiettivi e intenti condivisi, il Governo e il Forum Permanente sottoscrivono il seguente Protocollo d'intesa, che integra il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, in coerenza con gli impegni assunti dal Precedente Governo nel "patto di solidarietà" stipulato a Padova il 18 aprile.

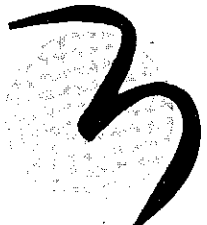
1998 (vedi "Volontariato Oggi" n. 3/98).

In particolare il Governo si impegna a:

- Rafforzare il confronto e la concertazione con il Terzo settore su tutte quelle politiche che lo vedono protagonista;
- Dare rapida e piena attuazione alle norme che estendono le agevolazioni e gli incentivi già previsti per le PMI (Piccole e Medie Imprese) anche alle imprese sociali senza scopo di lucro sostenendo le "Agenzie" di promozione e sviluppo promosse dal Terzo Settore;
- Valutare l'opportunità di norme che, con riferimento al punto 3.45 del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", introducano la deducibilità fiscale delle spese sostenute dai singoli e dalle famiglie per l'assistenza ad anziani, bambini, ai soggetti svantaggiati, nonché per costi sostenuti per le attività educative e di formazione professionale, di riqualificazione, di educazione e formazione permanente, così da garantire ai lavoratori chiamati ai sempre più frequenti periodi di aggiornamento di poterne sostenere i costi relativi;
- Convocare, come già richiesto da altre Organizzazioni, una Conferenza Nazionale sui problemi della popolazione anziana del nostro Paese nell'ambito di un adeguato programma per la celebrazione in Italia dell'Anno Mondiale delle persone Anziane proclamato dall'Onu per il 1999;
- Effettuare un monitoraggio sull'applicazione del decreto legislativo 460/97 sulle Onlus, individuando una sede comune tra Ministero delle Finanze e Terzo Settore, teso alla correzione o

integrazione della normativa così come previsto dalla legge delega contenuta nella Legge finanziaria '97.

- Anche in sede europea, valutare la fattibilità di un trattamento fiscale agevolato in relazione all'Iva laddove necessario;
- Estendere gli impegni di riqualificazione dei dirigenti delle PP.AA. anche alle modalità di relazione con i soggetti del Terzo Settore;
- In occasione della definizione dei decreti delegati previsti dalla recente legge sulle Fondazioni Bancarie e visti i risvolti potenziali che il loro intervento può determinare per lo sviluppo delle comunità locali, tenere conto, nell'ambito della risoluzione parlamentare, delle proposte avanzate dal Forum al momento della discussione della legge delega, ed in particolare degli obblighi derivanti dalla legge 266/91 sul finanziamento dei centri di servizio del volontariato;
- Sollecitare l'iter dei disegni di legge sul riordino dei servizi e della protezione sociale, sulla figura del socio lavoratore nelle cooperative, sul collocamento obbligatorio dei soggetti svantaggiati, sulla istituzione del servizio civile nazionale, sulla riforma dello sport dilettantistico e provvedere rapidamente alla stesura della relazione tecnica sull'associazionismo di promozione sociale, rivedendo contestualmente l'elenco ed i criteri di riconoscimento delle associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all'art. 3 comma 6 lettera e) della legge 287/91, fermi restando - in ogni caso - i limiti di spesa già previsti nella Legge finanziaria;
- Valorizzare l'esperienza dei "Contratti di quartiere";
- Valutare la possibilità, nel rispetto di quanto stabilito dal decreto legislativo 314/97, di introdurre un trattamento fiscale specifico che permetta lo svolgimento di attività lavorative di utilità sociale in organizzazioni del Terzo Settore da parte di anziani pensionati detentori di reddito medio-bassi assoggettando i corrispettivi da essi percepiti ad una tassazione ad aliquota fissa di imposta


FORUM
Forum Permanente del Terzo Settore

esaustiva di ogni obbligo anche assicurativo, e senza che questi siano cumulabili con altri redditi;

- Valutare l'opportunità di istituire una "dote" per le nuove imprese sociali sotto forma di un credito INPS e di un credito IVA proporzionale al giro d'affari ed al numero di occupati realizzato nel primo triennio di attività;
- Riorientare, senza estenderne l'ambito, i lavori socialmente utili o di pubblica utilità anche verso azioni di sostegno alla crescita del Terzo Settore, al fine di determinare non una nuova area di assistenza e di parcheggio, ma interventi flessibili e mirati volti ad un inserimento effettivo nel mercato del lavoro di disoccupati di lungo periodo;
- Istituire l'organismo di controllo (la cosiddetta Authority del Terzo Settore) entro un mese a far data dall'approvazione del rilevante provvedimento collegato alla Legge finanziaria per il 1999;
- Favorire la predisposizione di una normativa quadro sull'Impresa Sociale;
- Dare piena attuazione agli impegni ed alle indicazioni scaturite dalla Conferenza Nazionale sul Volontariato di Foligno.

Contestualmente il Forum Permanente del Terzo settore si impegna a:

- Proseguire, attraverso la propria azione, nella crescita di una cultura della responsabilità sociale dei cittadini e delle organizzazioni del Terzo Settore, decisiva nella creazione di coesione sociale, e per far sviluppare la capacità di autogestione, autopromozione ed autorganizzazione dei cittadini e delle comunità locali;
- Promuovere un'azione di autoregolamentazione, anche tramite l'adozione di codici di comportamento e la certificazione dell'attività dei volontari, in ogni campo di attività del Terzo Settore che garantisca la trasparenza democratica delle organizzazioni e dei loro "assetti proprietari", la trasparenza della raccolta delle risorse (in particolare delle donazioni), la correttezza della gestione economica, la regolarizzazione delle prestazioni di lavoro e la massima

trasparenza degli assetti contrattuali che valorizzi e dia maggiore omogeneità alle caratteristiche peculiari di flessibilità e professionalità del lavoro nei servizi alla persona, nelle relazioni di comunità ed in generale nel Terzo Settore. Sulla base delle condizioni di reale trasparenza di cui sopra, sarà possibile avviare un confronto sulle modalità di incentivazione di attività ei giovani nell'ambito delle aree del Terzo Settore. A questo fine il Forum presenterà nella sessione di verifica autunnale 1999 un rapporto sugli assetti societari, la struttura dell'occupazione, le condizioni di lavoro e retributive tra i suoi aderenti;

- Partecipare a tutte le previste sedi di monitoraggio sull'applicazione del presente "Protocollo" nonché del "Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione" promuovendo inoltre autonomi momenti di verifica e controllo.

MANIFESTO DEL VOLONTARIATO PER LE ELEZIONI EUROPEE

di Tiziana Martinelli

Il Centro Europeo del Volontariato (CEV), che ricordiamo è stato fondato a Lucca nel 1989 e raggruppa i Centri nazionali e regionali di Italia, Francia, Belgio, Regno Unito, Spagna e paesi dell'Europa dell'Est, ha portato avanti in vista del 2001, Anno del Volontariato, una approfondita analisi sul ruolo e sul futuro del Volontariato in Europa. E' emersa la necessità di promuovere la conoscenza e l'informazione sul Volontariato proprio nei riguardi di coloro che sono e/o saranno i responsabili delle decisioni politiche a livello europeo dai quali dipenderà in termini di programmi e di distribuzione delle risorse, la strutturazione della cittadinanza europea e quindi il futuro delle persone e delle associazioni. Allo scopo è stato approntato un "Manifesto del Volontariato" rivolto in particolare ai futuri parlamentari europei e ai partiti politici. Il Manifesto illustra brevemente gli elementi chiave che caratterizzano il Volontariato e richiedono l'attenzione del mondo politico ponendo una serie di richieste per il sostegno e la salvaguardia del lavoro delle organizzazioni di volontariato e più in generale delle associazioni senza scopo di lucro.

In ogni paese saranno utilizzate modalità diverse per la diffusione del "Manifesto del Volontariato" in modo da sensibilizzare e raggiungere capillarmente i partiti politici e i candidati nazionali al Parlamento Europeo.

Per quanto riguarda l'Italia chiediamo alle associazioni di volontariato operanti sul territorio di utilizzare il "Manifesto" per presentare il lavoro e il ruolo del volontariato ai singoli candidati al Parlamento Europeo, nella convinzione che l'informazione sia il primo passo per una corretta e migliore impostazione delle strategie politiche.

IL CEV È LA VOCE DEL VOLONTARIATO IN EUROPA

Il CEV rappresenta 20 Centri nazionali e delle regioni autonome per lo sviluppo del Volontariato in Europa.

Milioni di cittadini europei si impegnano per:

- fornire servizi
- rispondere ai bisogni
- organizzare riunioni e club di incontro
- raccogliere fondi per cause comuni
- proteggere l'ambiente
- lottare per la giustizia sociale

Il volontariato cambia la vita

- a quelli che lo fanno

- a coloro che ne beneficiano
- alle comunità locali
- all'insieme della società
- a coloro che lavorano per lo sviluppo dell'economia sociale

Il CEV è un'associazione di Centri Europei Nazionali e Regionali che si occupano di volontariato e lavorano insieme per:

- promuovere il volontariato
- sensibilizzare chi opera in politica verso la promozione del volontariato
- sostenere la creazione di nuovi centri di volontariato
- condividere idee ed esperienze
- rendere l'azione volontaria più efficace

1999



EUROPEAN VOLUNTEER CENTRE
MANIFESTO FOR
VOLUNTEERING

PREMESSA

- 1983** Il Parlamento Europeo adotta una risoluzione che:
- riconosce che lo sviluppo di infrastrutture deve essere una priorità per rendere efficaci le politiche in favore del volontariato
 - invita la Commissione a prestare un'attenzione sistematica al volontariato
 - chiede "uno statuto per il volontariato", tenendo in considerazione un rimborso spese e una assicurazione per i volontari.

1995 La Commissione dell'Unione Europea

CEV - EVC

Rue de L'Industrie 42 Box 10

1040 Brussels - Belgium

telephone +3225117501 telefax +3225145989

e mail: cev@pophost.eunet.be

web address: http://sme.belgium.eu.net/cev

Membri del Consiglio di Amministrazione

Liz Burns - Presidente

Corrado Corgi - Vice Presidente

Jacqueline Coustè - Centro Nazionale del Volontariato - Francia

Theo Van Loon - Centro Nazionale Volontariato - Olanda

Christopher Spence - Centro Nazionale Volontariato - Inghilterra

Curt Sorensen - Centro Nazionale Volontariato - Danimarca

Monique Verstraeten - Membro onorario del Cev

Membri Fondatori

Association pour le Volontariat - Belgio

Platform voor Volontariat - Belgio

Centro Nazionale per il Volontariato - Italia

Centre National du Volontariat - Francia

Centre for Frivilligt Socialt Arbejde - Danimarca

Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk - Olanda

Volunteer Development - Scozia

The National Centre for Volunteering - Inghilterra

Plataforma para la Promocion del Voluntariado En España - Spagna

Federatio Catalana de Voluntariat Social - Spagna

Burger fur Burger - Germania

The Swidish National Forum for Social Voluntary Work

Membri Associati

Aktion Gemeinsinn - Germania

Arbes - Germania

Slovak Humanitarian Council - Slovacchia

The Slovene Philantropy - Slovenia

sul ruolo delle Organizzazioni di Volontariato riconosce l'importanza economica, sociale e politica dell'azione volontaria "sviluppando una società europea coerente e globale basata su una cittadinanza attiva".

1998 Il Trattato di Amsterdam destina l'1% dei Fondi strutturali al Volontariato.

1999 Il Centro Europeo del Volontariato lancia il Manifesto per le Elezioni Europee '99 e sollecita tutti i partiti europei ad essere più produttivi nel sostegno del volontariato in quanto "cittadinanza attiva".

ELEMENTI CHIAVE

- Il volontariato è un mezzo importante attraverso il quale gli individui si impegnano attivamente nella loro comunità.
- Calcolando le ore di lavoro non retribuite e comparandole con il salario minimo nazionale, risulta chiaro che il valore economico del volontariato è immenso.
- Il volontariato è parte integrante di una cittadinanza attiva e forte.
- Il volontariato è una realtà flessibile e agile. Comprende servizi resi alla persona, mutuo aiuto e self help, difesa, campagne per azioni comuni. Il volontariato è generalmente un soggetto locale e spontaneo, guidato dai bisogni e dagli interessi locali, ma comprende anche grandi sviluppi ispirati attraverso i governi.
- Il volontariato è una forza di cambiamento e di aiuto per il miglioramento della qualità della vita dei volontari, degli individui, dei gruppi e delle comunità.
- Il volontariato è parte del settore non profit e svolge un ruolo a beneficio della società nel suo complesso.
- Il volontariato è un tessuto di legami che crea dei partenariati trasversali.
- I volontari, attraverso la formazione e la qualificazione acquisita nelle loro associazioni, possono spesso proporre nuove professionalità e sviluppare nuovi servizi.

CHE COSA CI SI ASPETTA DAI PARLAMENTARI EUROPEI

- Al fine di sostenere l'importanza del volontariato e di rispondere ai bisogni dei volontari, i parlamentari europei sono invitati a:
- Informarsi e sviluppare una politica favorevole al volontariato.
 - Intrattenere contatti con i Centri di volontariato dei loro Paesi.
 - Creare dei Fondi per lo sviluppo dei Centri Nazionali di volontariato per sostenere la crescita della rete in Europa.
 - Sostenere il lavoro del Centro Europeo del Volontariato in quanto portavoce del volontariato in Europa.
 - Analizzare e valutare l'impatto delle leggi nazionali ed europee per il volontariato.
 - Redigere un Libro Bianco sul Volontariato e l'impegno del cittadino in Europa al fine

- di mettere in evidenza la sua importanza e il suo impatto e di raccomandare azioni per assicurare il suo successo permanente.
- Sviluppare, promuovere e sostenere il volontariato nell'Europa dell'Est.

CHE COSA CI SI ASPETTA DAI PARTITI POLITICI

1. I partiti politici dovranno impegnarsi a fare in modo che tutta la politica europea riconosca il ruolo centrale del volontariato riguardo a:
 - Applicazione pratica dell'espressione "cittadinanza attiva".
 - Costruzione dell'integrazione sociale e lotta all'esclusione sociale.
 - Miglioramento delle capacità dei singoli cittadini sul mercato del lavoro.
 - Miglioramento della coesione sociale, del benessere della comunità e salvaguardia dell'ambiente.
2. I partiti politici devono inoltre assicurare che tutti i politici e tutti i programmi europei:
 - Riconoscano il valore economico, sociale e culturale del volontariato, riconoscano il volume di lavoro gratuito offerto dal volontariato per la realizzazione di progetti e di programmi, e riconoscano la partecipazione di questa cittadinanza attiva come contributo allo sviluppo di una società solidaristica.
 - Identifichino e stanino i fondi necessari per sostenere l'azione delle organizzazioni di volontariato.
 - Assicurino che la politica e la legislazione dell'U.E., così come l'attività dei governi nazionali e locali, non frappongano ostacoli che conducono la capacità dei cittadini e delle associazioni a sostenere la società civile attraverso l'azione del volontariato.
 - Rispettino l'autonomia del volontariato e assicurino che:
 - l'azione volontaria non venga considerata come una sostituzione del lavoro remunerato
 - ogni campagna di promozione e altre manifestazioni non violente siano rispettate in quanto contributo significativo alla crescita della democrazia.
3. I partiti politici dovranno reclamare fondi per sostenere l'organizzazione dell'Anno Internazionale del Volontariato del 2001 in Europa.

VOLONTARIATO
PER I BENI CULTURALI IN ITALIA

di Maria Pia Bertolucci

Si svolta in Spagna dal 3 al 5 marzo u.s. la 4ª giornata del volontariato culturale. Significativamente l'iniziativa è stata programmata a Santiago di Compostela perché quest'anno è l'ultimo Giubileo del secondo millennio che si celebra lì e ciò ha reso più desiderabile la partecipazione di molti ospiti provenienti da tutto il Paese.

Ero stata già invitata alla 2ª giornata quattro anni fa, che si svolgeva nel sud del Paese – a Malaga – ed ho trovato oggi il volontariato spagnolo cresciuto. Anche lo Stato è maturato nel senso che maggiormente crede nella partecipazione dei cittadini oggi e perché ai volontari consente di fare cose più impegnative rispetto a anni addietro: anche se il volontariato spagnolo è in genere ancora molto assistenziale ed è molto meno diffuso – anche come cultura – rispetto a quello italiano, che ha una modalità creativa e costruttiva per contribuire alla gestione del patrimonio artistico.

Al convegno, che si è svolto nel Paradores (antico ospedale di pellegrini fatto realizzare dai Re di Spagna a metà del '400 ed oggi trasformato in uno degli alberghi più lussuosi della Spagna), hanno partecipato direttori di museo, professori universitari e volontari di tutta la nazione, che si sono confrontati con lo Stato alla ricerca di nuove forme di collaborazione e partecipazione.

Il contributo che ho portato (testo a fianco) ha consentito di vedere cosa è stato fatto in questi anni in Italia ed ha offerto a tutti un modello di lavoro operativo semplice e dinamico. L'intervento è stato apprezzato e numerose sono state le domande e le richieste di collaborazioni per il futuro.

Si pone quindi – a mio parere – la necessità di cominciare a tradurre in pratica molte intuizioni di alcune associazioni che da tempo collaborano anche con Associazioni di altri Paesi e che potrebbero passare da esperienze pilota a modello per nuove sinergie. Su questo aspetto mi piacerebbe aprire un confronto con i lettori di "Volontario Oggi" per vedere davvero dove siamo e per ipotizzare insieme nuove possibilità di impegno volontario. In fondo l'universalità della cultura e dei beni culturali porta in maniera chiara al superamento della barriera e dei confini dei singoli Stati: quindi non faremo neppure niente di nuovo!!!.

Negli ultimi anni in Italia, abbiamo assistito ad una crescita di attenzione attorno al tema del volontariato dei Beni Culturali, che corrisponde anche ad una crescita reale delle Associazioni del settore in questione.

L'attenzione al volontariato dei Beni Culturali è costante dal 1988 per il Centro che rappresento oggi, che ha promosso negli anni numerosi incontri, momenti di formazione, convegni. Il C.N.V. in collaborazione con il Ministero per i Beni Culturali, ha anche organizzato due

censimenti – nel 1991 e nel 1996 – da dove emerge che il volontariato dei Beni Culturali è in costante crescita. I volontari nel 1991 erano poco più di 40.000 nel 1996 quasi 80.000 e operano per oltre 10 milioni di ore gratuite, operose e fortemente motivate.

Negli anni – man mano che è cresciuta la conoscenza – sono stati superati anche molti pregiudizi e incomprensioni tra le Istituzioni ed il volontariato. Oggi siamo arrivati a forme di collaborazione – dapprima timide e prudenti ma via via sempre più impegnative

- che hanno consentito di fare i passaggi progressivi e crescenti a favore dei beni culturali italiani ma universali.

All'inizio, i professionali ed i sindacati erano contro il volontariato perché avevano paura di perdere il lavoro, ma oggi - dopo molte discussioni e occasioni di confronto - hanno capito che non devono temere il volontariato: perché è una risorsa e non un peso.

Ma chi sono i volontari dei Beni Culturali italiani? Sono cittadini che accomunati dall'interesse per l'arte si preoccupano di salvaguardare e valorizzare il nostro ingente patrimonio artistico. Il volontariato del settore, partito con un certo ritardo rispetto ai volontariati più consolidati (sanitario e sociale), ha però dimostrato in questi anni una buona dose di capacità di recupero: infatti il numero dei volontari e delle Associazioni in questo settore è in continua crescita sia numerica che di consapevolezza dell'importanza del proprio compito.

I volontari fanno attività dentro un'Associazione che garantisce la loro formazione. I volontari sono gratuiti: solitamente hanno già un lavoro e nel tempo libero fanno attività volontaria per gli altri.

Le funzioni del volontariato sono moltissime, ed anche i campi di attività: i volontari si impegnano nei Musei, nelle Biblioteche, nei parchi archeologici ma anche nel recupero della storia locali e delle tradizioni passate. I volontari in certi Musei, per esempio, si occupano della biglietteria, del guardaroba, svolgono le visite guidate, organizzano piccoli concerti ed aperture straordinarie, magari la sera dopo cena. In una biblioteca il compito dei volontari è quello di aiutare a fare la catalogazione dei volumi, consegnano i libri. Addirittura in una cittadina vicino a Firenze i volontari - per lo più anziani - consegnano i libri richiesti alle scuole dei paesi vicini e dopo 30 giorni li vanno a ritirare: il nome della loro Associazione, fin dal 1848 è "Società della Biblioteca circolante di Sesto Fiorentino"!

I volontari svolgono un'azione complementare rispetto a quella dello Stato: svolgono attività che lo Stato non riesce a

fare: ma fanno anche cose che lo Stato è bene che non faccia, in un'ottica di sussidiarietà; se è possibile fare a livello più semplice dei servizi perché muovere gli apparati pubblici: destiniamo questi sforzi ad altre iniziative!

I volontari sono di livello scolastico medio alto, sensibili ed interessati a tutte le tematiche artistiche, legati alla propria città ed alla propria storia. Insieme i volontari assumono anche posizioni "politiche" cioè a servizio della città, perché non si limitano a fare un'attività o un servizio ma al contrario si pongono come cassa di risonanza tra un problema e l'opinione pubblica e come anello di congiunzione tra la stessa e le Istituzioni preposte; e le Associazioni come denuncia di una situazione da rimuovere e come soluzione-tampone concreta ed immediata di una situazione di emergenza. Un ruolo di questo tipo appare quindi più che mai intelligente perché non si limita ad una denuncia, ma contribuisce a trovare una soluzione ai tanti - troppi - problemi dei nostri Beni Culturali.

Le potenzialità del volontariato dei beni culturali sono davvero infinite, specie nel nostro Paese che possiede una grandissima quantità di patrimonio artistico. L'importante è collegarle e promuoverle lavorando per rimuovere gli ostacoli che permangono, ciascuno mantenendo il proprio ruolo e funzione.

Adesso stiamo discutendo della funzione degli Enti pubblici per i Beni Culturali, che anche in Italia non riescono a tenere controllato tutto e quindi spesso ci sono errori. Penso che gli Enti pubblici, soprattutto quelli statali, dovrebbero mantenere un atteggiamento di tutela del patrimonio storico artistico del nostro Paese, ma dovrebbero contemporaneamente allocare al più basso livello possibile, la funzione della fruizione dello stesso, assegnando la gestione vera e propria alle Comunità locali, ai Comuni certo, ma anche e soprattutto ad Associazioni di volontariato, a Cooperative di giovani ecc.. Le Cooperative sono organizzazioni senza finalità di lucro, ma chi vi opera all'interno lo fa per lavoro, ed è pagato come un qualunque lavoratore. Le Associazioni di volontariato

sono senza fini di lucro loro medesime ed anche chi vi opera all'interno (i volontari); le Cooperative sono senza lucro come organizzazione, ma hanno lucro chi vi lavora dentro. Quella della cooperazione è una nuova possibilità occupazionale, che da lavoro a moltissime persone, per lo più giovani.

La presenza di privati e di privati con finalità sociali come sono i volontari, consente di coinvolgere un maggior numero di cittadini, che non sono passivi ma diventano soggetto attivo del cambiamento di mentalità nei confronti della cultura e delle sue testimonianze.

Un problema ulteriore l'abbiamo nei Beni Culturali ecclesiastici, dove si aggiunge un ritardo al ritardo. Ci sono infatti in Italia alcune esperienze interessanti - penso a città come Ravenna o lo stessa Lucca di cui mi occupo io con un gruppo di giovani e non solo - ma sono situazioni un po' isolate e troppo legate a fattori personali che ne impediscono la riproduzione in realtà e contesti diversi. Ed invece il tema è importantissimo: se è vero che in un Museo ci sono molte opere d'arte, è pur vero che in una Chiesa ce ne sono molte di più ... e quasi sempre incustodite!

I volontari comunque, attivi in questo ambito, svolgono una funzione importante: accoglienza nelle Chiese, sostegno alle guide ufficiali spiegando la funzione di fonti battesimali, di altari ecc., attività negli Archivi, inventariazione e catalogazione del patrimonio nelle Chiese e sul territorio.... La sfida del Giubileo anche per i volontari sarà l'occasione per impegnarsi più a fondo a servizio dei pellegrini e dei turisti che verranno in Italia. Addirittura sono nate Associazioni che si occupano di recuperare le opere d'arte alla funzione di evangelizzazione: sono convinte cioè che l'arte sacra non sia stata fatta solo per bellezza ma anche per educare la gente al sacro ed al bello.

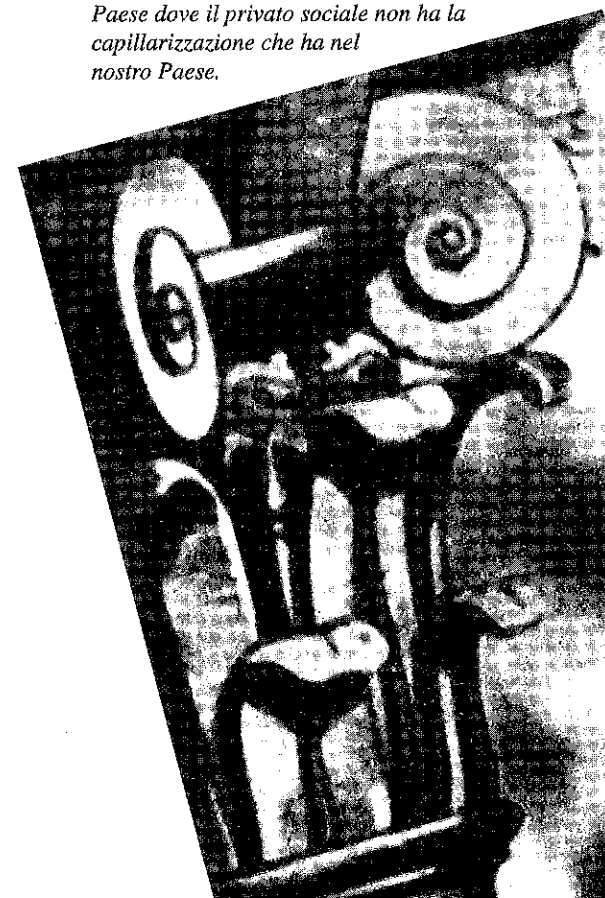
I volontari dei Beni Culturali ecclesiastici - come tutti i volontari - non sono, e non devono essere, esecutori delle volontà dei parroci o dei sacrestani di turno, non sono

mano d'opera a costo zero, ma si stanno rivelando sorveglianti amorosi del patrimonio artistico e generosi e instancabili collaboratori in tutti gli obiettivi che via via concordano, con le diverse Chiese locali e le singole parrocchie.

Proprio la Conferenza Episcopale Italiana - nelle scorse settimane - per favorire la nascita di volontari in ogni Diocesi ha stanziato fondi speciali, convinti - come lo siamo tutti - che la tutela dei Beni culturali e delle manifestazioni artistiche dell'uomo passi dal coinvolgimento delle Comunità locali.

Speriamo che davvero il 2000 segni un ulteriore crescita di sensibilità al tema del volontariato per i Beni Culturali - in particolare quegli ecclesiastici - e che il recupero delle testimonianze delle proprie origini consenta a molti volontari di recuperare un rapporto corretto con la Storia.

n.b. L'intervento è stato necessariamente molto didattico perché doveva offrire una fotografia assai dettagliata della questione posta, in un Paese dove il privato sociale non ha la capillarizzazione che ha nel nostro Paese.





L'ESPERTO RISPONDE

LA POSTA NON FA PIÙ LO SCONTO

Molte associazioni che inviano giornali e stampe ai loro soci ci hanno chiesto informazioni in merito alla cessazione dei benefici previsti per le spedizioni in abbonamento postale. Gli uffici postali non hanno ancora disposizioni precise al riguardo. Cosa devono fare le associazioni? Per il momento le associazioni devono attendere e prendere atto che dal 1° gennaio 2000 le tariffe postali agevolate sono abolite dal seguente articolo della "Finanziaria '99".

Articolo 41 Tariffe postali agevolate

1. Con decorrenza dal 1° gennaio 2000 le agevolazioni tariffarie per le spedizioni postali di cui all'art. 2, comma 20, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ed agli articoli 17 e 20 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, sono soppresse. Dalla medesima data è introdotto un contributo diretto, volto ad agevolare le spedizioni postali di:
 - a) libri;
 - b) giornali e periodici di cui al registro previsto dall'articolo 1, comma 6, lettera a), n.5, della legge 31 luglio 1997, n. 249;
 - c) pubblicazioni informative di associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro.
2. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 1° ottobre 1999, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono stabiliti i requisiti dei soggetti che possono beneficiare del contributo diretto di cui al comma 1, privilegiando le associazioni e le organizzazioni senza fini di lucro e l'editoria minore, le caratteristiche dei prodotti editoriali oggetto del beneficio, l'entità del contributo medesimo e le modalità per usufruirne. Per le imprese che editano i prodotti di cui al comma 1 ed il cui fatturato non supera i 5 miliardi annui, i citati decreti dovranno precedere le modalità per gli eventuali anticipi da richiedere fino al 50 per cento del contributo spettante per l'anno precedente. Per tali imprese l'erogazione dei restanti contributi avviene entro tre mesi successivi alle relative richieste.

Precisiamo che le tariffe postali agevolate introdotte con decreto 4 luglio 1997 in attuazione dell'art.2, comma 20 della legge

23.12.96, n. 662, riguardavano:

- l'invio in abbonamento postale di pubblicazioni informative di enti, enti locali, associazioni ed altre organizzazioni senza fini di lucro;
- l'invio di stampe promozionali e propagandistiche, anche finalizzate alla raccolta di fondi, spedite in abbonamento postale dalle Onlus.

L'articolo 41 della Finanziaria '99 introduce la possibilità di beneficiare di contributi diretti volti ad agevolare le spedizioni elencate al comma 1, ma per sapere i particolari del nuovo sistema, bisogna attendere i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovranno essere emanati entro il 1° ottobre 1999. Alle associazioni non rimane che aspettare fiduciose i suddetti decreti per conoscere i requisiti dei soggetti beneficiari, le caratteristiche dei prodotti l'entità e le modalità per usufruire del contributo.

ESENTI DA IMPOSTA DI BOLLO GLI ESTRATTI CONTO INVIATI ALLE ONLUS

Informiamo tutte le associazioni che da tempo ci chiedono chiarimenti in merito all'esenzione dell'imposta di bollo sugli estratti conto inviati dalle banche che il Ministero delle finanze si è espresso in merito all'ambito di applicazione dell'articolo 17 del Decreto lgs. 460/97 il quale prevede l'esenzione dell'imposta di bollo di "atti, documenti, istanze, contratti nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richieste da Organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

Con la risoluzione del 4 novembre 1998, n. 90666, il Ministero ha ritenuto applicabile anche ai documenti indicati dall'art. 13, comma 2-bis della tariffa allegata al D.P.R. 642/97, ovvero agli estratti di conto corrente bancario, comprese le comunicazioni relative al deposito di titoli, inviate dalle banche alle Onlus, il regime di esenzione in oggetto.

la Repubblica
AFFARI & FINANZA

LE CONFERENZE

ENTI NON PROFIT

Milano 5 Maggio 1999 - Excelsior Hotel Gallia

Risorse pubbliche e private per finanziare e migliorare l'attività del Terzo Settore

I nuovi orientamenti

La riforma fiscale e il quadro normativo civilistico

Il Non Profit e i servizi: come acquisire conoscenze e migliorare le competenze

Il rapporto con gli enti locali: le nuove opportunità di partnership

L'accesso al credito: gli strumenti e le regole per beneficiare dei finanziamenti pubblici e privati

Problematiche fiscali e criticità contabili
Dall'analisi normativa alle soluzioni operative

GIORGIO LONARDI - La Repubblica

LUIGI BOBBA - Acli

DAMIANO ZAZZERON - Studio Sciumé e Associati

ELISABETTA DI PRISCO - Aster-X

MARIA TERESA SCHERILLO - Sodalitas

BERNARDINO CASADEI e ANDREA GAMBÀ
Fondazione Cariplo

ROBERTO BIASOTTO - Ambroveneto

MATTEO PASINI - Banca Etica

si ringrazia

Banco
Ambrosiano Veneto
Gruppo Intesa

6 Maggio 1999 - ore 9.30 - 13.00

SESSIONE
SPECIALE

VINCENZO BUSA
Entrate per il Lazio
GIAN MARIO COLOMBO
Dottore Commercialista

le Conferenze continuano... (in rete)

www.network.somedia.it

- Forum sui temi trattati
- Domande ai Relatori
- Approfondimenti tematici

Iscrivetevi ad una Conferenza e volate in rete a condizioni vantaggiose grazie a:

digicom

Rockwell

italia
on
line

Per ricevere il programma della Conferenza
ENTI NON PROFIT

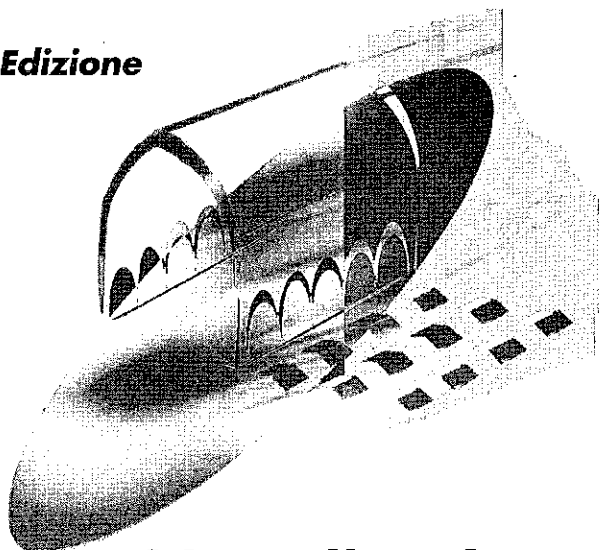
compilate il coupon, e inviatelo via fax al n°: **02.57.40.12.72**
SOMEDIA - via Nervesa, 21 - 20139 Milano - Alessandra Aspesi (02.574.54.207)

nome	cognome
funzione	
società	sett. di attività
indirizzo ufficio	CAP
città	provincia
tel.	fax e-mail

Civitas®

il 1° SALONE NAZIONALE DELL'ECONOMIA SOCIALE E CIVILE

4ª Edizione



30 aprile • 2 maggio
1999

Civitas '99

Alcuni filoni tematici

- ◆ Sanità, cooperazione, volontariato
- ◆ 1999: Anno internazionale dell'Anziano
- ◆ Il ruolo dell'impresa non profit a 20 anni dalla legge Basaglia
- ◆ La gestione delle politiche sociali: tra centro e periferia
- ◆ L'impresa sociale: quale mercato, quali mercati?
- ◆ Quale rapporto tra profit e non profit?
- ◆ Risparmio e finanza etica
- ◆ Prospettive e nuovi ambiti di occupazione nel terzo settore (assistenza, educazione, ambiente...)
- ◆ Il non profit in un orizzonte europeo
- ◆ Ong e politiche di cooperazione allo sviluppo
- ◆ Ipab: la revisione normativa per una nuova identità
- ◆ Educare all'economia sociale: i giovani e le famiglie
- ◆ Quale modello di economia sociale per uno sviluppo ecocompatibile
- ◆ Le sfide del movimento cooperativo alle soglie del 2000

In collaborazione con:
Forum Permanente del Terzo Settore

Mostra convegno di: • Associazioni
• Cooperative • Cooperative Sociali
• Enti Morali • Enti Nonprofit
• Fondazioni • Imprese Sociali
• Ipab • Ong • Onlus
• Organizzazioni di Volontariato
• Società di Mutuo Soccorso...

Comune di Padova
Istituzione Progetto Impresa
del Comune di Padova
Provincia di Padova
CCIAA di Padova
Regione del Veneto



PadovaFiere

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la Solidarietà Sociale
Dipartimento per gli Affari Sociali

Ministero del Lavoro
Direzione Generale della Cooperazione

Con il patrocinio di:
A.N.C.I.
Associazione Nazionale Comuni Italiani

Forum degli Assessorati
Associazione Nazionale Assessorati
Comunali e Provinciali alle Politiche
Sociali

Quartiere fieristico, via N. Tommaseo 59 - PD
orario 9.00 • 19.00 Ingresso Gratuito

CORRIERE
LAVORO
CORRIERE DELLA SERA



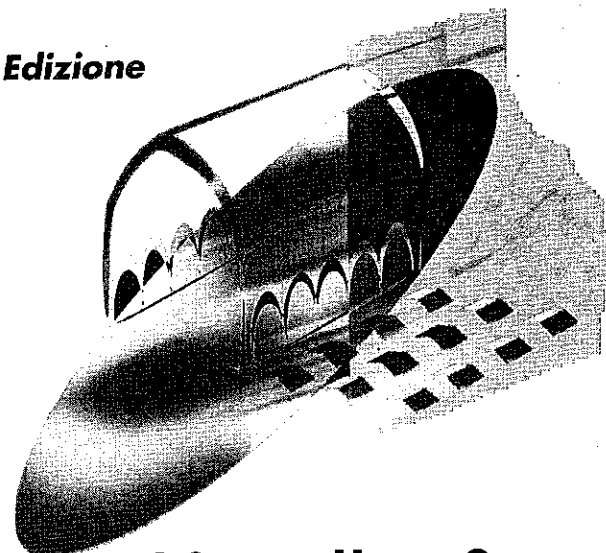
A.S.A. Agenzia Servizi Associati
via L. Pierobon 13/A
35133 Padova
Tel. 049 864 37 65 (R.A.)
Fax 049 61 68 14
web: www.iperv.it/CIVITAS
E-mail: civitas@iperv.it

Ente PadovaFiere
via N. Tommaseo, 59
35131 Padova
Tel. 049 840 111

Civitas®

**il 1° SALONE NAZIONALE
DELL'ECONOMIA SOCIALE E CIVILE**

4ª Edizione



**30 aprile • 2 maggio
1999**

Civitas '99

Alcuni filoni tematici

- ◆ Sanità, cooperazione, volontariato
- ◆ 1999: Anno internazionale dell'Anziano
- ◆ Il ruolo dell'impresa non profit a 20 anni dalla legge Basaglia
- ◆ La gestione delle politiche sociali: tra centro e periferia
- ◆ L'impresa sociale: quale mercato, quali mercati?
- ◆ Quale rapporto tra profit e non profit?
- ◆ Risparmio e finanza etica
- ◆ Prospettive e nuovi ambiti di occupazione nel terzo settore (assistenza, educazione, ambiente...)
- ◆ Il non profit in un orizzonte europeo
- ◆ Ong e politiche di cooperazione allo sviluppo
- ◆ Ipab: la revisione normativa per una nuova identità
- ◆ Educare all'economia sociale: i giovani e le famiglie
- ◆ Quale modello di economia sociale per uno sviluppo ecocompatibile
- ◆ Le sfide del movimento cooperativo alle soglie del 2000

In collaborazione con:
Forum Permanente del Terzo Settore

Mostra convegno di: • Associazioni
• Cooperative • Cooperative Sociali
• Enti Morali • Enti Nonprofit
• Fondazioni • Imprese Sociali
• Ipab • Ong • Onlus
• Organizzazioni di Volontariato
• Società di Mutuo Soccorso...

Comune di Padova
Istituzione Progetto Impresa
del Comune di Padova
Provincia di Padova
CCIAA di Padova
Regione del Veneto



PadovaFiere

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la Solidarietà Sociale
Dipartimento per gli Affari Sociali

Ministero del Lavoro
Direzione Generale della Cooperazione

Con il patrocinio di:
A.N.C.I.
Associazione Nazionale Comuni Italiani

Forum degli Assessorati
Associazione Nazionale Assessorati
Comunali e Provinciali alle Politiche
Sociali

Quartiere fieristico, via N. Tommaseo 59 - PD
orario 9.00 - 19.00 Ingresso Gratuito

CORRIERE
LAVORO
CORRIERE DELLA SERA



A.S.A. Agenzia Servizi Associati
via L. Pierobon 13/A
35133 Padova
Tel. 049 864 37 65 (R.A.)
Fax 049 61 68 14
web: www.iperv.it/CIVITAS
E-mail: civitas@iperv.it

Ente PadovaFiere
via N. Tommaseo, 59
35131 Padova
Tel. 049 840 111



Regione Toscana

TOSCANA no-profit



Centro Nazionale
per il Volontariato

I.R.

SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI
E DI PERFEZIONAMENTO S. ANNA - PISA

**Attività e funzioni delle
Organizzazioni del Terzo Settore
nel rapporto tra Enti Pubblici
ed Enti non profit:
problemi e prospettive alla luce
del quadro normativo vigente**

**Studio realizzato mediante Convenzione
col Dipartimento Sanità e Politiche per la Salute
della Giunta regionale della Regione Toscana**

ANNO ACCADEMICO 1997/1998



Giunta Regionale

L'Assessore alle Politiche Sociali, Cooperazione Internazionale,
Sport e tempo libero

Presentazione

Proseguono gli impegni della Regione Toscana per l'approfondimento di tematiche importanti del Terzo Settore.

Pubblichiamo ora il lavoro commissionato dalla Giunta Regionale alla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna di Pisa su aspetti ampiamente dibattuti che si riferiscono al ruolo, alla presenza e alle funzioni delle Organizzazioni non lucrative (ONLUS) nella società civile ritenendo utile lo studio per quanti hanno a che fare con la materia.

Firenze, 15 marzo 1999

DR. SIMONE SILIANI

SOMMARIO

Premessa	Pag. 5
di Emanuele Rossi	

LA QUALITÀ DEI SERVIZI NEL SETTORE DELLE POLITICHE SOCIALI. UNA STRATEGIA DI COLLABORAZIONE PUBBLICO - NON PROFIT	8
di Andrea Bonaccorsi	

1. La qualità dei servizi nella pubblica amministrazione e nel settore <i>non profit</i> : in cerca di un coordinamento	8
2. L'analisi economica della qualità dei servizi. Elementi introduttivi	9
3. La peculiarità della qualità dei servizi offerti da organizzazioni <i>non profit</i>	13
4. Un percorso sperimentale per la Regione Toscana	15

IMPRESE ASSICURATIVE E ORGANIZZAZIONI NON PROFIT: PROSPETTIVE PER UNA LORO AZIONE INTEGRATA NELL'AMBITO DEL SISTEMA SANITARIO	19
di Salvatore Vuoto	

1. Terzo settore, Onlus e sistema sanitario	19
2. Alla ricerca di uno strumentario giuridico per l'ingresso del <i>non profit</i> nel sistema sanitario	20
3. Le prestazioni sanitarie integrative rispetto a quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale	22
4. L'assistenza integrativa alla luce del quadro normativo italiano	23
5. La copertura economica della prestazione sanitaria erogata in regime assicurativo	24

VOLONTARIATO, COOPERATIVE SOCIALI ED ASSOCIAZIONI NELL'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DELLA REGIONE TOSCANA. APPUNTI SULLA LEGGE REGIONALE TOSCANA 3.10.1997, N. 72	26
di Elena Ferioli	

1. La legge della Regione Toscana 3.10.1997, n. 72, sul riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati: il cittadino come protagonista e soggetto attivo tra solidarietà e partecipazione	26
2. Volontariato, cooperative sociali ed associazioni nella legge della Regione Toscana 3.10.1997, n. 72	27
3. La partecipazione delle organizzazioni <i>non profit</i> alla programmazione delle politiche regionali e locali in materia di servizi socio-assistenziali	29
4. La partecipazione delle organizzazioni <i>non profit</i> alla realizzazione dei programmi regionali e locali in materia di servizi socio-assistenziali	31

ATTIVITÀ COMMERCIALI E PRODUTTIVE NELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	34
di Barbara Cacelli	

1. Premessa	34
2. Analisi dei concetti di non principalità e di marginalità	34
3. Attività commerciali, concorrenza ed agevolazioni fiscali	37
4. Onlus e organizzazioni di volontariato	39
5. Considerazioni finali	39

1. Uno degli elementi che ha caratterizzato e continua a caratterizzare, sia in senso quantitativo che qualitativo, la produzione normativa di questi ultimi anni è senza dubbio rappresentato dalla regolamentazione del settore non profit, sì da poter parlare di un vero e proprio momento di svolta nella considerazione giuridica e sociale di tale fenomeno nell'ordinamento italiano.

L'attenzione del legislatore consegue alla significativa evoluzione di tale fenomeno nell'ambito della realtà sociale, nel senso - da un lato - del ruolo sempre crescente che le organizzazioni senza scopo di lucro sono venute assumendo, spesso come risposta ad urgenze sollecitate dallo sviluppo dello Stato sociale e dalla conseguente difficoltà degli enti pubblici di offrire ad esse risposte adeguate, ma anche - d'altro lato - dall'assenza di una normativa di carattere generale, tale da definire e delimitare la categoria in esame. Si che si è potuto affermare che "la categoria degli enti non profit non ha un significato normativo nel nostro ordinamento: allude ad un concetto teorico o dommatico dai contorni incerti, sul cui contenuto neppure esiste ad oggi una convenzionale coincidenza di interpretazione dei giuristi" (Rigano). A tale ultima esigenza ha offerto una risposta solo parziale l'emanazione del decreto legislativo 4 dicembre 1997 n. 460, che pure ha rappresentato un punto di riferimento ineludibile per una risistemazione complessiva della materia.

La categoria del non profit è pertanto ad oggi in parte trasversale ad (ed in parte comprensiva di) una serie di modelli organizzativi previsti in primo luogo dal codice civile e successivamente da normative settoriali: ad essa vengono ricondotti, infatti, le fondazioni erogatrici di ricerca, le associazioni culturali e del tempo libero, le organizzazioni di servizi sociali, sanitari ed educativi (tra cui rientrano ovviamente le cooperative sociali, le comunità per il recupero dei tossicodipendenti, i gruppi di volontariato ospedaliero, ecc.), gli ospedali gestiti da enti religiosi o da fondazioni, i club archeologici e ambientalisti, i gruppi di tutela delle minoranze etniche e linguistiche, le grandi università private, i centri di formazione professionali, i musei, le accademie. A ciò si aggiungano le IPAB, la cui storia risulta particolarmente tormentata specie dopo la sentenza n. 369/1988 della Corte costituzionale; le fondazioni bancarie, nate dallo scorporo delle ex banche pubbliche previsto dalla legge Amato, gli enti lirici, trasformati dal decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 in fondazioni che "perseguono, senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale e, per quanto di competenza, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività".

In questo quadro così complesso e variegato, il decreto legislativo sopra indicato ha offerto un apporto significativo: non tanto, tuttavia, nella direzione di un superamento della frammentazione normativa (obiettivo perseguito solo parzialmente mediante l'individuazione di alcuni contenuti normativi comuni al settore in esame), quanto nel senso di un trattamento fiscale uniforme.

Resta tuttavia aperto, ed ancora da esplorare, l'ambito della regolamentazione dei rapporti tra tali organismi e gli enti pubblici, e la conseguente disciplina delle modalità di coinvolgimento dei primi nella gestione dei servizi pubblici. A tale ultimo profilo tuttavia il legislatore non è insensibile, come dimostra l'approvazione da parte del comitato ristretto istituito presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati di un testo unificato per la riforma dell'assistenza sociale. In esso si prevede un coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, in particolare ONLUS, cooperative, associazioni di volontariato e fondazioni, nella programmazione, gestione e offerta dei servizi, e si stabiliscono interventi di sostegno del terzo settore, quali azioni finalizzate al sostegno e alla qualificazione delle imprese sociali, accesso agevolato al credito e ai fondi comunitari e regolamentazione delle gare per l'affidamento delle attività sociali.

L'insieme di tale attività legislativa, in parte de iure condito ed in parte de iure condendo, apre spazi anche per la legislazione regionale, già in questi anni impegnata a regolamentare segmenti del non profit (volontariato, associazionismo, cooperative sociali, ecc.) e verosimilmente coinvolta nel processo normativo sopra indicato.

2. All'interno di queste coordinate si è sviluppata la ricerca condotta dalla Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento S. Anna per conto del Dipartimento Sanità e Politiche per la Salute della Giunta regionale della Toscana, che si presenta.

Un primo ambito di ricerca, cui è dedicato lo studio del prof. Andrea Bonaccorsi, ha riguardato il problema della verifica della qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione mediante organizzazioni non profit, analizzando possibilità e forme di controlli secondo obiettivi, e quindi relativamente ai servizi erogati agli utenti.

Si tratta di un profilo di particolare rilevanza, atteso che la riforma delle attività socio-assistenziali dovrebbe tendere, come indicato anche dagli Assessori regionali ai servizi sociali e dagli Assessori regionali alla Sanità (secondo quanto contenuto nel documento dagli stessi approvato il 14 maggio 1997), a creare le condizioni per "l'efficienza dei servizi pubblici con capacità di "regia" a fini organizzativi per una rete di risorse, da attivarsi anche con il concorso degli organismi non profit e privato profit". Ciò presuppone, evidentemente, una capacità dell'ente pubblico di svolgere una funzione di "regia" necessaria per far collaborare "a rete" organismi dotati di (e perlopiù gelosi della propria) autonomia, in modo che "ogni soggetto occupi un nodo della rete ed abbia il massimo di informazioni su quali sono struttura e finalità degli altri nodi e della rete stessa". E' la prospettiva di un federalismo non pensato soltanto in chiave territoriale ma anche in dimensione funzionale, e che è presupposto per il corretto funzionamento del principio di sussidiarietà inteso in senso orizzontale: una rete di organizzazioni autonome ma collaboranti ad un unico progetto, i cui contenuti essenziali siano definiti dall'ente pubblico nel rispetto della creatività e della libertà di iniziativa proprie di ciascun soggetto. In tale contesto, lo si ricorda, sta maturando la stessa riflessione sulla riforma dello Stato sociale e la possibile evoluzione verso un'integrazione tra Stato e privato sociale: ed in tale ambito la capacità dell'ente pubblico di valutare in termini di obiettivi perseguiti l'attività degli enti collaboranti è all'evidenza decisiva per il funzionamento del sistema.

In tale direzione lo studio che si presenta sottolinea i limiti della normativa emanata con il decreto n. 460/1997, ove il regime di controllo viene fatto consistere nell'osservanza di regole democratiche relative al funzionamento interno delle organizzazioni e non invece nella sussistenza di criteri di adeguatezza delle attività esterne delle stesse. Il contributo di Andrea Bonaccorsi tende invece a immaginare e verificare l'azionabilità di forme di controllo basate sulla qualità dei risultati, estendendo a tale settore criteri e modalità elaborati dall'analisi economica della qualità dei servizi, giungendo a soluzioni originali e di particolare puntualità ed interesse. Si tratta, com'è evidente, di un ambito assai delicato, in quanto investe direttamente - come detto - l'autonomia delle organizzazioni non profit e la possibilità per le stesse di essere sottoposte a verifica: ciò ha richiesto un confronto tra competenze economico e competenze giuridiche.

Un secondo filone di ricerca ha avuto ad oggetto le possibilità di integrazione tra pubblico e privato (in particolare, organizzazioni del terzo settore) nei modelli che si vanno affermando di gestione dei servizi sanitari: lo studio del dott. Salvatore Vuoto, in particolare, ha esaminato con attenzione le possibilità che potrebbero aprirsi, in tale ambito, per le imprese assicurative, considerate nella prospettiva sia di potenziali soggetti finanziatori del sistema sanitario, sia come soggetti in rapporto con altri finanziatori dello stesso. Sono stati sottoposti ad analisi, in particolare, gli strumenti giuridici utilizzabili a tale fine, anche alla luce della riforma del sistema sanitario in corso di approvazione, giungendo a prospettare il possibile potenziamento del sistema sanitari integrativi ed il conseguente sviluppo delle convenzioni con strutture sanitarie private, in particolare con "ONLUS sanitarie".

Nell'insieme, detto studio rappresenta un profilo del più generale problema rappresentato dall'esigenza di individuare e definire nuove opportunità e modalità di partnership tra istituzioni ed enti pubblici da un lato ed organizzazioni non profit dall'altro. Tale settore risulta in larga misura influenzato dalla normativa comunitaria, sebbene un significativo ambito residui alla specifica situazione ordinamentale italiana.

La legge regionale toscana 3 ottobre 1997 n. 72, con la quale sono state emanate nuove norme in materie di politiche sociali e di riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati, ha poi formato oggetto di specifica attenzione, i cui risultati sono riportati nel contributo della dott.ssa Elena Ferioli. L'obiettivo del legislatore regionale, esPLICITATO dallo stesso nella volontà di dar vita ad un "sistema di diritti di cittadinanza", è stato ritenuto meritevole di particolare attenzione proprio in vista di un riordino complessivo della materia da parte del legislatore nazionale, ed al fine di valutare la possibile e necessaria integrazione tra soggetti pubblici ed organismi non profit nella gestione dei servizi alla persona.

Infine, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione di studio, anche sulla base delle numerose sollecitazioni provenienti dal committente, su un particolare problema sorto in sede di attuazione della legislazione (nazionale e regionale) sul volontariato, attinente alla compatibilità tra organizzazione di volontariato e svolgimento di attività commerciali e produttive marginali. Si tratta di un aspetto particolarmente importante della regolamentazione giuridica in materia, in quanto investendo i profili connessi al concetto di marginalità delle attività commerciali e produttive, consente (o dovrebbe consentire) di valutare il grado di rispetto del principio della leale concorrenza, attese le agevolazioni fiscali cui le organizzazioni di volontariato sono destinatarie rispetto alle organizzazioni aventi scopo di lucro e che svolgono le medesime attività.

In conclusione può dirsi come lo studio che complessivamente si presenta offra un contributo nella direzione di un chiarimento di alcune tematiche centrali nell'attuale situazione normativa avente ad oggetto il rapporto tra enti pubblici ed organizzazioni non profit: rapporto che, per quanto si è detto e per quanto all'evidenza risulta dall'analisi della realtà sociale e istituzionale del nostro Paese, costituisce l'elemento di maggior novità dell'attuale organizzazione dei servizi pubblici, ed in particolare di quelli alla persona, nell'ordinamento italiano.

Prof. Emanuele Rossi
Docente di diritto pubblico nella Scuola Superiore S. Anna di Pisa
Responsabile scientifico della ricerca

La qualità dei servizi nel settore delle politiche sociali. Una strategia di collaborazione pubblico - non profit

di Andrea Bonaccorsi

Ricercatore confermato di tecnica industriale e commerciale nell'Università di Pisa

SOMMARIO: 1. La qualità dei servizi nella pubblica amministrazione e nel settore non profit: in cerca di un coordinamento - 2. L'analisi economica della qualità dei servizi. Elementi introduttivi - 3. La peculiarità della qualità dei servizi offerti da organizzazioni non profit - 4. Un percorso sperimentale per la Regione Toscana

1. La qualità dei servizi nella pubblica amministrazione e nel settore non profit: in cerca di un coordinamento

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione, in atto con molte contraddizioni nel nostro paese da alcuni anni, ha visto tra i suoi elementi portanti il recepimento dalla nozione di *qualità dei servizi* agli utenti finali. Si tratta di un elemento di novità sostanziale, in quanto pone a carico della P.A. non solo l'onere di soddisfare le funzioni di natura pubblica osservando principi generali di imparzialità e trasparenza, ma di soddisfare le aspettative degli utenti. Il concetto di qualità dei servizi, infatti, non è definibile solo in riferimento alla esecuzione scrupolosa di una serie di operazioni amministrative, in gran parte regolate dalla legge o da altre fonti normative, ma richiede un termine di confronto *esterno* alla P.A. e al suo corpo normativo, identificato in generale nella categoria degli utenti.

Tale concetto è logicamente connesso al passaggio dalla esclusività del controllo secondo norme ad un sistema che integra il controllo secondo obiettivi. Un sistema complesso può subire varie forme di controllo; tipicamente la burocrazia di ogni tipo (privata e pubblica) tende a realizzare forme di controllo basate sulla osservazione della *differenza tra prestazione e norma*. I comportamenti che realizzano la minima distanza tra prestazione e norma vengono rinforzati, mentre quelli che promuovono la divergenza vengono sanzionati. Tale meccanismo di controllo, senza correttivi, è incompatibile con l'orientamento agli obiettivi.

Il controllo secondo obiettivi, infatti, suppone la capacità di articolare una gerarchia di obiettivi in funzione di un ambiente esterno di riferimento, e di guidare il comportamento degli attori del sistema in funzione del raggiungimento di tali obiettivi. In un sistema di questo tipo le norme hanno un ruolo importante, ma subordinato al raggiungimento degli obiettivi stessi. Il controllo per obiettivi suppone negli attori una ampia zona di discrezionalità, almeno ai livelli di vertice. Suppone inoltre la capacità del sistema di rapportarsi all'ambiente esterno in modo da elaborare autonomamente degli obiettivi, strutturarli in piani di azione e controllare la loro realizzazione.

Ciò richiede a sua volta una capacità di monitoraggio dell'ambiente esterno (rilevazione), di analisi dello scostamento tra prestazioni e obiettivi (processamento dell'informazione) e di correzione del comportamento del sistema e dei suoi attori (feedback sulla azione).

In questo contesto, vari atti di riforma della P.A. hanno correttamente inserito norme che prevedono esplicitamente la nozione di qualità dei servizi e creano modalità organizzate con le quali gli utenti dei servizi possono rappresentare la loro percezione della qualità. Al di là dello stato di applicazione, questo insieme di norme è di grande importanza concettuale perché realizza una delle condizioni di implementazione del controllo secondo obiettivi, ovvero la necessità per il sistema di *rapportarsi sistematicamente all'ambiente esterno* al fine di correggere il proprio comportamento e realizzare gli obiettivi fissati. In mancanza di un riferimento esterno, infatti, la logica burocratica del controllo secondo norme tende fatalmente a prevalere e a guidare il comportamento del sistema e dei suoi attori. Si può ritenere, in generale, che quanto più severo e stringente è il ruolo dei soggetti esterni al sistema, tanto più sarà possibile integrare il controllo secondo norme con quello secondo obiettivi.

Una volta posto il principio generale della rispondenza agli utenti in termini di qualità dei servizi, sorgono numerosi problemi relativi a:

- definizione
- identificazione delle dimensioni
- misurazione
- osservazione.

Tali problemi, come vedremo tra breve, sono lontani dal trovare una soluzione univoca. Per questo motivo appare interessante esplorare il contributo che al problema può venire dagli studi che si sono occupati di qualità dei servizi nell'ambito privato, in particolare nel settore dei servizi alla persona. Pur tenendo esplicitamente conto delle differenze di ambito e di oggetto tra servizi pubblici e servizi privati, tali

contributi sono molto utili alla costruzione di uno schema di analisi e misurazione della qualità dei servizi applicabile a livello regionale.

In tempi più recenti è venuto a maturazione un orientamento legislativo volto alla piena integrazione nell'ambito dei servizi pubblici dei soggetti, non appartenenti alla P.A., che con espressione generale vengono definiti terzo settore. Tale orientamento, culminato nel DdL sulle ONLUS, introduce una interessante articolazione dei classici ambiti di intervento dello Stato, affermando la possibilità che soggetti non inseriti in ruoli pubblici possano svolgere attività di rilievo pubblico e ricevere, in varie forme, supporto da parte dello Stato. In ciò viene recepita dall'ordinamento non solo una prassi diffusa nel nostro paese, ma anche una importante posizione di principio circa la non coincidenza tra interesse pubblico e gestione pubblica dell'interesse.

A questo punto sorge, a nostro parere, un interessante *problema di coordinamento* tra questi due orientamenti recenti nella P.A. Se da un lato si rende l'amministrazione responsabile della qualità dei servizi, ma dall'altro si consentono forme più o meno estese di delega a soggetti che, per loro natura, non sono sottoposti al controllo amministrativo interno, né hanno incentivi automatici ad uniformarsi alla volontà dell'amministrazione, come è possibile evitare una contraddizione insanabile? Quali meccanismi di controllo (inevitabilmente di natura contrattuale e non burocratica) possono essere progettati affinché la qualità dei servizi offerti dalla P.A. sia omogenea, sia nella porzione erogata con strutture proprie che in quella delegata alle ONLUS, e rispetti quindi il principio di universalità?

Su questo problema possono in effetti scontrarsi due concezioni opposte del servizio pubblico, con forme di conflitto che non giovano al complessivo miglioramento del sistema. Da un lato si può ritenere che la qualità dei servizi possa essere controllata solo all'interno della macchina burocratica. Secondo questa concezione la domanda rilevante sarebbe: "Quali meccanismi di controllo possono evitare che la delega di servizi all'esterno si trasformi in un deterioramento della qualità dei servizi?"

Secondo un'altra prospettiva, la qualità dei servizi offerti dalla P.A., soprattutto nell'area dei servizi alla persona, è invariabilmente scadente. In questo caso la domanda rilevante sarebbe: "Come evitare che forme di controllo burocratico finiscano per soffocare l'attività di varie forme di enti non-profit, che invece potrebbero garantire una qualità superiore di servizi?"

Il fatto che il problema evocato sia del tutto pertinente è confermato da una singolare previsione del D.Lgs 4 dicembre 1997, n.460 sulle ONLUS, laddove il regime di controllo viene fatto consistere nell'osservanza di regole democratiche relative al funzionamento *interno* delle organizzazioni, e non invece nella sussistenza di criteri di adeguatezza delle attività *esterne* delle stesse. Il Decreto impone infatti alle ONLUS che adottino procedure interne di tipo democratico e chiede che esse redigano il bilancio. *Con il che si chiede, allo stesso tempo, troppo e troppo poco*. Si chiede troppo, nel senso che il requisito democratico non sembra tenere conto della peculiare natura dell'associazione di individui liberi ad attività organizzate, che potrebbe legittimamente seguire criteri di identificazione da parte degli associati e, rispettivamente, di cooptazione da parte dei dirigenti delle organizzazioni. Ma il punto che a noi interessa è un altro: si ritiene che la redazione del bilancio sia una condizione sufficiente ad assicurare la trasparenza delle attività delle ONLUS, senza porre alcun elemento di verifica sulle sue attività esterne. Così, paradossalmente, mentre la Pubblica Amministrazione prevede diritto di accesso alle informazioni, carta dei servizi e valutazioni di qualità (tutte forme, evidentemente, di controllo esterno, esercitato direttamente o indirettamente da soggetti esterni all'Amministrazione), le attività di servizio avente valore sociale delle ONLUS sarebbero sottoposte solo ad un controllo sul bilancio. Si assume implicitamente che il principio di controllo dell'adeguatezza dell'azione sia soddisfatto, per così dire, dalla stessa natura dell'organizzazione *non profit*. Ma con ciò si lascia cadere una importante occasione di crescita qualitativa del mondo del *non profit*, laddove il confronto puntuale su standard di qualità esterni, possibilmente comuni a quelli della P.A., potrebbe invece innescare e rafforzare la professionalità e la rispondenza ai bisogni sociali.

Si vede chiaramente come questo dibattito sia difficile da dipanare in mancanza di forme di chiarificazione concettuale circa la nozione di qualità dei servizi, le sue dimensioni, la sua osservazione e misurazione.

Oggetto di questo paper sarà dunque una introduzione alla analisi economica dei servizi, con lo scopo di sviluppare una metodologia applicabile, in via sperimentale, all'interno delle attività della Regione Toscana. Il tenore del paper è volutamente di tipo introduttivo. Una bibliografia selezionata è presentata in appendice al lavoro.

2. L'analisi economica della qualità dei servizi. Elementi introduttivi

Il tema della qualità dei servizi trova una trattazione specializzata in diverse aree dell'analisi economica e della letteratura di management. Tra queste ricordiamo la teoria della domanda, in particolare la teoria della domanda di caratteristiche (Lancaster), il marketing dei servizi, la letteratura sulla customer satisfaction.

In questo paper si seguirà una linea di trattazione introduttiva, senza alcuna pretesa accademica o di completezza. Obiettivo del lavoro è esporre gli operatori della Regione Toscana impegnati nello sviluppo delle relazioni tra Pubblica Amministrazione e non-profit ad alcuni stimoli derivanti dalla riflessione che sul tema "qualità dei servizi" è stata compiuta in altri ambiti.

La discussione verrà svolta avendo come riferimento i servizi in generale, senza distinzione rispetto alla loro natura, né rispetto al soggetto erogatore (pubblico/privato). Tali distinzioni verranno recuperate nella parte finale del lavoro.

2.1 Attributi dei servizi

Può essere utile richiamare le caratteristiche essenziali dei servizi che sono rilevanti dal punto di vista dell'analisi economica. Da queste caratteristiche, infatti, discendono rilevanti implicazioni circa la nozione di qualità dei servizi.

Un primo elemento distintivo dei servizi è la *intangibilità*. I servizi possono richiedere, di norma, un supporto fisico (un pullman per il trasporto urbano, una sede per l'assicurazione, un ambulatorio per la visita medica), ma non si identificano nel supporto. Il servizio nella sua natura intrinseca è intangibile, anche se il grado di immaterialità può essere variabile.

La natura intangibile dei servizi ha numerose implicazioni:

- gli utenti non riescono a valutare la qualità del servizio *prima* di averlo utilizzato direttamente;
- la valutazione della qualità del servizio resta *ambigua* anche dopo l'esperienza di uso, rispetto alla qualità dei prodotti tangibili, nei quali le prestazioni sono direttamente collegabili ad elementi fisici;
- è più difficile fornire una *descrizione* del servizio;
- è più difficile effettuare una *promozione* del servizio, in mancanza di elementi oggettivi a cui ancorare la promessa di prestazioni agli utenti;
- l'esperienza di acquisto e consumo del servizio può dare luogo a sensazioni di *frustrazione*, perché a fronte della spesa sostenuta "non resta niente";
- gli utenti sono portati a valutare il *rapporto prezzo/qualità* in modo tendenzialmente più sfavorevole nel caso dei servizi, avendo la percezione che il prezzo non sia giustificato;
- tuttavia, a causa della forte ambiguità nella valutazione del servizio, il prezzo svolge una importante funzione di *segnalazione della qualità*: gli utenti ritengono che i servizi caratterizzati da alti prezzi siano di elevata qualità.

Un secondo elemento distintivo è la *inseparabilità tra produzione e consumo*. Il servizio viene prodotto nello stesso momento e nello stesso luogo in cui viene consumato. Ciò implica una serie di difficoltà aggiuntive rispetto ai prodotti. In primo luogo la qualità desiderata in sede di programmazione dell'attività può essere anche sensibilmente diversa dalla qualità erogata all'utente, a causa di *distorsioni* che intervengono nella fase finale. (In altri termini: la qualità di un frigorifero dipende solo marginalmente dalle capacità dell'installatore o del dettagliante; la qualità del servizio di agenzia turistica dipende grandemente dalla qualità del lavoro dell'impiegato al bancone...).

In secondo luogo, produttore e utente hanno una *interazione* molto più prolungata, durante la quale possono scattare numerosi fenomeni comportamentali che influenzano la percezione della qualità del servizio.

Infine, in molti servizi gli utenti sono *direttamente coinvolti nell'erogazione del servizio*, ad esempio attraverso l'esecuzione di istruzioni o la disponibilità a fornire informazioni. Quindi l'utente, che deve infine valutare la qualità del servizio, è a sua volta responsabile, almeno parzialmente, della qualità dello stesso. Ciò crea problemi delicati all'erogatore, sia rispetto al grado di coinvolgimento desiderabile, che alle modalità di erogazione.

La terza caratteristica dei servizi è l'*eterogeneità*. Il contenuto specifico del servizio tende a variare rispetto al momento, al luogo, alla identità personale dei soggetti erogatori. È estremamente difficile standardizzare tutti gli elementi del servizio, in modo da erogare una qualità uniforme nel tempo e nello spazio. In questo senso i servizi presentano gradi molto differenziati di standardizzazione, distribuiti lungo un *continuum*. Più alto è il grado di standardizzazione del processo erogativo, minore è il ruolo del personale di contatto nel determinare la percezione di qualità degli utenti. Vi sono categorie di servizi, tuttavia, nei quali la standardizzazione stessa contribuisce a creare una percezione negativa del servizio. Nel caso dei servizi alla persona, ad esempio, è proprio la mancanza di uniformità a costituire uno degli elementi apprezzati dall'utente. L'eterogeneità, ovviamente, costituisce una fonte non trascurabile di perdita di controllo sulla qualità dei servizi, sia da parte degli erogatori che da parte del pianificatore sociale.

Infine, i servizi sono caratterizzati da *deperibilità*. A differenza dei prodotti tangibili, che possono essere prodotti e tenuti a scorta, ai vari livelli dei canali distributivi, i servizi non possono essere immagazzinati e conservati per far fronte all'evoluzione della domanda.

Ciò obbliga ad un difficile esercizio di *sincronizzazione* della domanda e dell'offerta. Se non è possibile istituire tempi di attesa, occorre che l'offerta sia strutturata in modo da fare fronte ai periodi di punta della domanda. Il dimensionamento dell'offerta rappresenta una decisione delicata, sottoposta a esigenze contrastanti: dimensionare la capacità produttiva sulla domanda di punta significa soddisfare meglio l'utenza (es. minimizzare i tempi di attesa), ma implica anche subire costi di inutilizzo delle risorse. Le organizzazioni di servizi utilizzano varie tattiche per ridurre la discrepanza tra tempi di domanda e disponibilità di capacità produttiva: interventi sul prezzo, incentivi alla domanda nei periodi di stasi, sistemi di prenotazione dal lato della domanda; sfruttamento di economie di scopo, flessibilità del personale, eliminazione dei colli di bottiglia dal lato dell'offerta.

Le caratteristiche distintive dei servizi hanno profonde implicazioni sul modo in cui gli utenti ne percepiscono la qualità. Questa specificità giustifica il rapido sviluppo di una letteratura specializzata, interessata a identificare alcune dimensioni invarianti della qualità dei servizi, anche al fine di predisporre strumenti operativi di analisi, misurazione e controllo. In generale si ritiene che i servizi possano essere classificati in tre gruppi, a seconda che esibiscano tipi di versi di qualità:

a) *search quality*: in questo caso gli utenti possono acquisire informazioni circa la qualità del servizio prima e indipendentemente dall'esperienza di acquisto e di uso, sia da fonti personali (altri utenti) che impersonali (pubblicità, stampa specializzata, promozione);

b) *experience quality*: in questo caso la qualità non può essere valutata se non attraverso la diretta esperienza di uso, sia durante che (in forma più completa) dopo l'uso;

c) *credence quality*: nell'ultimo caso la qualità non può essere valutata nemmeno dopo l'uso, se non in forma indiretta e imperfetta, in quanto gli utenti non hanno le conoscenze necessarie a definirne correttamente le dimensioni.

Il grado di ambiguità e di complessità della valutazione cresce passando dalla prima alla terza situazione. In mancanza di elementi obiettivi di ancoraggio, la qualità viene percepita come funzione di elementi tangibili associati al servizio (es. l'ambiente fisico in cui viene svolto, l'apparenza del personale, gli arredi e le infrastrutture), del prezzo, o infine della reputazione generale acquisita dall'erogatore.

I servizi caratterizzati da *credence quality* sono diffusi nell'ambito sanitario e dei servizi sociali, in quanto esiste una asimmetria non colimabile tra il livello di competenza dell'erogatore e dell'utente, per cui la stessa esperienza di uso del servizio non risolve l'incertezza circa la qualità ricevuta.

2.2 Dimensioni della qualità dei servizi. La scala ServQual

Data l'estrema eterogeneità dei servizi e la difficoltà di fornire descrizioni standardizzate, si è sviluppata, a partire dagli anni '80, una letteratura nel campo della marketing science, volta a definire induttivamente le dimensioni rilevanti. Lo sforzo più sistematico e persistente è stato compiuto negli Stati Uniti da Berry, Zeithaml e Parasuraman, che alla fine di anni di indagine empirica hanno proposto una scala di misurazione applicabile a tutte le attività di servizi. La procedura seguita dagli autori, in estrema sintesi, prevedeva lo sviluppo di scale e la somministrazione di questionari in ambiti completamente eterogenei di servizio, allo scopo di verificare la validità interna ed esterna delle scale stesse, nonché di "purificare" gli items attraverso tecniche statistiche multivariate. Alla fine di numerosi esperimenti, gli autori hanno pubblicato una serie di lavori, divenuti rapidamente il punto di riferimento di una letteratura specializzata a livello internazionale. In questi lavori sostengono che i servizi, a prescindere dalla loro natura specifica e del contesto di erogazione e di uso, condividono una serie di dimensioni fondamentali.

Tali dimensioni sono così definite:

- ☐ *affidabilità*: il servizio erogato realizza la promessa di prestazione offerta all'utente
- ☐ *capacità di reazione*: indica la prontezza e la disponibilità del personale nel fornire il servizio
- ☐ *competenza*: abilità e conoscenze necessarie per erogare il servizio
- ☐ *accessibilità*: designa la facilità di contatto con il personale che eroga il servizio
- ☐ *cortesie*: comprende elementi quali il rispetto, la considerazione, l'educazione e la gentilezza del personale di contatto
- ☐ *comunicativa*: comprende la capacità del personale di contatto di ascoltare gli utenti e di comunicare in linguaggio semplice e comprensibile
- ☐ *credibilità*: capacità di prendere cura degli interessi dell'utenza
- ☐ *sicurezza*: protezione offerta agli utenti rispetto al dubbio, all'incertezza, al rischio o al pericolo
- ☐ *conoscenza degli utenti*: capacità di interpretare in forma personalizzata le esigenze degli utenti
- ☐ *elementi tangibili*: infrastrutture o strumenti di supporto nell'erogazione del servizio.

Su ciascuna di queste dimensioni fondamentali gli autori hanno sviluppato delle batterie di indicatori (non riportati in questa sede, ma disponibili nelle referenze citate in bibliografia), che sono stati testati in varie decine di contesti di servizio, sia dagli autori stessi che da studiosi di marketing e management dei servizi. Le indagini confermano un buon livello di affidabilità delle scale e catturano effettivamente gli aspetti essenziali della qualità dei servizi.

I vantaggi dell'adozione della scala ServQual nelle ricerche empiriche sulla qualità dei servizi sono numerosi:

- ☐ standardizzazione delle scale di misura
- ☐ misurabilità delle varie componenti della qualità
- ☐ comparabilità tra settori diversi e nel tempo
- ☐ agevole interpretazione dei singoli indicatori.

La scala viene dunque utilizzata sia per confrontare la posizione dell'organizzazione rispetto ad altre (per esercizi di posizionamento, riposizionamento, segmentazione), sia per monitorare l'evoluzione della qualità del servizio nel tempo.

2.3 Qualità dei servizi e soddisfazione dei clienti. Il paradigma della disconferma

Introduciamo ulteriori elementi concettuali per definire correttamente la qualità dei servizi. Innanzitutto precisiamo che la nozione rilevante di qualità è definibile come *qualità percepita*. Si assume che gli utenti ricavano dall'esperienza di acquisto e di uso del servizio un insieme di valutazioni, razionali e irrazionali, coscienti e non coscienti, che inducono una percezione soggettiva globale, che chiamiamo qualità percepita. La qualità percepita può essere, per varie ragioni, diversa rispetto alla qualità tecnica del servizio, espressa in termini di caratteristiche intrinseche. Ciò che conta, tuttavia, è la percezione soggettiva dell'utente.

La qualità percepita è una esperienza unitaria, che gli utenti possono esprimere verbalmente attraverso l'elicitazione di giudizi opportunamente strutturati. Tuttavia la conoscenza della valutazione della qualità percepita, in forma aggregata, sarebbe di scarso aiuto all'erogatore e al pianificatore. Infatti: da cosa dipende la percezione della qualità? In che misura dipende dai singoli aspetti del servizio? In che misura dipende invece da elementi di contesto, estranei alle caratteristiche intrinseche del servizio?

Introduciamo due ulteriori elementi. Il primo è definito come *addittività negli attributi*. La qualità per-

cepita per il servizio è uguale alla somma delle qualità percepite per i singoli attributi del servizio stesso, pesate per l'importanza degli attributi stessi. Si assume che la esperienza globale di qualità del servizio sia scomponibile in esperienze soggettive riferite ai singoli aspetti (in termine tecnico, attributi). Una buona base di partenza per identificare gli attributi rilevanti del servizio è esattamente la scala ServQual. L'idea è che il punteggio che un individuo darebbe alla qualità globale di un servizio può essere ricavato additivamente considerando il punteggio dei singoli attributi e pesandolo per la loro importanza.

In tutta la teoria della qualità dei servizi (che dipende in questo caso dalla psicologia sperimentale e dalla teoria della scelta multiattributo) viene mantenuta ferma questa ipotesi di linearità o addittività, che sembra effettivamente corroborata da molti risultati sperimentali.

Il secondo elemento rilevante è fornito dalla nozione di *aspettative*. Si assume che ogni utente entri nella esperienza di uso del servizio dotato di un insieme di aspettative circa la qualità del servizio stesso. Nuovamente, si assume che le aspettative siano scomponibili rispetto ai singoli attributi, in modo che ogni utente possa effettivamente descrivere che cosa si aspetta dal servizio circa la competenza, la capacità di reazione, la cortesia etc.

Le aspettative dell'utente possono derivare da due fonti diverse:

- *aspettative predittive*: l'utente elabora un proprio livello di aspettativa prendendo a riferimento la situazione corrente che osserva (in situazioni analoghe o nella stessa situazione in passato) e proiettandola al futuro. In questo modo l'aspettativa è rappresentabile come una funzione dell'esperienza, con vari meccanismi di proiezione;

- *aspettative normative*: l'utente sviluppa una idea di come il servizio dovrebbe essere rispetto a tutti i suoi attributi. La norma per elaborare queste aspettative può provenire dall'insieme di valori, dalla cultura, dai pregiudizi e/o dalle convinzioni ideali dell'utente. L'aspettativa normativa non dipende quindi dalla esperienza passata dell'utente; tuttavia, come vedremo, tende a non discostarsi eccessivamente e per un tempo prolungato dal livello medio di qualità percepita.

La nozione di aspettativa è centrale per sviluppare la definizione di soddisfazione. Questa non deriva semplicemente dalla percezione della qualità del servizio, ma dal confronto tra la qualità percepita e lo standard di riferimento fissato dalla aspettativa di qualità. La soddisfazione deriva quindi da un confronto, da una differenza: se la qualità percepita eccede il livello dell'aspettativa, si genera soddisfazione; se al contrario la qualità percepita è inferiore all'aspettativa, si genera soddisfazione negativa, o insoddisfazione.

Lo stato di soddisfazione di un utente rispetto ad un dato servizio risulta quindi dalla somma degli stati di soddisfazione/insoddisfazione relativi ai singoli attributi (con i rispettivi segni algebrici), pesati per l'importanza degli attributi stessi. Anche in questo caso, quindi, si assume che la soddisfazione sia una misura lineare o additiva.

Questa definizione di soddisfazione trae origine da una radicata tradizione in psicologia cognitiva, che sostiene che la percezione degli stimoli esterni avviene nell'uomo attraverso il confronto con standard percettivi pre-esistenti. Essa è all'origine ad un vero e proprio paradigma di ricerca (*disconfirmation paradigm*), che ispira gran parte delle indagini e delle misurazioni sulla soddisfazione dei clienti nelle imprese private. La sua applicabilità al contesto dei servizi pubblici o dei servizi forniti da organizzazioni non profit sarà oggetto di discussione nel seguito del lavoro.

In questa sede basti richiamare alcune implicazioni fondamentali del paradigma della disconferma:

- ☐ le aspettative degli utenti rispetto ai servizi devono essere misurate *separatamente* rispetto alla qualità percepita;
- ☐ occorre controllare la *natura* delle aspettative degli utenti (predittive o normative) per interpretare correttamente gli scostamenti;
- ☐ in una prospettiva dinamica, occorre considerare che le aspettative cambiano nel tempo per effetto dell'apprendimento dall'esperienza d'uso (diventano più precise e realistiche), ma anche per effetto dell'aumento del reddito e della competizione tra offerte alternative (tendono a crescere nel tempo). Ciò significa che la stessa qualità del servizio può generare livelli di soddisfazione nettamente diversi nel tempo. In un certo senso, gli utenti "si adattano" alla qualità che ricevono e tendono ad aumentare progressivamente il livello delle richieste.

È chiaro quindi che una parte rilevante della gestione dei servizi consiste nella *gestione delle aspettative*, allo scopo di evitare la formazione di aspettative eccessive, disallineate rispetto alla qualità effettivamente erogata e di tenere conto della loro evoluzione futura rispetto all'organizzazione o alle offerte alternative.

2.4 Qualità dei servizi e soddisfazione dei clienti. La teoria dello scambio equo

Dato il ruolo centrale assunto dalle aspettative nel generare la soddisfazione degli utenti appare importante esplorare in profondità il meccanismo con il quale esse vengono a formarsi. Una linea di ricerca, in parte alternativa rispetto al paradigma della disconferma, ha introdotto la nozione di scambio equo, o di equità interpersonale. Secondo questa teoria, l'utente non valuta solo le proprie percezioni circa la qualità del servizio, ma considera simultaneamente le due parti dell'erogazione del servizio. Per ognuna delle due parti cerca quindi di stimare la relazione tra input e output. Per quanto riguarda l'utente stesso, la relazione si stabilisce tra il prezzo pagato per il servizio, sommato ad eventuali costi di ricerca e amministrazione, ed il beneficio ricevuto dal servizio stesso. Per l'erogatore, la relazione è tra lo sforzo esercitato per fornire il servizio ed il prezzo ricevuto. Per ciascuna delle due parti l'utente cerca di calcolare un rap-

porto input/output ed effettua un confronto. Lo scambio è ritenuto equo se l'utente ha la percezione che i due rapporti siano tra loro comparabili.

La teoria dello scambio equo fornisce una chiave di lettura molto interessante della qualità dei servizi. Essa segnala l'importanza di comunicare correttamente all'utente il bilancio tra input e output sopportato dall'erogatore.

3. La peculiarità della qualità dei servizi offerti da organizzazioni non profit

3.1 Qualità dei servizi e motivazioni degli operatori

Nel caso dei servizi offerti sul mercato, la qualità percepita dagli utenti è indipendente dalle motivazioni sottostanti al comportamento delle organizzazioni che erogano gli stessi. Ciò vale sia per i singoli membri dell'organizzazione (dal personale di contatto ai dirigenti) che per la finalità istituzionali dell'organizzazione. Gli utenti assumono che le motivazioni del comportamento siano auto-interessate, e valutano la qualità dei servizi in funzione, da un lato, delle proprie aspettative, dall'altro, dell'equità percepita della relazione con l'erogatore del servizio.

Nel caso del non-profit, al contrario, si può ritenere che gli utenti ammettano una varietà di motivazioni negli erogatori, compresi elementi di *altruismo* o *reciprocità*. Si può ritenere che i due termini designino varianti dello stesso orientamento motivazionale non auto-interessato: nel primo caso l'agente non ha aspettative di controprestazione da parte di chi riceve l'azione altruistica, mentre nel secondo caso esiste una aspettativa ragionevole di controprestazione nell'ambito di una comunità o gruppo nel quale i membri condividono lo stesso orientamento.

La rilevanza autonoma della nozione di reciprocità o altruismo è oggetto di forte dibattito nella teoria economica, nella quale prevale la tendenza a riformulare anche comportamenti non auto-interessati come casi speciali di forme di massimizzazione dell'utilità, il cui argomento viene "allargato" per comprendere elementi diversi. In questo caso l'analisi economica del settore non-profit non farebbe altro che ampliare l'analisi convenzionale, ricomprendendo nelle preferenze individuali (delle quali, come è noto, *non est disputandum*) elementi inerenti l'utilità di altri soggetti (si veda, per tutti, Becker, 1996).

Tuttavia, l'analisi economica ha anche elaborato spiegazioni convincenti dell'esistenza di organizzazioni *non profit*, argomentando non sul versante delle motivazioni, ma delle caratteristiche intrinseche dei beni oggetto di prestazione. In questa prospettiva le organizzazioni *non profit* risultano più efficienti delle imprese orientate al profitto e/o dell'amministrazione pubblica a fronte di:

- *fallimenti nella fornitura di beni pubblici*, a causa delle difficoltà delle amministrazioni pubbliche a rilevare i bisogni e a sperimentare risposte innovative, in presenza di obblighi di prestazioni universalistiche e di correttezza gestionale, in particolare a fronte di gruppi particolari e/o di ridotte dimensioni il cui supporto elettorale è ridotto (Weisbrod, 1977; 1988);
- *fallimenti del mercato*, a causa di asimmetrie nella valutazione della qualità della prestazione del contratto privato (Hansman, 1980).

In altre tradizioni di pensiero, motivazioni altruistiche hanno rilevanza autonoma e distinta rispetto al perseguimento dell'utilità individuale. Secondo la classica definizione di Karl Polanyi, nelle organizzazioni sociali le relazioni sono governate da tre diversi principi: *autorità, scambio e reciprocità*. In questa tradizione, l'altruismo viene interpretato come una forma razionale di comportamento basata su presupposti distinti rispetto alla controprestazione immediata richiesta dallo scambio. La reciprocità, infatti, "si riferisce a movimenti di beni di tipo circolare, che avvengono nel contesto di relazioni simmetriche fondate su basi parentali o comunitarie, e che sono regolate da un sistema di aspettative generali di comportamento. Designa in questo senso una forma di allocazione diversa dallo scambio di mercato e dalla retribuzione secondo principi autoritativi" (Ranci, 1990, p. 368).

Sulla stessa linea, i teorici dello scambio sociale (*social exchange*), pur ponendo lo scambio interessato al centro della struttura sociale (Gouldner, 1960; Homans, 1961), ammettono che i comportamenti altruistici eccedono la definizione restrittiva di scambio, facendo appello alla conformità a leggi interiori degli individui, piuttosto che a leggi esterne o ad aspettative più o meno generalizzate di controprestazione. Secondo Blau, "an individual may give away money because his conscience demands that he help support the underprivileged and without expecting any form of gratitude from them. While this could be conceptualized as an exchange of his money for the internal approval of his superego... it seems preferable to exclude conformity with internalized norms from the purview of the concept of social exchange" (Blau, 1964, p. 91).

Le organizzazioni *non profit* possono essere considerate una forma di mediazione sociale di motivazioni altruistiche. L'appartenenza ad una organizzazione *non profit* offre i mezzi e la legittimità necessari a sostenere verso l'esterno una azione efficace e continuativa. L'organizzazione diventa il luogo di mediazione in cui le motivazioni di singoli aderenti si traducono in un orientamento specifico, trasformando singoli atti di altruismo in azioni efficaci verso l'esterno. In questo senso l'organizzazione rafforza la motivazione individuale, in quanto rende ripetibile e dotato di senso pratico l'orientamento altruistico.

In questo lavoro adottiamo la seconda prospettiva di analisi e ci interroghiamo sull'effetto della motivazione dell'erogatore dei servizi sulla percezione della qualità degli utenti. L'idea di base è che, per taluni servizi, *il fatto di sapere che chi eroga i servizi lo fa con una motivazione altruistica è un elemento addizionale e separato di soddisfazione e di valutazione della qualità*. Potremmo dire che un certo servizio viene apprezzato proprio perché è fornito con una motivazione altruistica. La motivazione, quindi, en-

tra a far parte della valutazione di qualità in una forma che è completamente estranea al caso dei servizi privati offerti sul mercato.

3.2 Qualità dei servizi e soddisfazione degli operatori

La letteratura sulla customer satisfaction e la qualità dei servizi in ambito privato ha messo in evidenza recentemente l'esistenza di una relazione diretta tra soddisfazione degli utenti e soddisfazione dei dipendenti delle imprese di servizi (*employee satisfaction*). Data la ineliminabile eterogeneità dei servizi, la difficoltà di standardizzazione e l'inseparabilità tra produzione e consumo, la qualità dei servizi finisce per dipendere in modo marcato da elementi riferibili agli individui concreti che li erogano e interfacciano gli utenti. In questo senso la produzione di servizi è meno indipendente, rispetto alla produzione industriale, dalla individualità dei dipendenti delle organizzazioni.

Il profilo che qui interessa, evidentemente, è quello degli operatori delle organizzazioni *non profit*, con riferimento particolare al personale dipendente.

In questo contesto è stato osservato come elementi interni alle organizzazioni giungano a definire un *clima organizzativo* che è fonte di gratificazione e incoraggiamento, oppure di frustrazione e tensione. Come è immaginabile, numerosi studi di Human Resource Management e di Organizzazione esplorano i meccanismi che conducono a tali esiti, sia dal versante accademico che consulenziale (analisi di clima, analisi del cambiamento organizzativo, etc.).

Da un altro punto di vista, studi sociologici condotti nell'ambito della Pubblica Amministrazione (ad esempio la scuola) segnalano un dato interessante: la soddisfazione degli operatori trae origine, in larga parte, dalla interazione diretta con gli utenti. Così gli insegnanti, per altri versi soggetti a tensioni a causa del livello delle retribuzioni e della scarsa considerazione sociale della professione, dichiarano in varie ricerche di trovare forte gratificazione nella interazione quotidiana con gli studenti (cfr. Gasperoni, 1997).

Rispetto al tema che qui interessa, questo legame appare interessante per molteplici ragioni:

- si può assumere che il personale delle organizzazioni *non profit*, in quanto partecipe degli orientamenti altruistici dell'organizzazione, sia interessato alla creazione di un clima interno cooperativo e gratificante, in grado di ridurre i costi di transazione e le asimmetrie informative;
- la flessibilità dell'organizzazione del lavoro nelle organizzazioni *non profit* può migliorare l'efficacia delle prestazioni e creare maggiore sovrapposizione di ruoli e condivisione degli obiettivi, aumentando la responsabilità e quindi la *employee satisfaction*;
- l'interazione con gli utenti, anche in contesti ad alta tensione sociale, possono essere vissuti come fonti di gratificazione (in quanto inseriti in un orizzonte motivazionale a medio-lungo termine, non soggetti a richieste di risultato immediate) e generare ritorni di soddisfazione per gli operatori.

In questo senso vi sono alcuni elementi strutturali che portano a ipotizzare una relazione positiva tra caratteristiche delle organizzazioni *non profit* e qualità dei servizi erogati.

D'altra parte, occorre segnalare alcuni rischi a cui le organizzazioni *non profit* vanno soggette, che potrebbero compromettere tale relazione positiva.

In primo luogo, anche se le norme sulle concessioni dei servizi a enti appartenenti al settore *non profit* impongono l'osservanza degli accordi di contrattazione collettiva riguardo al trattamento economico dei dipendenti, il livello di salario del personale può essere inferiore al salario di fatto prevalente sul mercato, a causa della mancanza di porzioni della retribuzione legati alla contrattazione decentrata, ad incentivi, etc. In generale, nel rispetto della legge, un livello leggermente inferiore di retribuzione di fatto può essere tollerato dai dipendenti delle *non profit*, come una forma di partecipazione ai fini altruistici dell'organizzazione. Al contrario, l'imposizione di differenziali elevati, giustificata sovente da esigenze di competizione (spesso indotta dalle regole di aggiudicazione degli appalti di servizi anche in settori ad intrinseca alta differenziazione del prodotto, contro ogni logica economica rigorosa) rischia di incrinare il patto di equità che lega i dipendenti alle organizzazioni. L'esistenza di differenziali elevati compromette inoltre la base motivazionale dell'appartenenza all'organizzazione, imponendo sul piano delle controprestazioni contrattuali sacrifici che gli individui accetterebbero solo volontariamente.

In secondo luogo, le organizzazioni *non profit* condividono quella che la teoria organizzativa chiama *struttura organica*, in contrapposizione alla struttura meccanicista. Le strutture organiche si basano su una estesa condivisione dei fini da parte dei membri, una forma di divisione del lavoro fondata sulle competenze più che sui ruoli, canali gerarchici e comunicativi flessibili, allocazione dei compiti in funzione delle esigenze esterne e non su regole rigide.

Questa organizzazione presenta limiti insormontabili di efficacia all'aumentare della dimensione. L'organizzazione organica infatti si basa su una condivisa base di aspettative di reciprocità, che tuttavia sono credibili solo se la dimensione totale dell'organizzazione non supera certe soglie. La flessibilità tipica delle organizzazioni basate su reciprocità ("posso rinunciare oggi ad una pretesa, sapendo che riceverò domani") incontra un limite nel momento in cui la scala elevata obbliga a definire con precisione ruoli e obblighi, allo scopo di contenere entro limiti accettabili i costi di comunicazione. La teoria delle organizzazioni mostra infatti che, nel caso di comunicazioni libere tra tutti i membri delle organizzazioni, la complessità organizzativa cresce in funzione del quadrato del numero dei membri, mentre se intervengono forme gerarchiche di autorità e/o regole stabili di comportamento, la complessità cresce solo linearmente rispetto al numero dei membri.

Uno dei tipici problemi nella gestione delle organizzazioni *non profit* si pone in una fase di crescita dimensionale, nella quale i membri sperimentano la difficoltà di regolare i propri comportamenti attraverso comunicazioni dirette ed informali con tutti gli altri membri. In questo caso subentra la necessità di formalizzare i rapporti, definendo regole gerarchiche di decisione e canali selettivi di comunicazione. Ma per

gestire un processo di formalizzazione di organizzazioni che, tipicamente, nascono sulla base di movimenti di stato nascente, occorrono forti competenze di management. In mancanza di tali competenze si commette l'errore di gestire le organizzazioni *non profit* come se fossero indefinitamente di tipo "organico", con l'effetto di sacrificare aspettative del personale dipendente. L'aumento dimensionale richiede in modo inevitabile l'inserimento di competenze professionali specifiche.

In questo senso è interesse dell'Amministrazione Pubblica che opera in collaborazione con il *non profit* di assicurarsi dell'esistenza di adeguate capacità professionali e di investire nella costituzione di competenze di management del *non profit*, di organizzazione e di gestione delle risorse umane.

4. Un percorso sperimentale per la Regione Toscana

4.1 Il tema della qualità dei servizi all'interno delle politiche sociali della Regione Toscana

La Regione Toscana ha, da molti anni, sperimentato forme evolute di interazione tra P.A. e settore *non profit* e costituisce un punto di riferimento a livello nazionale. Alcune iniziative legislative (ad esempio la L.R. sulle politiche sociali e la L.R. sulla cooperazione sociale) costituiscono testi decisamente avanzati nel panorama nazionale. Il modello di riferimento sta progressivamente spostandosi dall'affidamento di servizi in concessione e/o gestione da parte della P.A. al concetto di autoorganizzazione della società civile, anche con forme, in fase di studio, di creazione di un vero e proprio mercato dei servizi alla persona (ad esempio con buoni servizio, voucher o simili).

In questo quadro "avanzato" si deve porre la questione della valutazione e della promozione della qualità dei servizi erogati dal settore *non profit*, nel quadro della collaborazione con il settore pubblico.

Il tema va posto non in un contesto di controllo esterno e burocratico, né di irrigidimento delle relazioni con il settore *non profit*. Al contrario, la valutazione della qualità dei servizi costituisce una formidabile occasione di crescita della professionalità, sia per il *non profit* che per la stessa Pubblica Amministrazione. Definire standard condivisi di qualità obbliga infatti lo stesso settore pubblico a riflettere accuratamente sulle proprie capacità di programmazione, di definizione degli obiettivi e selezione delle priorità, nonché di valutazione dei risultati e di correzione delle azioni. In una parola, definire la qualità dei servizi per enti esterni suppone la compiuta messa in attività di un sistema interno.

4.2 Un percorso sperimentale

Data la complessità del tema è possibile in questa sede solo delineare uno schema generale di una iniziativa volta alla sperimentazione di procedure condivise ed efficaci di valutazione della qualità dei servizi.

Fase 1. Definizione degli obiettivi e dei soggetti

In questa fase, essenzialmente di indirizzo politico, si tratta di richiamare esplicitamente gli obiettivi delle politiche sociali della Regione e di esplicitare le competenze e le risorse messe in campo.

In seconda battuta, si tratta di rendere esplicito il riferimento ai soggetti coinvolti nel processo di valutazione della qualità dei servizi sociali offerti dal settore *non profit*.

Tali soggetti dovranno includere, tendo conto delle fasi di programmazione, selezione delle organizzazioni *non profit*, gestione ed erogazione dei servizi, almeno i seguenti soggetti:

- a livello di responsabili istituzionali
 - Dipartimenti della Regione Toscana responsabili delle politiche sociali
 - Aziende Sanitarie Locali ed Enti Locali che affidano attività sociali a organizzazioni *non profit*, con o senza contributi finanziari diretti della Regione Toscana
 - responsabili delle singole organizzazioni *non profit* coinvolte nel processo
- a livello di individui coinvolti nel processo di erogazione dei servizi
 - dirigenti e/o funzionari della Regione Toscana che mantengono relazioni permanenti con organizzazioni *non profit*
 - dirigenti e/o funzionari delle Aziende Sanitarie o degli Enti Locali responsabili delle gare di selezione delle organizzazioni *non profit* per l'affidamento in concessione o gestione di servizi, e più in generale in contatto frequente con le stesse
 - responsabili delle organizzazioni *non profit*
 - singoli operatori delle organizzazioni *non profit*, in particolare operatori a contatto con gli utenti
 - Icampioni, opportunamente selezionati, di utenti
 - familiari e persone di riferimento degli utenti selezionati.

In questa fase è necessario impostare correttamente la programmazione dei soggetti da coinvolgere, senza generare aspettative scorrette o suggerire interpretazioni riduttive della iniziativa.

Fase 2. Definizione degli scopi della iniziativa di valutazione della qualità

Una attività di valutazione ha sempre un obiettivo, implicito o esplicito. Nella prassi delle organizzazioni private che operano sui mercati, la rilevazione e la valutazione della qualità dei propri servizi è funzionale alla interpretazione dei bisogni dei consumatori e alla loro elaborazione in progetti innovativi o difensivi, prima che l'insoddisfazione dei consumatori stessi si traduca nella perdita di quote di mercato. Le rilevazioni sono dunque un surrogato e un complemento dei segnali di prezzo, che nei mercati indirizzano le decisioni di produzione.

In un contesto pubblico e di *non profit*, la valutazione della qualità non è interpretabile in questa pro-

spettiva. Essa si colloca piuttosto al servizio degli obiettivi universalistici della Pubblica Amministrazione e dell'aspirazione delle organizzazioni non profit ad interpretare e servire i bisogni.

Tuttavia occorre avere assoluta chiarezza sugli obiettivi, per evitare di generare aspettative scorrette e incontrollabili negli operatori e negli utenti. I seguenti problemi devono essere accuratamente definiti:

1. finalità della rilevazione

- solo conoscitiva
- conoscitiva e di negoziazione informale/discussione tra P.A. e settore non profit
- rilevanza ai fini della assegnazione delle gare pubbliche di concessione e/o gestione
- rilevanza ai fini delle politiche del personale della Pubblica Amministrazione (incentivi, progetti speciali)
- rilevanza ai fini della valutazione dei dirigenti pubblici

2. gestione della rilevazione

- con risorse interne alla P.A.
- con risorse esterne (società di consulenza, università, istituti di ricerca)

3. regime di circolazione delle informazioni derivanti dalla rilevazione:

- ad uso esterno
- ad uso interno ma a circolazione ristretta (es. dirigenza)
- ad uso interno ma con diffusione tra gli operatori e tutti i membri dell'organizzazione

4. periodicità

- rilevazione una tantum
- rilevazione sistematica, a periodicità definita
- rilevazione sistematica, su richiesta e/o su tema.

Fase 3. Analisi qualitativa

In questa fase si tratta di adattare i modelli di analisi della qualità dei servizi al contesto specifico dei servizi sociali e all'ambiente di interesse per la Regione Toscana.

Tra i vari approcci possibili, si raccomanda l'uso della Critical Incident Technique: con questa tecnica si ricostruiscono gli eventi (positivi o negativi) che gli utenti mantengono in memoria e si riferiscono all'esperienza di uso dei servizi.

Fase 4. Sviluppo delle scale e degli strumenti di indagine

Si raccomanda l'adozione di misure quantitative, una volta esaurita una fase di valutazione esplorativa e preliminare.

Le misure aumentano la comparabilità dei risultati e sono essenziali per inserire concetti di norma, standard o certificazione di qualità e per far evolvere il settore non profit verso livelli elevati di prestazione.

Bibliografia selezionata

A. Qualità dei servizi e soddisfazione dei clienti; qualità dei servizi sanitari

- BOLTON R.N., DREW J.H. (1991) A longitudinal analysis of the impact of service changes on customer attitudes, *Journal of Marketing*, January.
- BUSACCA B., VALDANI A. (1995) Consumer satisfaction. Specificità, analisi e management, *Micro&Macro Marketing*.
- CALVI G. (1992) Dimentichiamoci del consumatore: l'appuntamento è con il cliente, *Micro&Macro Marketing*.
- CAPPARA C., BARBANELLI C. (1995) Preferenze, desiderio di compiacere e abitudini nella formazione dell'intenzione all'acquisto, *Micro&Macro Marketing*.
- CARÙ A. (1996) Il contributo del marketing dei servizi all'evoluzione degli studi sul marketing, *Sinergie*.
- CARÙ A. (1996) *Marketing e progettazione dei servizi*, Torino, Utet.
- CHAE R.B., GARVIN D. (1989) The service factory, *Harvard Business Review*.
- CHERUBINI S. (1990) *Il marketing dei servizi*, Milano, F. Angeli.
- COSTABILE M. (1996) La misurazione della customer satisfaction: nuove ipotesi sul paradigma della conferma/disconferma, *Micro&Macro Marketing*.
- COSTABILE M. (1996) *Misurare il valore per il cliente*, Torino, Utet.
- COZZI G. (1976) Il marketing sociale, in L. Guatri, W.G. Scott (a cura di) *Manuale di marketing*, Torino, Isedi.
- COZZI G. (1992) La qualità totale come cultura del servizio nella realtà italiana, *Economia e Diritto del Terziario*.
- DOLINSKY A.L. (1995) Complaint intensity and health care services, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 15, No. 2.
- DONABEDIAN A. (1990) *La qualità dell'assistenza sanitaria. Principi e metodologie di valutazione*, Roma, Nuova Italia Scientifica.
- EIGLER P. (1988) *Il marketing strategico dei servizi*, Milano, McGraw Hill.
- FIORENTINI G. (1988) Logiche e meccanismi operativi di gestione del personale nelle USL e negli ospedali, in AA.VV., *L'organizzazione dell'ospedale*, Milano, McGraw Hill.
- FIORENTINI G. (1990) *Amministrazione pubblica e cittadino*, Milano, Egea.
- FIORENTINO A. (1995) *La teoria della soddisfazione del cliente e le sue implicazioni per le strategie di impresa*, Finanza, Marketing e Produzione No. 2.
- FURSE D.H., BURCHAM M.R., ROSE R.L., OLIVER R.W. (1994) Leveraging the value of customer satisfaction information, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 14, No. 3.
- GARLATTI A. (1992) Qualità e immagine nell'economia delle aziende sanitarie, *Azienda Pubblica*, Anno 5, No. 1, Aprile.
- GERKEN G. (1997) *Addio al marketing*, Torino, Utet.
- GIULI M. (1993) *Qualità e produttività nei servizi: progettazione, realizzazione e controllo delle performance esterne e interne*, Torino, Isedi.
- GRANDIS R., NEGRO G. (1997) *Gestire il disservizio. Come trasformare eventi critici in fatti di qualità per la fidelizzazione del cliente*, Milano, Il Sole-24 Ore.
- GRONROOS C. (1978) A service-oriented approach to the marketing of services, *European Journal of Marketing*.
- GRONROOS C. (1994) *Management e marketing dei servizi*, Torino, Isedi.
- HENTHORNE B.H., HENTHORNE T.L., ALCORN J.D. (1994) Enhancing the provider/patient relationship: The case for patient advocacy programs, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 14, No. 3.
- HESKETT J.L., JONES T.O., LOVEMAN G.W., SASSER W.E., SCHLESINGER L.A. (1995) *Il profitto nel terziario viene dai dipendenti*, Harvard Business Review, ed.it., Gennaio/Febbraio.
- HUTTON J.D., RICHARSSON L.D. (1995) Healthscapes: The importance of place, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 15, No. 1.
- IASEVOLI G. (1995) *Il processo di rilevazione della customer satisfaction nelle imprese di servizi*, Micro & Macro Marketing.
- JONES T.O., SASSER E.W. (1995) Why satisfied customers defect, *Harvard Business Review*, November/December.
- KEAVENEY S.M. (1995) Customer switching behavior in service industries: An exploration study, *Journal of Marketing*, April.
- KOTLER P., DUBOIS B. (1993) Satisfaire la clientèle à travers la qualité, le service et la valeur, *Revue Française de Marketing*.
- LARKIN T.S., LARKIN S. (1996) Reaching and changing frontline employees, *Harvard Business Review*, May/June.
- LEVITT T. (1981) Marketing intangible products and product intangibles, *Harvard Business Review*.
- LISWOOD L. (1994) *Il marketing della fidelizzazione*, Milano, F. Angeli.
- LOVELOCK C.H. (a cura di) (1992) *Managing services. Marketing operations and human resources*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- LOVELOCK C.H., YOUNG R.F. (1979) Look to consumer to increase productivity, *Harvard Business Review*.
- MCALLEXANDER J.H., KALDENBERG D.O., KOENIG H.F. (1994) Service Quality Measurement, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 14, No. 3.
- MURRAY K.B. (1991) A test of services marketing theory: Consumer information acquisition activities, *Journal of Marketing*.
- NORMANN R. (1995) *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas Libri.
- OLIVA T.A., OLIVER R.L., MACMILLAN I. (1992) A catastrophe model for developing service satisfaction strategies, *Journal of Marketing*, Vol. 56, July.
- OLIVER R., SWAN J.E. (1989) Consumer perceptions of interpersonal equity and satisfaction in transactions: A field survey approach, *Journal of Marketing*, Vol. 53, April.
- OSTASIEWSKI P., FUGATE D.L. (1994) Implementing the patient circle, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 14, No. 4.
- OSTROM A., IACOBucci D. (1995) Consumer trade-offs and the evaluation of services, *Journal of Marketing*.
- PARASURAMAN A., ZEITHAML V.A., BERRY L.L. (1988) SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality, *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1.
- RUSHTON A.M., CARSON D.J. (1995) The marketing of services: managing the intangibles, *European Journal of Marketing*, Vol. 23, No. 8.
- SELNES F. (1998) Antecedents and consequences of trust and satisfaction in buyer-seller relationships, *European Journal of Marketing*.
- SHOSTACK L. (1977) Breaking free from product marketing, *Journal of Marketing*, April.

- STRASSER S., SCHWEIKHART S., WELCH G.E., BURGE J.C. (1995) Satisfaction with medical care, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 14, No. 1.
- TURNER P.D., POL L.G. (1995) Beyond patient satisfactions, *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 15, No. 3.
- VARALDO R., FIORENTINO A. (1996) L'integrazione prodotto-servizio nella prospettiva del marketing neo-industriale, *Micro & Macro Marketing*, Agosto.
- VARALDO R., GUIDO G. (1997) Il consumatore come prodotto: customer satisfaction come qualità del cliente, *Micro & Macro Marketing*.
- VICARI S. (1983) *Imprese di servizi e politiche di mercato. Le dimensioni del processo competitivo*, Milano, Giuffrè.
- VICARI S. (1983) La differenziazione dell'offerta per le imprese di servizi, *Finanza, Marketing e Produzione*.
- WIKSTROM S. (1996) The customer as a co-producer, *European Journal of Marketing*.
- ZEITHAML V.A., BERRY L., PARASURAMAN A. (1995) *Servire qualità*, Milano, McGraw Hill.
- ZEITHAML V.A., BERRY L., PARASURAMAN A. (1996) The behavioral consequences of service quality, *Journal of Marketing*, April.
- ZEITHAML V.A., BERRY L.L., PARASURAMAN A. (1988) Communication and control processes in the delivery of service quality, *Journal of Marketing*, Vol. 52, April.
- ZEITHAML V.A., PARASURAMAN A., BERRY L.L. (1985) Problems and strategies in services marketing, *Journal of Marketing*, Vol. 49.

B. Economia e gestione del non-profit. Marketing sociale.

- ANDREASEN A.R. (1982) Nonprofits: check your attention to customers, *Harvard Business Review*, May-June.
- ANHEIER H.K., SEIBEL W. (eds.) (1990) *The third sector comparative studies of nonprofit organizations*, Berlin, De Gruyter.
- BLAU P. (1964) *Exchange and power in social life*, New York, Wiley.
- BLOOM P.N., NOVELLI W.D. (1981) Problems and challenges in social marketing, *Journal of Marketing*, Spring.
- BRYSON J. (1988) A strategic planning process for public and nonprofit organizations, *Long Range Planning*, February.
- CARMAN J.M. (1992) Theories of altruism and behavior modification campaigns, *Journal of Macromarketing*, Spring.
- CLARKE L., ESTES C.L. (1992) Sociological and economic theories of markets and nonprofits: evidence from home health organizations, *American Journal of Sociology*, January.
- COUSINS L. (1990) Marketing planning in the public and nonprofit sectors, *European Journal of Marketing*, No. 7.
- DRUCKER P.F. (1989) What business can learn from nonprofits, *Harvard Business Review*, July-August.
- DRUCKER P.F. (1990) *Managing the non profit organizations*, New York, Harper Collins Publishers.
- ESPY S.N. (1986) *Handbook of strategic planning for nonprofit organizations*, New York, Praeger.
- FIORENTINO G. (1992) *Organizzazioni nonprofit e di volontariato*, Milano, Etas Libri.
- GOULDNER A.W. (1960) The norm of reciprocity: A preliminary statement, *American Sociological Review*, No. 2.
- GRAYSON L.E., TOMPKINS C.J. (1984) *Management of public sector and nonprofit organizations*, Reston, Reston Publishing Company.
- GWIN J.M. (1990) Constituent analysis: A paradigm for marketing effectiveness in the non-for-profit organization, *European Journal of Marketing*, No. 7.
- HANNAGAN T. (1992) *Marketing for the nonprofit sector*, London, MacMillan.
- HANSMANN H.B. (1980) The role of non profit corporations, *The Yale Law Journal*, April.
- HERZLINGER R.E., KRASKER W.S. (1987) Who profit from nonprofits? *Harvard Business Review*, January-February.
- HOMANS G.C. (1961) *Social behavior. Its elementary forms*, London, Routledge and Kegan Paul.
- JAMES E., ACKERMAN S.R. (1986) *The nonprofit enterprise in market economies*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- KOTLER P. (1979) Strategies for introducing marketing into nonprofit organizations, *Journal of Marketing*, January.
- KOTLER P., FERREL O.C., LAMB C. (1983) *Cases and readings for marketing for nonprofit organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- KOTLER P., FOX K.F.A. (1980) The marketing of social causes: The first 10 years, *Journal of Marketing*, Fall.
- KOTLER P., ROBERTO E.L. (1991) *Marketing sociale*, Milano, Ed. Comunità.
- KOTLER P., ZALTMAN G. (1971) Social marketing: An approach to planned social change, *Journal of Marketing*, July.
- LACZNIK G.R., LUSH R.F., MURPHY P.E. (1979) Social marketing: its ethical dimensions, *Journal of Marketing*, Spring.
- MCLAUGHLIN C.P. (1986) *The management of nonprofit organizations*, New York, Wiley.
- MINDACK W.A., BYBEE H.M. (1971) Marketing's application to fund raising, *Journal of Marketing*, July.
- MITTENTHAL R.A., MAHONEY B.W. (1977) Getting management help to the nonprofit sector, *Harvard Business Review*, September-October.
- PHILIPS E.S. (ed.) (1980) *Altruism, morality, and economic theory*, New York, Russel Sage Foundation.
- POWELL W.W. (ed.) (1987) *The nonprofit sector*, New Haven, Yale University Press.
- SANGALLI F. (1984) *Il marketing sociale: rapporti tra mercato e organizzazioni non economiche*, Roma, Ed. Lavoro.
- SELBY C.C. (1978) Better performance from nonprofits, *Harvard Business Review*, September-October.
- SHAPIRO P.B. (1973) Marketing for nonprofit organizations, *Harvard Business Review*, September-October.
- UNTERMAN I., DAVIS R.H. (1982) Tra strategy gap in not-for-profits, *Harvard Business Review*, May-June.
- WEISBROD B.A. (1977) *The voluntary non-profit sector*, Mass. Lexington Books.
- WEISBROD B.A. (1988) *The nonprofit economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- WEISBROD B.A. (1989) Rewarding performance that is hard to measure: the private nonprofit sector, *Science*, May.
- WEISBROD B.A., DOMINGUEZ N.D. (1986) Demand for collective goods in private nonprofit markets: can fundraising expenditures help overcome free-rider behavior? *Journal of Public Economics*, June.
- YOUNG D.R. (1983) *If not for profit, for what? A behavioral theory of the nonprofit sector based on entrepreneurship*, Mass., Lexington.
- ZALTMAN G. (ed.) (1990) *Management principles for nonprofit agencies and organizations*, New York, Routledge.

Imprese assicurative e organizzazioni non profit: prospettive per una loro azione integrata nell'ambito del sistema sanitario

di Salvatore Vuoto
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Cagliari

1. Terzo settore, Onlus e sistema sanitario – 2. Alla ricerca di uno strumentario giuridico per l'ingresso del non profit nel sistema sanitario – 3. Le prestazioni sanitarie integrative rispetto a quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale – 4. L'assistenza integrativa alla luce del quadro normativo italiano – 5. La copertura economica della prestazione sanitaria erogata in regime assicurativo

1. Terzo settore, Onlus e sistema sanitario

Le osservazioni che seguono si propongono la prospettazione di alcune possibili modalità tramite le quali coinvolgere le organizzazioni del c.d. terzo settore nella progettazione di nuovi modelli di gestione dei servizi sanitari, alla luce anche del ruolo che in tale scenario possano svolgere le imprese assicurative.

In particolare, l'attenzione sarà incentrata sui profili riguardanti la considerazione dei soggetti non-profit sia come terzi finanziatori in sé del sistema sanitario, sia come soggetti in rapporto con altri finanziatori dello stesso, secondo una riflessione che attiene principalmente - lo si premette - al piano giuridico-pubblicistico della questione.

Dapprima, è necessario operare - all'interno dell'universo del non profit - alcune indispensabili distinzioni, poiché la diversità (rilevante non solo in via di diritto, ma anche - per quanto qui interessa - in via di fatto) delle finalità e della struttura degli enti non profit ne sconsigliano, con riguardo ai temi della sanità, una considerazione unitaria e generalizzata.

In quest'ultimo senso, subentra il rilievo per cui a fronte dell'esistenza oggi della categoria normativa - fondata dal recente d. leg. n. 460/97 - delle "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale" (Onlus), significativa in quanto tale soprattutto in materia tributaria e fiscale, la dimensione operativa dei vari enti non profit va colta pur sempre in riferimento a quanto previsto dalle singole leggi che disciplinano il settore. Sullo specifico terreno che interessa la sanità, pertanto, è necessario tracciare almeno un fondamentale discrimine, individuando così due grandi aree, quella del volontariato e quella delle cooperative sociali (rispettivamente disciplinate dalle leggi nn. 266/91 e 381/91).

Rimanendo però su un piano ancora generale (ma non per questo meno importante), sembra utile rimarcare la circostanza che lo stesso concetto di Onlus non viene necessariamente a coincidere con quello di ente non profit. Tale dato può riguardare il problema del finanziamento (o dei terzi finanziatori) del sistema sanitario, giacché non deve crederci che il finanziamento possa soltanto provenire da, o comunque riconnettersi a, Onlus. In proposito, occorre ribadire ciò che prima si accennava, e cioè che la soluzione adottata col d. leg. n. 460/97 è stata quella di creare una categoria fiscale e tributaria in cui ricomprendere soggetti come fondazioni, associazioni, comitati, società cooperative e gli altri enti privati che nel proprio statuto o atto costitutivo abbiano determinate caratteristiche, puntualmente indicate dal legislatore. In assenza di un quadro di riferimento coerente, tanto sul piano civilistico che su quello tributario, il decreto n. 460/97 ha quindi riconfermato il "principio di neutralità della forma giuridica" già presente nella normativa sul volontariato. Nondimeno, se il citato decreto lascia ampia facoltà di scelta circa la determinazione della veste giuridica della Onlus, al comma 10 dell'art. 10 esclude espressamente dal novero delle Onlus, tra gli altri, gli enti conferenti di cui alla l. n. 218/90 (le cosiddette fondazioni bancarie) e le associazioni di categoria.

Si sono richiamate queste due ipotesi di esclusione in quanto la prima attiene a soggetti che per operazione normativa sono già finanziatori del non profit (e potenzialmente, allora, anche del sistema sanitario), e la seconda perché il coinvolgimento delle imprese assicurative nella gestione di servizi sanitari potrebbe avvenire (anche) per il tramite di associazioni di categoria del settore assicurativo.

Il motivo che sottende alla precedente ricostruzione sta nel tentativo di affermare che nella prospettiva di individuare forme di finanziamento alla sanità può essere autonomamente e funzionalmente enucleato un concetto di "ente non profit" in parte diverso da quello legislativo di Onlus.

Per quanto riguarda le fondazioni bancarie, poi, la ragione della loro esclusione dalle Onlus va ricercata, probabilmente, nella volontà di evitare che la "privatizzazione" degli enti conferenti ne consenta come *operating foundations* l'entrata diretta, con la disponibilità di ingenti patrimoni finanziari, nell'offerta di servizi di utilità sociale, con conseguenti effetti concorrenziali nei confronti di soggetti che già operano nel terzo settore. La normativa fiscale vigente, pertanto, dovrebbe costringere le fondazioni bancarie ad assumere il ruolo di *grant making foundations* a favore delle Onlus, le quali sole sarebbero strutturate di produzioni di servizi sociali *operating*. Le suddette fondazioni, perciò, potrebbero essere interessate da vicino dalla riforma del sistema sanitario: o nel senso che questa potrebbe esigere che parte (o anche, in teoria, la totalità) degli attuali conferimenti vengano riversati a favore di Onlus svolgenti attività nel settore dell'assistenza sani-

taria; o nella direzione di vedersi collegate a tale ultimo tipo di Onlus in veste di soggetti che ne amministrano i proventi derivanti dalla gestione dei servizi prestati, e vincolati a reinvestire tali entrate esclusivamente per la realizzazione delle attività (istituzionali e direttamente connesse) delle "Onlus sanitarie".

La possibilità teorica di configurare un'associazione (o comunque un ente esponenziale) di imprese assicurative come soggetto *non profit* in un ipotetico futuro si colloca invece in uno scenario di riforma del sistema sanitario italiano assimilabile a quello da tempo presente negli Stati Uniti. Per vero, non si tratterebbe di voler artificiosamente snaturare il significato e la presenza di detti enti o associazioni di categoria, o di capovolgere le finalità utilitaristiche facenti capo alle imprese assicurative. Piuttosto, l'analisi si giustifica nello sforzo di esaminare come un ente esponenziale degli interessi economici di queste ultime (ente che potrebbe individuarsi tra quelli già attualmente esistenti, ma che in alternativa potrebbe essere anche un nuovo soggetto appositamente creato) può già esso stesso inserirsi in uno schema di pluralità delle fonti di finanziamento della sanità, fondato su un equilibrio (e non - verosimilmente - su una preminenza, come avviene negli USA) tra settore pubblico e quello privato. In tale prospettiva, al finanziamento delle strutture e dei produttori di cure parteciperebbero più soggetti, quali assicurazioni private, programmi pubblici, fondazioni, enti *non profit* appunto, datori di lavoro e privati cittadini, ognuno dei quali contratterebbe con le strutture ospedaliere e sanitarie le modalità di rimborso delle prestazioni.

Ai nostri fini, il modello statunitense è significativo in quanto i relativi piani assicurativi privati sono offerti da compagnie sia aventi fini lucrativi (*commercial insurers*), sia non perseguiti scopi di profitto (le *Blues*). Per le due contrapposte tipologie di operatori, diverse sono, e diverse potrebbero essere nella riforma del sistema italiano, le tecniche assicurative adottate, perché: a) gli assicuratori commerciali badano preventivamente alle spese già sostenute per i propri assicurati, graduano quindi il rischio previsto mediante segmentazione della clientela (evitando di contrattare con malati cronici e soggetti ad alto rischio professionale e rifiutando la copertura per le patologie preesistenti) ed operano pertanto su una quota di mercato ben definita; b) le assicurazioni senza fini di lucro, invece, offrono copertura a tutti coloro che la richiedono, indipendentemente dalle pregresse o prevedibili condizioni di salute, e valutano i costi sulla base di tutto l'insieme dei sottoscrittori delle polizze, secondo lo schema solidaristico delle mutue europee.

I rilievi che si sono condotti dimostrerebbero così che per valutare il contributo del terzo settore al mondo della sanità occorrerebbe anzitutto una rifondazione del concetto di ente *non profit*, in parte demandata agli stessi operatori potenzialmente interessati alla gestione sanitaria, e non necessariamente legata alle vigenti previsioni del decreto legislativo sulle Onlus.

2. Alla ricerca di uno strumentario giuridico per l'ingresso del non profit nel sistema sanitario

Ulteriormente, rimane necessario indagare, questa volta in una prospettiva più *de jure condito*, sugli strumenti giuridici coi quali gli enti *non profit* potranno essere chiamati a svolgere un ruolo nel sistema sanitario.

Il primo riferimento deve essere, come si diceva, alle organizzazioni di volontariato, oggi Onlus (per i fini di cui al citato d. leg. n. 460/97) ma ancora disciplinate dalla legge-quadro n. 266/91 e dalla relativa legislazione regionale di attuazione. Il discorso in esame va qui impostato in maniera problematica, verificando quali margini concreti la legislazione vigente e la configurazione delle singole realtà associative offrono in tema di offerta e gestione di servizi sanitari.

Non bisogna innanzitutto credere che un ente di volontariato possa esso stesso, da solo, provvedere alla gestione di un servizio di diagnosi e cura. Evidentemente, a tal fine è necessaria la presenza e l'opera di personale medico e paramedico, che svolge attività dietro adeguata e contrattualmente stabilita retribuzione. Il suddetto personale non può quindi essere reclutato a titolo volontario, in quanto l'art. 2, comma 2, della legge n. 266 prescrive che l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo, nemmeno dal beneficiario della prestazione, potendosi al primo soltanto rimborsare le spese sostenute per l'attività prestata.

L'organizzazione di volontariato, in ambito sanitario, potrà pertanto essere coinvolta soltanto per l'affidamento di servizi strumentali a quelli sanitari in senso stretto, non giovando a sostenere il contrario la previsione (art. 3, comma 4, l. 266) che l'organizzazione stessa può "assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al [suo] regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da [essa] svolta": le proporzioni tra l'attività svolta a titolo professionale e quella praticata a titolo volontario renderebbero improponibile, all'evidenza, questo genere di soluzione.

Se si esclude dunque l'ipotesi, poco attendibile, che il cittadino si rivolga ad organizzazioni presso cui operino gratuitamente medici ed infermieri, restano sempre percorribili le strade di un ampliamento dell'affidamento ad enti di volontariato sia di servizi di supporto (amministrativi, di manutenzione delle strutture, etc.) alle attività di cura in senso stretto, sia pure di servizi di tipo socio-assistenziale che non necessitano di particolari competenze specifiche. Tale ampliamento va riguardato in considerazione anche dell'approvazione di una nuova legge istitutiva del servizio civile nazionale (per la quale già sono state avanzate proposte legislative, parallelamente alla prevista realizzazione del nuovo modello di difesa militare nazionale) e della stessa legge n. 230 del 1998, di riforma dell'obiezione di coscienza, provvedimenti che dovrebbero rendere disponibili notevoli risorse di energie umane.

Analoga attenzione va inoltre rivolta al fenomeno delle cooperative sociali, per verificarne - dal pun-

to di vista normativo nonché organizzativo - l'attitudine a divenire soggetti di un possibile sistema disposto ad incentivare forme di assistenza sanitaria ispirate a requisiti mutualistici. La l. n. 381/91 prevede invece due tipi di cooperative, quello riferito alla "gestione di servizi socio-sanitari ed educativi" (art. 1, comma 1, lett. a) e quello relativo allo "svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate" (art. 1, comma 1, lett. b), dei quali - ragionevolmente - solo il primo può interessare il nostro discorso. La legge n. 381 consente peraltro che all'interno delle cooperative in parola siano presenti soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente, ma al tempo stesso dispone (art. 2, comma 5) che nella gestione dei servizi socio-sanitari, *i quali vanno espletati in applicazione dei contratti stipulati con amministrazioni pubbliche*, "le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti".

Ai fini della presente analisi, dalle citate previsioni legislative emerge dunque che: 1) i servizi sanitari gestibili dalle cooperative sociali si ricollegano necessariamente ad un contratto con la p.a., in esecuzione del quale, pertanto, viene speso denaro pubblico in ragione del rimborso dei costi di servizio (anche se alla determinazione di questi ultimi non concorrono le prestazioni dei soci volontari, i quali comportano oneri solo per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e per il rimborso delle spese sostenute); 2) il nucleo forte per lo svolgimento di servizi sanitari resta sempre affidato all'opera di operatori professionali, la cui retribuzione va determinata applicando i contratti collettivi o comunque la normativa sul lavoro subordinato od autonomo, si da consentire risparmi di gestione soltanto dosando adeguatamente il suddetto rapporto di complementarietà; 3) si potrebbe probabilmente non ritenere operanti tali limiti (contratto con una p.a. e necessità di affidamento dell'opera ad operatori professionali), come del resto già si è fatto rispetto alle associazioni di volontariato, in relazione ad alcune tipologie di servizi, non di tipo prettamente sanitario, bensì *assistenziale*.

Per comprendere il possibile ruolo del terzo settore nell'ambito di un sistema sanitario che deve fare i conti con esigenze di risparmio e di tagli alla spesa del denaro pubblico, si devono poi tenere presenti almeno altri due fattori di portata generale, concernenti da un lato una potenziale (ma, vedremo subito, non effettiva) limitazione dei destinatari delle attività svolte dalle Onlus e dall'altro l'aspetto delle risorse economiche degli enti *non profit*.

Riguardo al primo aspetto, rileva quanto di recente stabilito dall'art. 10, comma 2 del d. leg. n. 460/97, ove il requisito delle finalità di solidarietà sociale dell'ente *non profit* si intende integrato "quando (...) le prestazioni di servizi relative alle attività statutarie nel settore dell'assistenza sanitaria (...) non sono rese nei confronti dei soci, associati o partecipanti", ovvero "ai fondatori, ai componenti degli organi amministrativi e di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado". Ora, la previsione normativa non si ferma a questo punto, ma - subito dopo l'affermazione di carattere generale - prevede due livelli di deroga: dapprima, il comma 3 dell'art. 10 del decreto stabilisce che le finalità di solidarietà sociale si intendono realizzate anche se rivolte ai soggetti che abbiamo appena richiamati, qualora si trovino in posizione di svantaggio per condizione fisica, psichica, economica, sociale o familiare; poi, il comma 4 del citato art. 10 dispone che, a prescindere dalle circostanze da ultimo ricordate, devono considerarsi comunque inerenti a finalità di solidarietà sociale le attività svolte nei settori dell'assistenza sociale e socio-sanitaria. Come è facile cogliere, pertanto, il valore limitativo della formula iniziale svapora e quasi si estingue, giacché per quanto attiene allo svolgimento di attività nel campo socio-sanitario il fine di solidarietà è sempre presunto, e qualora esso concorre con gli altri requisiti di legge rende possibile la qualificazione dell'ente come Onlus. Una siffatta conclusione è significativa perché evidenzia come il concetto normativo di Onlus operante in campo sanitario non si ricollega, in sostanza, ad alcuna classificazione della potenziale utenza, la quale può comporsi, indifferentemente, sia di soggetti il cui rischio di ammalarsi rientri nella media comune, sia di persone affette da patologie croniche o che comunque abbisognino di assistenza continua. Non solo. Da quanto si è visto risulta altresì che il dettato del decreto n. 460 non impedisce che l'adesione o la partecipazione ad una Onlus sanitaria sia voluta dai singoli anche al mero fine di garantirsi un'assistenza sanitaria di "terzo settore", alternativa cioè a quella erogata da strutture pubbliche o private. Quest'ultima risultanza è meritevole di particolare attenzione, sia perché favorirebbe in termini finanziari le casse pubbliche, sia perché, come si vedrà meglio in seguito, apre uno scenario di collaborazione tra imprese assicurative ed enti *non profit*, nel senso - preciso - della predisposizione di un'offerta di servizi sanitari a soggetti che, pur non volendo essi stessi far parte dell'organizzazione non lucrativa, ritengano conveniente garantirsi - mediante stipula di apposita polizza assicurativa privata - prestazioni erogate da un ente sanitario *non profit*.

L'altro profilo generale di cui si accennava in precedenza concerne il problema del finanziamento del *non profit*, aspetto che si lega ulteriormente sia alla questione di come a sua volta il *non profit* possa finanziare il sistema sanitario, sia alle modalità con le quali gli enti non lucrativi svolgono attualmente o possano svolgere in futuro attività in campo sanitario.

Per ciò che riguarda le risorse economiche delle cooperative sociali, si è già detto delle entrate derivanti dai rimborsi in esecuzione dei contratti stipulati con le amministrazioni pubbliche. La legge n. 266/91 sul volontariato, poi, all'art. 5 stabilisce che le attività degli enti sono finanziate da contributi degli aderenti, dei privati, dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti, da contributi di organismi internazionali, da donazioni e lasciti testamentari, da rimborsi derivanti da convenzioni e dalle entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali. Il d. leg. n. 460/97, in materia, non ha apportato notevoli innovazioni, sancendo piut-

tosto l'obbligo "di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse", nonché l'obbligo di "devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità".

A partire dalla legge n. 266 sul volontariato, poi, nel nostro Paese è stato istituzionalizzato lo strumento della "convenzione" per la collaborazione tra ente pubblico e soggetti del terzo settore. Un eventuale mutamento dei meccanismi di assistenza sanitaria potrebbe modificare i termini - soprattutto riguardo l'entità degli esborsi di denaro pubblico - di tale collaborazione, prevedendo l'inserimento di privati finanziatori nei meccanismi di rimborso dei costi sopportati dall'ente non lucrativo.

Attualmente, infatti, le convenzioni vengono concluse, da una parte, dalle Unità sanitarie locali o dalle Regioni, e, dall'altra, da enti di volontariato o da cooperative sociali; e i servizi socio-sanitari gestiti restano, nella sostanza, pagati pressoché interamente dalla controparte pubblica. Per il prossimo futuro, del resto, si avrà anche da considerare se al posto di enti di volontariato e cooperative sociali potranno esservi grandi fondazioni (o associazioni, o altri tipi di soggettività) *non profit*, cui l'affidamento dei servizi sanitari possa verificarsi non dietro totale copertura pubblica degli oneri economici, ma in ragione del loro impegno a finanziare in tutto (o per la gran parte) strutture ospedaliere.

Tale impegno richiede ovviamente ingenti disponibilità economiche, che però è ragionevole aspettarsi, non solo perché per alcune realtà esse già esistono, ma anche in considerazione delle agevolazioni fiscali derivanti da erogazioni liberali a favore di enti *non profit* operanti nel campo della sanità. In tal senso, una delle direttive su cui potrebbe implantarsi la riforma dovrebbe appunto essere quella di incrementare sensibilmente tale specifico tipo di agevolazioni, da collegarsi ad importi di denaro quindi superiori a quelli attualmente indicati all'art. 13 del d. leg. n. 460/97.

Quanto si è venuto da ultimo dicendo, peraltro, troverebbe coerente ed efficace attuazione in un sistema sanitario realmente orientato a recepire la filosofia del privato-sociale. In altri termini, le soluzioni che si stanno prospettando presuppongono che gli operatori del terzo settore cessino di essere mere appendici operative, finanziate comunque con denaro pubblico, di un sistema che vede l'assistenza sanitaria come competenza statale (o regionale).

La materia "sanità", allora, dovrebbe normalmente essere ripartita tra pubblico, privato e privato sociale, senza tendenzialmente creare commistioni tra il primo ed il terzo di questi settori. Mutuando - pur non senza un'evidente forzatura - da una tradizionale dogmatica amministrativista, si potrebbe affermare che il coinvolgimento dei soggetti *non profit* in campo sanitario dovrebbe trovare corrispondenza, nello scenario tratteggiato, piuttosto con lo schema della autorizzazione che non in quello della concessione, istituto al quale implicitamente il legislatore italiano si è fino ad ora ispirato nella concezione dei rapporti in termini convenzionali con soggetti del *non profit*.

Ad ogni modo, prescindendo dai cambiamenti generali che si sono ora ipotizzati, l'attuale configurazione della collaborazione tra pubblico e *non profit* porrebbe, in tema di affidamento di servizi sanitari, rilevanti problemi in ordine alle modalità concrete da adottare. Da un punto di vista oggettivo, valga per tutti il problema se continuare a servirsi dello strumento della convenzione amministrativa, così come alquanto vagamente disciplinata dalla legislazione nazionale vigente, ovvero elaborare precisi modelli contrattuali in alternativa a quelli (appalto, somministrazione, fornitura) previsti dal codice civile, nei quali primi tentare di definire nel modo più rigoroso possibile gli aspetti della qualità delle prestazioni da eseguire, dell'esatto adempimento, della responsabilità contrattuale e di quella aquiliana (apposite coperture assicurative, sotto quest'ultimo profilo, andrebbero adeguatamente pensate).

La scelta di commissionare, da parte della struttura sanitaria pubblica, a soggetti del *non profit* attività nel campo dell'assistenza sanitaria deve anche essere valutata alla luce delle possibili procedure da seguire nell'individuazione dell'ente affidatario. La qualificazione in termini di appalto (in senso lato) ovvero di convenzione del rapporto non sembra infatti eludere la questione circa l'eventuale necessità di esperire, prima del ricorso alla semplice trattativa privata, procedure ufficiali o ufficiose di gara. La questione va infatti riguardata anche sulla scorta della normativa comunitaria in materia di appalti, la cui controversa applicabilità nell'ambito in parola è oggi alla fonte di un crescente contenzioso (anche giudiziario), il quale vede contrapposti non solo enti lucrativi ed enti *non profit*, ma addirittura enti *non profit* tra loro.

La considerazione del diritto comunitario degli appalti è strettamente collegata, del resto, ai temi del diritto della concorrenza, specialmente nell'ipotesi che l'ente *non profit* già in regime di convenzione amministrativa riceva finanziamenti da soggetti diversi dalla Unità sanitaria locale o comunque non pubblici. Se tale evenienza è non solo possibile ma altresì auspicabile, resta da valutare l'opportunità di consentire normativamente eventuali abbassamenti, da parte del gestore sanitario, del costo delle prestazioni mediche offerte, in quanto un simile comportamento potrebbe creare turbative illegittime sul piano degli equilibri del mercato concorrenziale.

3. Le prestazioni sanitarie integrative rispetto a quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale

Tentiamo ora di formulare alcune proposte operative in relazione sia alla questione delle forme alternative (al sistema sanitario nazionale) di finanziamento delle prestazioni sanitarie, sia a quella concernente la fase della erogazione di quelle stesse prestazioni, in entrambi i casi al fine di evidenziare il possibile ruolo delle imprese assicuratrici.

Cominciando dal primo dei due aspetti, sembrano necessarie alcune precisazioni volte a delineare lo stato attuale in cui si trovano nel nostro Paese le forme integrative di finanziamento della sanità.

Tradizionalmente, alla luce della esperienza della maggior parte dei Paesi occidentali, tali forme integrative possono essere ricomprese in due settori fondamentali, quello delle assicurazioni e quello della mutualità volontaria. L'Italia, come vedremo, non fa eccezione rispetto a questo schema; ciò che sembra da segnalare, piuttosto, sono le proporzioni esistenti tra il sistema pubblico da una parte e quello privato dall'altra, che dimostrano come il secondo riveste ancora un'incidenza del tutto marginale.

Per quanto riguarda il mercato assicurativo, da una recente indagine curata dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali risulta che sono circa 3 milioni le persone che usufruiscono di una copertura assicurativa di tipo sanitario, sotto forma di polizze individuali o collettive. D'altra parte, sul fronte della mutualità volontaria, di cui fanno parte i fondi di categoria, le casse aziendali e le società di mutuo soccorso, rientranti tutti nell'eterogeneo universo del *non profit*, il numero stimato di persone che godono di una copertura sanitaria integrativa non raggiunge i due milioni.

Pare interessante segnalare, seppur succintamente, le peculiarità dei due sistemi di integrazione sanitaria.

Il mercato assicurativo del comparto sanità può dirsi ad oggi, e malgrado alcuni recenti miglioramenti, sostanzialmente fragile, condizione dovuta al fatto che a risultati economici non vantaggiosi si è per lo più risposto, come si accennava sopra, con politiche di selezione accurata della clientela e costi delle polizze relativamente alti a cui, inoltre, si abbinano accorgimenti di fatto penalizzanti quali le franchigie, gli scoperti o i rimborsi predeterminati.

Riguardo ai prodotti offerti, essi si distinguono in polizze individuali e collettive: le seconde sono per lo più stipulate da aziende, e hanno ad oggetto la copertura di talune "aree critiche", non coperte dal sistema sanitario nazionale, quali le cure dentarie, la diagnostica, le visite specialistiche; le prime, per contro, riguardano prevalentemente la copertura di prestazioni meno frequenti ma mediamente più onerose (interventi chirurgici). Al fine di ottenere un maggior controllo dei sinistri le imprese assicurative seguono due strade alternative: quella tesa ad incentivare la persona assicurata ad usufruire del sistema pubblico, talvolta inserendo pure clausole di compartecipazione alla spesa, oppure quella rappresentata dalla preventiva stipulazione di convenzioni con strutture private, peraltro penalizzando in vario modo l'assicurato che non si rivolge ad esse.

Per quanto riguarda il secondo ambito di finanziamento integrativo, le tre realtà a cui sopra abbiamo accennato sono organizzazioni prevalentemente private che raccolgono, su base volontaria, risparmio di singoli cittadini o di gruppi di cittadini al fine di fornire prestazioni che integrano quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale, secondo modalità non orientate al profitto. Tali organizzazioni, malgrado i beneficiari delle attività siano esclusivamente i propri aderenti, stante il disposto dell'art. 10, comma 4, del d. leg. n. 460/97 sopra ricordato, possono a pieno titolo rientrare nella categoria delle Onlus.

I fondi, le casse e le società di mutuo soccorso operano secondo principi diversi da quelli delle imprese assicuratrici per quanto, al loro interno, sia opportuno operare delle distinzioni: i fondi di categoria e le casse aziendali finanziano beni e prestazioni che gli associati acquistano da diversi erogatori con contributi in parte pagati dall'iscritto e in parte dal datore di lavoro, mentre le società di mutuo soccorso (disciplinate con legge n. 3818 del 1886) garantiscono prevalentemente, anche se non esclusivamente, prestazioni di "solidarietà" con contributi ad esclusivo carico del socio.

La tipologia di prestazioni per le quali viene garantito il rimborso riguarda i ricoveri, la diagnostica, le visite specialistiche, sia in strutture pubbliche che in quelle private; le modalità di rimborso non sono molto dissimili a quelle seguite dalle imprese assicuratrici. Numerose di queste organizzazioni hanno stipulato convenzioni con strutture sanitarie, nella maggior parte dei casi private, per quanto, negli ultimi anni, con l'introduzione della libera professione intramuraria, anche pubbliche. Alcune di queste convenzioni sono molto particolareggiate, basandosi sulla valutazione di una serie di fattori, non ultimo il grado di soddisfazione dei pazienti.

4. L'assistenza integrativa alla luce del quadro normativo italiano

Analizzata brevemente la situazione italiana in materia di prestazioni sanitarie integrative a quelle garantite dal sistema sanitario nazionale, diamo ora conto della normativa nazionale, in realtà assai scarna, all'interno della quale essa si inserisce.

Innanzitutto, occorre segnalare il d. leg. n. 502 del 1992, successivamente modificato con il d. leg. n. 517 del 1993, che stabilisce, all'art. 9, alcune regole sull'attivazione di forme integrative di assistenza sanitaria, prevedendo esplicitamente fondi integrativi sanitari "finalizzati a fornire prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale". Più recentemente, nella proposta di legge di delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, già approvata dalla XII Commissione Affari sociali della Camera, si è previsto di "riordinare le forme integrative di assistenza sanitaria", di cui all'art. 9 del d. leg. n. 502 del 1992, precisando che esse si riferiscono a "prestazioni aggiuntive, eccedenti i livelli uniformi ed essenziali di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale, con questi comunque integrati, ammettendo altresì la facoltà degli enti locali e dei loro consorzi di partecipare alla gestione dei fondi stessi".

Se è evidente, quindi, la volontà del legislatore di intervenire in tale settore, la filosofia che pare trasparire è quella tesa ad incentivare lo sviluppo di una assistenza integrativa rivolta alla erogazione di quel-

le prestazioni non garantite dalla mano pubblica, eccedenti cioè "i livelli uniformi ed essenziali", comunque garantiti dallo Stato. A parte la difficoltà di delimitare con certezza il concetto di "livello essenziale di assistenza", e senza escludere comunque forme di coordinamento di tale ambito con interventi non pubblici, il campo verso il quale presumibilmente dovrà orientarsi lo sviluppo della sanità integrativa sarà quello relativo a prestazioni che lo Stato non può garantire, o può garantire solo in parte.

Occorre precisare che la politica fino ad oggi seguita in Italia è quella tesa all'introduzione di livelli uniformi di assistenza, mentre, al contrario, in altri Paesi la strada prescelta è stata quella di creare un elenco di prestazioni, di fatto non erogate dal servizio sanitario se non alle fasce più disagiate della popolazione, da assicurarsi soltanto tramite forme integrative. Da ultimo, il Piano sanitario nazionale per gli anni 1998-2000, recentemente presentato, prevede, tra gli adempimenti prioritari, la "disciplina delle forme integrative di assistenza in rapporto ai livelli essenziali di assistenza". Ancora, tale documento definisce "essenziali" quei livelli di assistenza collegati a "servizi e prestazioni che, per specifiche condizioni cliniche o di rischio della salute, presentano evidenze scientifiche di un significativo beneficio per la salute, a livello individuale e/o collettivo, a fronte delle risorse impegnate".

In conclusione di questo punto, si è visto quindi che imprese assicurative e alcune particolari tipologie di enti *non profit* gestiscono, in modo per molti aspetti analogo, tranne che per lo scopo (utilitaristico oppure solidaristico), dei sistemi sanitari integrativi che, come da ultimo si diceva, potrebbero essere potenziati alla luce della imminente riorganizzazione della sanità italiana. Un utile strumento che risulta essere scarsamente utilizzato dalle imprese assicuratrici, al contrario di quanto invece si ricava dall'esperienza, sopra succintamente descritta, delle mutue, delle casse e dei fondi è quello della stipulazione di "convenzioni" con strutture sanitarie private, in particolare con "Onlus sanitarie".

Occorrerebbe prevedere, in particolare, polizze assicurative per la copertura di determinate prestazioni sanitarie, da erogarsi presso strutture predeterminate con le quali vi sia, da parte dell'impresa assicuratrice, un preventivo accordo. In tali accordi dovrebbero essere inseriti dei tariffari, relativi alle varie prestazioni oggetto della copertura assicurativa, da applicarsi nei confronti degli assicurati, e, da parte loro, questi ultimi sarebbero vincolati a ricevere quel tipo di prestazione presso la determinata struttura indicata nel contratto di assicurazione. Tali convenzioni consentirebbero alle imprese assicuratrici di operare un maggior controllo dei costi dei sinistri e, di conseguenza, di diminuire i premi assicurativi.

Come si diceva, tale tipo di accordi, di natura privatistica, sono già oggi frequentemente attivati tra mutue, casse o fondi (enti *non profit*), da una parte, e strutture sanitarie private, dall'altra. A tale soluzione, peraltro, non sembra poter ostare la disciplina introdotta dal più volte citato d. leg. n. 460/97, nei limiti in cui l'attività che verrebbe così ad essere svolta dalla Onlus costituirebbe niente più che una "prestazione di servizi relativa ad attività statutaria", secondo il disposto dell'art. 10, comma 2. Inoltre, una tale attività non dovrebbe neppure rientrare tra quelle costituenti esercizio di attività "commerciale" - questione sulla quale peraltro torneremo anche più avanti - , almeno nei limiti in cui, ai sensi dell'art. 12 della sopracitata normativa, da una parte, essa si configuri come svolgimento di attività istituzionale, e, dall'altra, i proventi da essa ricavati siano utilizzati per fini istituzionali (e non vi sia, quindi, alcuna distribuzione di utili).

5. La copertura economica della prestazione sanitaria erogata in regime assicurativo

Veniamo ora al secondo aspetto, ovviamente strettamente collegato con il primo, relativo però ad un momento successivo, cioè a quello della erogazione della prestazione sanitaria oggetto della copertura assicurativa. Normalmente, quando per l'assicurato si verifica l'evento da cui sorge l'esigenza di ricevere la prestazione prevista dal contratto di assicurazione, egli si rivolge ad una *qualsiasi* struttura sanitaria, facendo successivamente gravare il costo della prestazione sull'impresa assicuratrice, senza in alcun modo porsi il problema di ricercare prestazioni e/o erogatori che, a parità di livello qualitativo, propongano prezzi inferiori. Ciò, come si è detto, non può che creare un meccanismo a catena in base al quale i premi assicurativi tendono ad essere più onerosi, vengono introdotti rimedi svantaggiosi per l'assicurato (franchigie, scoperti, ecc.), sono infine selezionati più rigidamente i clienti.

A fronte di tale situazione si potrebbero introdurre, in modo analogo a quello descritto in precedenza, delle forme di collegamento tra imprese assicuratrici ed enti *non profit* operanti in campo socio-sanitario. Potrebbero in particolare essere prese in considerazione quelle particolari tipologie di enti *non profit* che avevamo succintamente descritto sopra, quali le associazioni di volontariato e le cooperative sociali, soprattutto in riferimento ad alcune *specifiche* prestazioni. Occorre infatti restringere il campo delle possibili forme di collaborazione a quelle prestazioni che, da una parte, non necessitando di strutture specialistiche o di personale medico, possano essere gestite autonomamente da tale tipo di organizzazioni e, dall'altra, non siano prettamente *sanitarie*, bensì *socio-assistenziali*, consentendosi così il superamento del limite della "contrattazione necessaria con una p.a.", previsto dalla disciplina sulle cooperative sociali. Si pensi soltanto, ad esempio, all'ambito dell'assistenza domiciliare (ai traumatizzati, ai disabili, agli anziani), in riferimento al quale delle forme di collaborazione tra imprese assicuratrici ed enti *non profit* potrebbero essere proficuamente realizzate.

Potrebbero quindi predisporre polizze di assicurazione per la copertura delle spese relative al suddetto tipo di prestazione, da erogarsi, al momento in cui se ne riscontri l'esigenza, da parte di associazioni di volontariato o cooperative sociali. Ciò consentirebbe alle imprese di assicurazione di sperimentare forme assicurative in buona parte nuove, con costi di gestione assai bassi, e, conseguentemente, con premi assai contenuti.

Il raccordo tra imprese di assicurazione o anche, a livello locale, singoli agenti, e gli enti *non profit* dovrebbe realizzarsi in regime privatistico (cioè, d'altra parte, risulta evidente per il fatto che gli enti pubblici non possono rientrare nella categoria delle organizzazioni *non profit*, data la natura tipicamente privatistica del modello giuridico cui essi afferiscono), con contratti da rinnovarsi annualmente. L'ente *non profit* si dovrebbe impegnare a fornire le prestazioni sanitarie "coperte" dalla polizza agli assicurati compresi nell'accordo stipulato; d'altra parte, le imprese assicuratrici dovrebbero versare a favore dell'ente una somma in denaro, calcolata sulla base del numero delle polizze su quello "gravanti" e sul tipo di prestazioni. Inoltre, anche in questo tipo di contratti dovrebbero essere inseriti dei tariffari, comprensivi delle diverse prestazioni coperte dalla polizza assicurativa.

Anche in questo caso non sembra che la situazione appena descritta possa trovare ostacoli nella peculiare configurazione delle Onlus, quali enti ad esclusivo fine solidaristico: da una parte, infatti, si consentirebbe per tale via un accesso meno oneroso per una fascia più ampia di popolazione al sistema assicurativo sanitario (sebbene per alcune particolari prestazioni, peraltro assai rilevanti); dall'altra, le entrate che, per tale via, pervenirebbero nelle casse degli enti *non profit*, non versate direttamente dai fruitori della prestazione, bensì dalla società assicuratrice, sarebbero integralmente utilizzate per le altre attività istituzionali dell'ente stesso. Anzi, in coerenza con lo spirito della recente disciplina sulle Onlus, tali proventi potrebbero essere utilizzati a favore di "persone svantaggiate" (condizione genericamente prevista in relazione ai destinatari cui deve rivolgersi l'attività di una onlus, ma esplicitamente esclusa per gli enti esercenti attività in taluni settori, tra i quali quello dell'assistenza sanitaria), non in grado di sostenere la spesa del premio assicurativo, per quanto, come si è detto, già sensibilmente meno onerosa rispetto agli standard attuali.

In realtà non può nascondersi che, per tale via, si entri in un campo assai delicato e ancora non del tutto razionalizzato dalla normativa di settore. Ci si riferisce in particolare alla possibilità (non esclusa dal recente decreto, ma affrontata in modo più sfumato nelle discipline più settoriali) che l'ente *non profit* svolga, quale attività principale, un'attività al contempo commerciale e sociale (quale di fatto sarebbe quella sopra abbozzata), superandosi pertanto quella netta divaricazione che il codice civile sembra porre, allo stato attuale, tra le due distinte sfere. In altre parole, se non sembrano sussistere condizioni ostative alla possibilità di stipulare accordi con imprese assicurative per quanto riguarda le cooperative sociali (in quanto esse svolgono ordinariamente attività di tipo commerciale), diverso discorso dovrebbe invece farsi rispetto alle associazioni di volontariato le quali, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 266/1991, devono limitare l'esercizio di attività imprenditoriali nell'ambito della "marginalità". Tale limitazione, alfine, potrebbe forse essere superata alla luce dell'art. 12 del recente d. leg. n. 460/97, nella parte in cui prevede che "per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ad eccezione delle società cooperative, non costituisce esercizio di attività commerciale lo svolgimento di attività istituzionali nel perseguimento di esclusive finalità di solidarietà sociale". Si potrebbe per questa via quindi affermare che una forma di cooperazione quale quella accennata, non costituendo esercizio di attività commerciale, in quanto svolgimento di un fine solidaristico-istituzionale, potrebbe vedere come protagonista anche il mondo del volontariato, che certo potrebbe rappresentare una parte assai rilevante dei possibili futuri interlocutori delle imprese assicurative nell'universo del *non profit*.

¹ Una parziale riforma della materia, secondo uno schema predisposto dal Ministro della Sanità Bindi, è stato inserito in un collegato alla prossima legge finanziaria. Al momento di chiudere il presente lavoro, la fase di forte incertezza politica rende impossibile prevedere se tale progetto verrà approvato.

Volontariato, cooperative sociali ed associazioni nell'organizzazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Toscana

Appunti sulla Legge Regionale Toscana 3/10/97 n. 72

di Elena Ferioli

Perfezionanda in diritto pubblico nella Scuola superiore S. Anna di Pisa

1. La legge della Regione Toscana 3.10.1997, n. 72, sul riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati: il cittadino come protagonista e soggetto attivo tra solidarietà e partecipazione - 2. Volontariato, cooperative sociali ed associazioni nella legge della Regione Toscana 3.10.1997, n. 72 - 3. La partecipazione delle organizzazioni non profit alla programmazione delle politiche regionali e locali in materia di servizi socio-assistenziali - 4. La partecipazione delle organizzazioni non profit alla realizzazione dei programmi regionali e locali in materia di servizi socio-assistenziali

1. La legge della Regione Toscana 3.10.1997, n. 72, sul riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati: il cittadino come protagonista e soggetto attivo tra solidarietà e partecipazione.

Con la legge 3.10.1997, n. 72, il legislatore toscano ha dettato nuove norme in materia di politiche sociali e di riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati. Preso atto, infatti, della necessità di adeguare l'organizzazione e la programmazione dei servizi sociali alle istanze sempre nuove e pressanti emergenti in seno alla collettività¹, si è cercato con questo provvedimento normativo di "promuovere e coordinare gli interventi di politica sociale, anche con apposite reti di protezione sociale, attraverso la loro integrazione con quelli sanitari, con quelli relativi alla casa, al lavoro, alla mobilità, alla formazione, all'istruzione, all'educazione, al diritto allo studio, alla cultura, alla ricerca, al tempo libero e a tutti gli altri interventi finalizzati al benessere della persona ed alla prevenzione e rimozione delle condizioni di disagio sociale" (art. 1, I comma).

L'obiettivo è quello di dar vita ad un "sistema di diritti di cittadinanza" (come recita il titolo stesso della legge) al fine di "creare pari opportunità fra le persone, superare le disuguaglianze, creare una qualità più umana del benessere"², mediante il riordino delle funzioni e dei servizi socio-assistenziali e l'introduzione di una normativa organica nel campo delle politiche sociali. Ed è nella strategia, nel metodo con cui si cerca di realizzare questo obiettivo che si rinviene l'aspetto più interessante di questa legge regionale: si assiste, infatti, al tentativo di rinnovare il modello organizzativo del settore, che tradizionalmente risente della "vecchia cultura assistenzialistica", attraverso la valorizzazione e la promozione del ruolo del cittadino il quale viene stimolato ad agire, a farsi "protagonista e soggetto attivo nell'ambito dei principi di solidarietà, di partecipazione, di auto-organizzazione, di attività promozionali" (art. 1, IV comma, lett. i), mediante la "promozione e valorizzazione della partecipazione degli utenti, dei cittadini e delle formazioni ed organizzazioni sociali all'individuazione delle istanze emergenti in seno alla collettività e degli obiettivi di programmazione ..." (art. 2, V comma, lett. i) e la "... più ampia partecipazione e consultazione dei cittadini, delle organizzazioni sindacali a livello regionale e degli altri organismi sociali presenti nel territorio quali soggetti per migliorare la crescita civica ed il sistema socio-assistenziale generale in modo adeguato alle esigenze dei singoli e della collettività" (art. 3, V comma). In altre parole, cioè, in questa legge regionale il cittadino non viene più considerato solamente come l'utente che passivamente recepisce le prestazioni assistenziali erogate dai pubblici poteri, ma anche come soggetto attivo di un processo fondato sui principi di solidarietà e partecipazione. Si cerca così di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi socio-assistenziali regionali non solo mediante la riorganizzazione del settore, ma anche attraverso la promozione dell'azione solidaristica del cittadino, sia come singolo, sia nell'ambito delle formazioni sociali.

Questo tentativo di passare, nel campo dei servizi socio-assistenziali, dalla politica della assistenza a quella della partecipazione costituisce del resto uno degli aspetti più interessanti di un dibattito svoltosi a partire dalla seconda metà degli anni '80 in campo non solo giuridico, ma anche sociologico ed economico in materia di crisi dello Stato sociale e di individuazione di modelli alternativi di organizzazione dei servizi sociali³. Da questo dibattito è emersa una fondamentale considerazione, e cioè che per far fronte

alla ristrutturazione e riduzione delle prestazioni di carattere socio-assistenziale fornite dalle strutture pubbliche, riduzione necessitata dal dissesto della finanza pubblica e dall'imperativo del ridimensionamento del debito pubblico imposto dal processo di integrazione europea, si dovesse superare l'idea che i diritti sociali, tra i quali rientra a pieno titolo anche il diritto all'assistenza sociale che viene qui in considerazione⁴, consistessero esclusivamente in diritti alle prestazioni pubbliche, la cui concreta soddisfazione, cioè, dipendesse esclusivamente dal grado di tutela fornita dai pubblici poteri. Il dibattito dottrinale di questi anni ha infatti sottolineato come questa fosse una concezione restrittiva che ingiustamente limitava la portata dei diritti sociali al solo rapporto con il potere pubblico, sancendo il rischio di una loro spesso insufficiente tutela⁵.

Ne è derivata una progressiva consapevolezza della necessità di "far uscire per quanto possibile i diritti sociali e la loro attuazione da quella sorta di rapporto obbligato con i pubblici poteri in cui oggi sembrano esaurirsi, per ricollocarli, riportarli, sempre per quanto possibile, nell'ambito dell'organizzazione o meglio dell'ordinamento della società in senso complessivo"⁶. Da qui il tentativo di valorizzare le risorse esistenti in seno alla società civile mediante la promozione della partecipazione del privato cittadino, sia come singolo, sia come membro di organizzazioni con o senza scopo di lucro operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali, quali nuovi soggetti attivi all'interno delle politiche sociali, destinati ad affiancare i pubblici poteri nell'ambito di un sistema di responsabilità condivise tra soggetti sociali e soggetti istituzionali.

In particolare, si è assistito in questi ultimi anni ad una progressiva valorizzazione del ruolo svolto in campo assistenziale dalle organizzazioni senza scopo di lucro⁷ grazie anche ad una rilettura, in questa prospettiva, dei principi costituzionali di libertà di iniziativa economica e di solidarietà sociale⁸, concretizzati dapprima con l'emanazione della legge quadro sul volontariato (L. n. 266/1991) e con quella sulle cooperative sociali (L. n. 381/1991) e poi precisatisi con alcune significative sentenze della Corte costituzionale⁹.

La legge regionale in commento si presenta, sotto questo profilo, di particolare interesse, posto che dedica un intero titolo, il terzo, alle cosiddette "reti di protezione sociale" ovvero le famiglie, il volontariato, le cooperative sociali, gli altri enti privati con o senza scopo di lucro che operano nel campo dei servizi socio-assistenziali, quali operatori ed interlocutori importanti cui viene esteso un ruolo partecipativo interessante.

Tra questi enti, si guarda con particolare favore soprattutto alle organizzazioni senza scopo di lucro a favore delle quali l'art. 2, il comma, dispone che: "La Regione riconosce la particolare importanza dell'attività dei soggetti del volontariato, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del privato sociale, ... favorendone lo sviluppo attraverso l'agevolazione alla partecipazione ed al perseguimento delle finalità stabilite dalla presente legge".

In questo lavoro si procederà ad una valutazione delle norme della legge n. 72/1997 espressamente dedicate alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali ed all'associazionismo.

In particolare, si esamineranno le funzioni ad esse destinate nell'ambito dell'organizzazione dei servizi sociali della regione Toscana, al fine di comprendere e valutare quale ruolo venga dalla legge in questione destinato a tali organizzazioni, nell'ambito delle procedure di programmazione e attuazione delle politiche sociali regionali.

2. Volontariato, cooperative sociali ed associazioni nella legge della Regione Toscana 3/10/97, n. 72

La legge n. 72/1997 è costituita da VIII titoli di cui il primo è dedicato all'individuazione delle finalità ed ai principi generali ispiratori della nuova normativa; il secondo individua le competenze dei soggetti istituzionali delle politiche sociali (regione, provincia, comune e comunità montana), disciplina gli strumenti e le procedure della programmazione delle politiche sociali e regola l'organizzazione territoriale; il terzo, che è il titolo di maggior interesse ai fini di questa indagine, è interamente dedicato alle cosiddette reti di protezione sociale (famiglie, volontariato, cooperazione sociale, altri soggetti del privato sociale, or-

1 Si vedano in merito gli interventi in sede di approvazione della legge n. 72/1997 di C. MELANI e P. BENESPERI riportati in *Toscana Consiglio regionale* del 29.7.1997, n. 11, 266, 269.

2 C. MELANI, *cit.*, 266.

3 Sulla crisi dello Stato sociale la letteratura è assai vasta. Basti qui ricordare: A. BALDASSARRE - C. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Bari, 1982; A. ARDIGÒ (a cura di), *Per una rifondazione del welfare state*, Milano 1984; P. DONATI, *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, Milano, 1984; U. ASCOLI (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, 1984; FERRERA, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, 1984; E. FANO, S. RODOTÀ, G. MARRAMAO, *Trasformazione e crisi del welfare state*, Milano, 1985; E. SPAGNA MUSSO, *Cittadino ed istituzioni politiche nello Stato di democrazia parlamentare in Quad. cost.*, 1988, 459 ss.; V. COTESTA (a cura di), *Il welfare italiano*, Roma, 1995.

4 Sulla nozione di diritto sociale e sulla individuazione degli stessi nella Costituzione si veda: M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali* in *Enc. Dir.*, 1964, 802 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali* in *Enc. Giur. Treccani*, 1988. Sul diritto all'assistenza sociale si veda: U. DE SIERVO, voce *Assistenza e beneficenza pubblica* in *Dir. disc. Pubbl.*, 1987, 448-449.

5 Si veda, al riguardo, G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali* in AA.VV., *Oltre lo Stato sociale*, Roma, 1995, 27 ss.

6 G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale* in *Studi in onore di V. Ottaviano*, II, Milano, 1993, 1089.

7 Per quanto attiene alla nozione di organizzazione senza scopo di lucro ed alla identificazione del vasto campo del settore non profit si veda: G. PONZANELLI, *Nuove figure e nuove problematiche degli enti "non profit"* in *Giornale di studio del Comitato Notarile regionale lombardo*, Milano, 1993, 5 ss.; IDEM, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 1996; AA.VV., *Le organizzazioni senza fini di lucro*, Osservatorio "Giordano dell'Amore" sui rapporti tra diritto ed economia, Milano, 1996; A. LULLI, *Il fenomeno non profit organizations* in *Non profit*, 1996, n. 3, 273 ss.; P. DE CARLI, *L'individuazione giuridica del settore non profit in Italia e la possibilità di definire la categoria delle public benefit* in *Non profit*, 1997, n. 1, 67 ss.

8 Si veda, al riguardo F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, 1995, 247 ss.; In particolare, sul principio di solidarietà sociale: E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato* in *Giur. Cost.*, 1992, II, 2348 ss.; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà* in *Dem. dir.*, 1996, 1 ss.; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; N. LIPARI, *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Parlamento*, 12/1989.

9 CORTE COST., sent. n. 75/1992 in *Giur. Cost.*, 1992, 410 ss.; sent. n. 202/1992 in *Giur. Cost.*, 1992, 1478 ss.

ganizzazioni private); il quarto disciplina obiettivi e strumenti delle politiche sociali integrate (cioè degli interventi finalizzati alla tutela del diritto allo studio, alla casa, alla formazione, all'occupazione, ai diritti degli immigrati, dell'infanzia e degli anziani, che vengono programmati attraverso l'integrazione ed il coordinamento con i servizi assistenziali e sanitari, al fine di dare una risposta unitaria alle esigenze della persona); il quinto ed il sesto titolo sono dedicati al riordino dei servizi socio-sanitari integrati¹⁰ e socio-assistenziali; il settimo titolo disciplina costituzione e competenze della Commissione regionale per le politiche sociali e dell'Osservatorio sociale regionale; infine il titolo ottavo contiene norme di chiusura.

Gli artt. 23, 24, 25 del titolo terzo sono dedicati rispettivamente al volontariato, alla cooperazione sociale ed agli "altri soggetti del privato sociale".

Le prime due norme citate sono assai simili nella struttura e nel contenuto: si tratta di disposizioni di carattere "promozionale" nel senso che, in esse, quasi in modo ridondante, il legislatore regionale dispone che la Regione "favorisce l'apporto e l'azione del volontariato" (art. 23, I comma), le province ed i comuni "favoriscono l'attività del volontariato" (art. 23, II comma) e che la regione, le province ed i comuni "sostengono le attività del volontariato" (art. 23, III comma); ed ancora che la Regione: "valorizza le cooperative sociali" (art. 24, I comma) ed i comuni "favoriscono le attività delle cooperative sociali" (art. 24, II comma)¹¹.

Il tenore di tali disposizioni non rappresenta una novità nel campo della normativa sia dello Stato che della regione Toscana¹² in materia di organizzazioni senza scopo di lucro: l'intento di promuovere e favorire l'attività solidale svolta da tali soggetti caratterizza, infatti, buona parte della legislazione di questi anni in materia e viene realizzato attraverso lo strumento delle agevolazioni fiscali, del finanziamento pubblico, di altre misure di favore in tema di legittimazione processuale o derogatorie della disciplina di diritto comune¹³. La ragione di ciò, più volte sottolineata dalla dottrina¹⁴, sta nel fatto che tali enti perseguono di fatto, senza ricavarne alcun utile, compiti e scopi di rilievo pubblicistico, affiancando, come si preciserà meglio nelle pagine seguenti, i pubblici poteri nell'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali e dando vita così ad "un sistema di cooperazione"¹⁵ tra pubblici poteri ed organizzazioni non profit.

Il successivo art. 25 è dedicato ad "Altri soggetti del privato sociale" e si riferisce al variegato mondo delle associazioni, agli enti che gestiscono sedi operative per la riabilitazione dei tossicodipendenti, alle fondazioni ed alle organizzazioni religiose. La possibilità per la regione Toscana di avvalersi dell'opera di tali enti nel campo dei servizi socio-assistenziali è subordinata, in base a tale norma, al possesso dei requisiti previsti, per le associazioni, dalla legge regionale n. 36/1993 in materia di promozione e sviluppo dell'associazionismo, per gli enti ausiliari a quelli richiesti dalla legge regionale n. 54/1993 che ne istituisce l'albo regionale, mentre per le fondazioni e gli enti religiosi, mancando una legge regionale specifica che disciplini i rapporti tra questi, la Regione e gli enti locali nello svolgimento di compiti di carattere sociale, tali requisiti sono definiti direttamente nell'art. 25. Si tratta di due elementi tipici degli enti del privato sociale (assenza di fini di lucro e finalità di solidarietà) e di un terzo (formazione ed approvazione del bilancio consuntivo annuale, con relazione dell'organo di amministrazione in carica, previo esame del collegio dei revisori contabili, quando previsto ai sensi delle vigenti disposizioni) richiesto probabilmente ai fini di trasparenza contabile. L'ultimo comma dell'art. 25 si limita a prevedere che anche le province ed i

comuni si avvalgono delle attività delle associazioni citate "per funzioni di pubblica utilità e per la promozione di una cultura di solidarietà".

La diversità di questa norma rispetto alla formulazione degli artt. 23 e 24 citati risulta immediatamente evidente: non si parla né di promozione né di favore, termini che invece abbondano nelle norme sul volontariato e sulla cooperazione sociale, ma si dispone solo che la Regione e gli enti locali si "avvalgono" dell'opera di tali enti. Tale "tiepido" atteggiamento nei confronti di questi altri enti del privato sociale è poco comprensibile, soprattutto per quanto attiene all'associazionismo.

Se è vero, infatti, che il mondo delle associazioni è assai variegato e comprende anche enti che non perseguono finalità per così dire di "rilievo pubblicistico" o attività caratterizzate intrinsecamente dalla solidarietà sociale¹⁶ come avviene per il volontariato e le cooperative sociali¹⁷, tuttavia è pur vero che, in base a quanto stabilito dalla legge regionale n. 36/1990 in tema di promozione dell'associazionismo, "La Regione riconosce e promuove il pluralismo associativo quale fondamentale espressione e fattore di libertà, di solidarietà, di progresso civile ed economico" (L.R.T. n. 36/1990, art. 1, I comma) e che essa: "valorizza in particolare la funzione di promozione sociale, di servizio e di innovazione perseguita dalle libere associazioni costituite senza scopo di lucro" (L.R.T. n. 36/1990, art. 1, II comma), che: "...gli enti locali favoriscono l'attività delle associazioni..." (L.R.T. n. 36/1990, art. 3, I comma)¹⁸. Ne consegue che se quelle associazioni delle quali l'art. 25 prevede che la Regione e gli enti locali possano avvalersi nell'ambito delle politiche sociali, sono, come sono (stante anche l'esplicito richiamo contenuto nell'art. 25 alla legge regionale n. 36/1990), quelli stessi enti che la regione Toscana nella legge n. 36/1990 promuove e valorizza, la diversità del tenore letterale dell'art. 25 rispetto agli artt. 23 e 24 nei quali è così evidente l'atteggiamento promozionale e di favore del legislatore regionale, risulta quanto meno ingiustificata.

Solleva quindi qualche dubbio la formulazione dell'art. 25, in considerazione dell'impegno promozionale nei confronti dell'associazionismo, già formulato dal legislatore toscano nella legge regionale n. 36/1990, se non altro per esigenze di coerenza del sistema della legislazione regionale. Forse nella formulazione di tale norma ha pesato la circostanza della perdurante assenza a livello nazionale di una legge quadro sull'associazionismo, al contrario di quanto avviene per il volontariato e le cooperative sociali dove il legislatore nazionale con appositi testi normativi (L. n. 266/1991 e n. 381/1991) ha già da tempo riconosciuto esplicitamente il valore sociale dell'attività esercitata da tali enti e dettato i criteri cui le regioni debbono attenersi per la disciplina del rapporto tra questi e gli enti pubblici¹⁹.

3. La partecipazione delle organizzazioni non profit alla programmazione delle politiche regionali e locali in materia di servizi socio-assistenziali

Accanto alle disposizioni citate si rinvengono nella legge regionale n. 72/1997 altre norme, di tenore simile, nelle quali si ribadisce l'intento promozionale nei confronti del privato sociale²⁰ mediante dichiarazioni di carattere generale e di principio. La molteplicità di tali dichiarazioni di intenti può sorprendere, tanto che per taluni la legge in tutta la struttura potrebbe essere definita una "legge manifesto"²¹, basata su grandi dichiarazioni di principio ma priva di una reale capacità di innovazione del sistema di organizzazione dei servizi assistenziali.

Per valutare, allora, la reale natura del ruolo assegnato dalla legge regionale in commento agli enti non profit citati e giudicarne concretamente la portata, occorre passare alla valutazione delle norme che disciplinano e definiscono più nel dettaglio compiti e rapporti tra istituzioni e privato sociale.

Dall'esame di tali norme emerge essenzialmente un coinvolgimento significativo delle organizzazioni non profit, così come disciplinate nel titolo III della legge n. 72/1997, sia a livello di partecipazione alla programmazione delle politiche assistenziali, sia a livello di partecipazione all'attuazione dei programmi stessi.

Sotto il primo profilo, la possibilità per gli enti non profit di partecipare alla programmazione si ricava dall'interpretazione coordinata degli artt. 7, IV e V comma, e dell'art. 11.

Al riguardo, occorre premettere che in materia di assistenza la programmazione degli interventi vie-

10 Con il termine di "servizi socio-sanitari integrati" si indicano nella legge in commento quelle attività di rilievo sanitario che presentano una strettissima connessione con quelle di assistenza sociale in quanto in esse la cura della salute diviene anche mezzo e strumento per la rimozione di una situazione di disagio sociale (si pensi alla cura dei tossicodipendenti, dei disabili, ecc...) e che, al fine di evitare gli sprechi derivanti dalla inevitabile sovrapposizione tra le due aree, vengono programmate e coordinate contestualmente alle attività assistenziali. Il concetto della necessaria integrazione tra servizi sanitari ed assistenziali venne affermato per la prima volta nel D.P.R. n. 616/1977 nel quale l'art. 25, III comma, disponeva che gli ambiti territoriali determinati dalla regione per l'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari, dovessero concernere contestualmente anche la gestione dei servizi sociali, con ciò sottolineando: "che il collegamento tra questi servizi e tutti gli altri cosiddetti personali è essenziale per una azione efficace di crescita e promozione delle persone" (U. POTOTSCHNIG, *I servizi sociali in Le reg.*, 1977, 1241), prospettiva questa ribadita più volte anche dalla legge regionale n. 72/1997.

11 Tutti corsivi non testuali.

12 Si veda tra le leggi statali, senza pretese di completezza: L. n. 142/1990 (Ordinamento delle autonomie locali), art. 6: "I Comuni valorizzano il ruolo delle libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione..."; L. n. 266/1991 (legge quadro sul volontariato), art. 1: "La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo... ne favorisce l'apporto originale..."; L.R.T. n. 87/1997 (Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale), art. 1: "La regione Toscana riconosce e valorizza il ruolo delle cooperative sociali..."; L.R.T. n. 28/1993 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici), art. 1: "...la Regione riconosce e favorisce lo sviluppo dell'attività di volontariato..."; L.R.T. n. 36/1990 (Promozione e sviluppo dell'associazionismo), art. 1: "La Regione riconosce e promuove il pluralismo associativo..." (i corsivi non sono testuali). In questa legislazione di favore di inserisce anche il recente D. LGS. n. 460/1997 in tema di "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" che ha disposto una serie di agevolazioni fiscali per tutti quegli enti non profit che possiedono i requisiti previsti dall'art. 10 dello stesso.

13 F. RIGANO, cit. 93 ss.; P. DE CARLI, *Il coinvolgimento degli enti non profit nei servizi sociali in AA.VV.*, *Le organizzazioni senza fini di lucro*, cit. 314 ss.; IDEM, *I modelli organizzativi non profit in G. BERTI* (a cura di), *Pubblica amministrazione e modelli privatistici*, Bologna, 1993, 109 ss.;

14 Per tutti, U. ASCOLI, *Volontariato organizzato e sistema pubblico di Welfare: potenzialità e limiti di una cooperazione in Dem. dir.*, 1984; 5, 109 ss.; P. DE CARLI, *I modelli organizzativi non profit*, cit.; S. PASQUINELLI, *Stato sociale e terzo settore in Italia in Stato e mercato*, 1993, n. 38, 279 ss.; G. NAPOLITANO, *Le associazioni a rilievo pubblicistico in Riv. crit. dir. priv.*, 1994, 583 ss.; C. RANCI, *Il terzo settore nelle politiche di welfare in Italia: le contraddizioni di un mercato protetto in Stato e mercato*, 1994, 323, in particolare, 331 ss.; M. R. SPASIANO, *Enti non lucrativi a rilevanza pubblica in Dir. amm.*, 1994, II, 263 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit in Amm. pol.*, 1995, VI, 29 ss.; S. ADDOTTA, *Non-profit: le aspettative per una nuova era in Queste ist.*, 1997, n. 110, 79 ss.

15 L'espressione è di F. RIGANO, cit. 98.

16 Si veda in merito, M. R. SPASIANO, cit. 279.

17 Si veda in merito, CORTE COST., sent. n. 75/1992 in *Giur. cost.*, 1992, 2349 ss. e sent. n. 202/1992 in *Giur. cost.*, 1992, 1483 ss.

18 Tutti i corsivi non sono testuali.

19 Sul ripartizione di competenze tra Stato e regioni in materia di volontariato si veda, V. TONDI DELLA MURA, *Regioni e persone giuridiche private*, Padova, 1995, 340 ss..

20 Si veda l'art. 2, II comma: "La Regione riconosce la particolare importanza dell'attività dei soggetti del volontariato, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del privato sociale, delle reti anche informali di persone e di famiglie favorendone lo sviluppo attraverso l'agevolazione alla partecipazione e al perseguimento delle finalità stabilite dalla presente legge"; l'art. 4, III comma: "La Regione e gli Enti locali svolgono interventi di promozione sociale che riguardano: a) iniziative volte a promuovere il coinvolgimento della collettività e la crescita della sensibilità sui temi sociali ed, in particolare, sui problemi della condizione minorile, dei soggetti a rischio di emarginazione, delle persone anziane e delle persone disabili; b) attività di promozione e valorizzazione delle organizzazioni di volontariato nonché attività di promozione della cooperazione" (i corsivi non sono testuali); art. 27, I comma: "Gli enti locali promuovono e valorizzano attività organizzate da singoli, gruppi e dai soggetti di cui al Titolo III "Le reti di protezione sociale..." (i corsivi non sono testuali).

21 G. DEL CARLO, intervento riportato in *Toscana consiglio regionale cit.*, 267. Sul rischio di una legislazione di "immagine" in materia di politiche assistenziali sia nazionali che regionali, si veda: E. RANCI ORTIGOSA, *La politica assistenziale in G. BERTI* (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, 1990, 390.

ne elaborata, secondo quanto previsto dalla legge n. 72/1997, mediante due strumenti: il Piano integrato sociale regionale ed il Piano zonale di assistenza sociale.

Il Piano integrato sociale regionale, adottato dalla Giunta a norma dell'art. 10, è approvato dal Consiglio regionale previo parere obbligatorio della Commissione regionale per le politiche sociali e costituisce "un atto di programmazione settoriale" (art. 9, I comma) con il quale la Regione definisce, coordina e programma le politiche in materia assistenziale. Esso è diviso in due sezioni di cui una specifica e rende operativi i progetti di iniziativa regionale, mentre l'altra detta criteri ed indirizzi per gli interventi di competenza degli Enti locali. Nell'ambito di quest'ultima sezione, la Regione definisce gli obiettivi generali e le priorità che gli Enti locali devono perseguire nell'elaborazione dei piani e programmi di intervento locale e soprattutto detta "le modalità, le procedure e i vincoli per l'elaborazione e l'adozione del piano zonale di assistenza sociale ..." (art. 9, V comma, lett. b). Quest'ultimo strumento di programmazione è un atto in cui sono contenuti i programmi ed i progetti di intervento, con relativi finanziamenti, degli enti locali così come selezionati ed approvati dalla Conferenza di zona per l'assistenza sociale²². Ed è nella elaborazione di tali programmi che entrano in gioco le organizzazioni *non profit* citati. L'art. 7, IV comma, della legge regionale in commento, infatti, prevede che: "I comuni concorrono alla programmazione regionale mediante la predisposizione e l'approvazione di proposte di programmi riferiti al proprio territorio in cui sono ricompresi i progetti di intervento. In questi ultimi possono confluire anche le iniziative presentate o concordate con le Organizzazioni del volontariato, del privato sociale, del privato e con reti anche informali di persone e famiglie che siano conformi al piano sociale regionale ...". Tali iniziative possono quindi divenire oggetto della programmazione, all'interno dei progetti elaborati dai soggetti istituzionali. Dalla lettera dell'art. 7, IV comma, sembrerebbe inoltre potersi dedurre che le proposte di iniziative di rilievo sociale provenienti dal privato sociale possano essere di due tipi: autonome, cioè autonomamente elaborate dalle organizzazioni in questione, oppure direttamente "concordate" con gli altri soggetti istituzionali sulla base di una collaborazione progettuale.

Tali programmi poi, per essere inseriti nel Piano zonale di assistenza sociale, debbono essere selezionati in sede di Conferenza di zona. Una volta inseriti nel piano di zona, per tali progetti viene stabilita una certa dotazione finanziaria messa a disposizione dai soggetti indicati dall'art. 11, II comma, vengono individuati i cosiddetti soggetti attuatori, competenti cioè alla concreta realizzazione di tali iniziative, e stabilite le modalità di attuazione, i tempi, i parametri di verifica dell'efficacia.

Viene così riservata la possibilità per le organizzazioni del privato sociale di partecipare alla programmazione in materia di assistenza socio-sanitaria, facoltà peraltro già prevista, seppur con modalità in parte diverse, da alcune leggi regionali di settore²³.

Del resto, il coinvolgimento del mondo del privato sociale nella programmazione non può che essere valutato con favore posto che tali enti, operando, per così dire, "sul campo", sono in grado, forse più dei pubblici poteri, di avvertire le nuove istanze ed i nuovi bisogni sociali emergenti in seno alla collettività, diventando così veri interlocutori sociali tra società ed istituzioni. La funzione partecipativa riconosciuta nelle prime norme della legge n. 72/1997 al singolo ed alle formazioni del privato sociale trova allora in questo contesto una prima concreta applicazione.

Questo riconoscimento della possibilità per gli enti *non profit* di incidere in qualche modo sulla programmazione degli interventi assistenziali è confermato dalla istituzione, prevista nell'art. 63 della legge regionale n. 72/1997, della Commissione regionale per le politiche sociali che, come sopra accennato, è chiamata oltre che a formulare proposte nelle materie in questione e ad esprimere un parere obbligatorio sulle proposte di legge in materia socio-assistenziale, anche a fornire un parere obbligatorio sulle deliberazioni di approvazione del Piano sociale regionale. Tale commissione, nominata con decreto del presidente della Giunta regionale, vede tra i suoi membri anche un buon numero di rappresentanti delle organizzazioni del volontariato, delle cooperative sociali e dell'associazionismo e si configura come nuovo organo consultivo che viene a sostituire, nello svolgimento delle funzioni suddette, limitatamente però alla sola materia dei servizi socio-assistenziali, le consulte istituite dalle singole leggi regionali di settore²⁴. Rispetto a queste ultime, tuttavia, le funzioni della Commissione sono definite in modo più puntuale: diversamente da quanto previsto nelle leggi regionali di settore, infatti, non si prevede nella legge n. 72/1997 una generica competenza ad esprimere un "parere sui programmi concernenti i settori in cui operano le

organizzazioni stesse"²⁵ ma tale parere viene espressamente definito come obbligatorio e si prevede che debba essere espresso sul principale strumento di programmazione regionale della politica socio-assistenziale.

4. La partecipazione delle organizzazioni non profit alla realizzazione dei programmi regionali e locali in materia di servizi socio-assistenziali

Quanto alla seconda modalità di partecipazione delle organizzazioni del privato sociale all'organizzazione dei servizi assistenziali così come definita nella legge regionale in commento, essa consiste nello svolgimento da parte di tali enti di attività di rilievo socio-assistenziale e di erogazione di servizi, attività che vengono ad inserirsi all'interno degli interventi programmati, sia a livello regionale come a livello zonale, coadiuvando la realizzazione dei progetti stessi.

A livello regionale, infatti, l'art. 9, VII comma, dispone che per la realizzazione dei progetti contenuti nel Piano integrato sociale regionale inerenti gli interventi diretti della Regione, nello stesso dovranno essere indicate le "forme di collaborazione, da definire anche mediante convenzioni o accordi di programma con soggetti istituzionali e sociali ...". Tra i "soggetti sociali", quali interlocutori della regione all'interno della società civile, rientrano sicuramente quelli del privato *non profit*.

Parimenti, per l'attuazione dei programmi locali, i comuni, ai sensi dell'art. 7, VIII comma, possono avvalersi delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali, degli enti ausiliari e delle associazioni iscritte agli albi regionali istituiti dalla leggi regionali di settore.

L'art. 14, infine, dispone che, al fine di costituire un sistema di responsabilità condivisa tra soggetti istituzionali e soggetti sociali, vengano stipulate convenzioni od accordi di programma anche per singole gestioni e sperimentazioni, ai sensi degli artt. 24 e 27 della legge n. 142/1990, con ciò ribadendo la funzione fondamentale assolta dalla convenzione, quale strumento giuridico attraverso il quale formalizzare il rapporto collaborativo tra pubblico e privato *non profit*²⁶.

Viene così nuovamente a profilarsi nella legislazione della regione Toscana in materia socio-assistenziale un "sistema di collaborazione"²⁷ tra soggetti istituzionali e privato sociale imperniato sull'utilizzo dello strumento della convenzione. Non si tratta di una disciplina originale in quanto tale forma di collaborazione degli enti *non profit* con la Regione e gli enti locali, finalizzata alla realizzazione dei programmi d'intervento vigenti in materia, era già prevista dalle singole leggi regionali di settore, in attuazione dei principi disposti dalle leggi statali in materia di organizzazioni di volontariato e di cooperative sociali, e nella legge regionale n. 42/1992 recante norme per l' "Esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale"²⁸, poi abrogata dalla attuale legge regionale n. 72/1997.

Questo rapporto tra soggetti *non profit* e pubblici poteri nella erogazione delle prestazioni assistenziali, è forse uno degli aspetti più analizzati e studiati dalla dottrina in tema di enti *non profit*, in quanto solleva una serie di questioni di ampio respiro, quali la problematicità, sotto il profilo costituzionale, di una sempre maggiore privatizzazione dell'offerta delle prestazioni proprie dei servizi sociali²⁹; il problema del rispetto dell'autonomia degli enti non lucrativi, nonostante essi esercitino un'attività di rilievo pubblicistico³⁰; le problematiche connesse alla richiesta avanzata per questi enti di rispettare parametri e principi previsti per l'esercizio dell'attività amministrativa dei pubblici poteri³¹.

In generale si può dire che la maggior parte del dibattito ruota intorno alla valutazione del tipo di ruolo che viene, o dovrebbe essere, concretamente assegnato al privato sociale, rispetto alle prestazioni fornite dai pubblici poteri. L'alternativa è quella tra una funzione di mera integrazione delle prestazioni socio-assistenziali erogate dalle istituzioni pubbliche, venendo così le organizzazioni *non profit* a svolgere un ruolo residuale rispetto alla pubblica amministrazione o comunque ancillare alla stessa, ed una funzione di più ampio respiro, basata sul presupposto che tali enti "siano realtà autonome ed indipendenti, frutto della libera iniziativa dei cittadini, che, in collaborazione con gli enti pubblici preposti, intervengono sulla domanda sociale espressa nei settori di azione sociale di cui è composta la società contemporanea"³².

22 La Conferenza di zona è disciplinata nella L.R.T. n. 49/1994 "Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale" e successive modifiche.

23 Si veda, per esempio, per le organizzazioni di volontariato l'art. 5 della L.R.T. n. 28/1993 il quale prevede "la promozione da parte della Giunta regionale di conferenze di programmazione con le organizzazioni di volontariato, in occasione della predisposizione o dell'aggiornamento dei piani e programmi relativi ai settori in cui le stesse operano" e all'art. 7 che dispone le funzioni consultive della Consulta regionale delle organizzazioni di volontariato in materia di proposte di legge e di programmi d'intervento (si veda la nota n. 24), ora sostituita, in materia socio-assistenziale, dalla Commissione regionale per le politiche sociali. E ancora, per le cooperative sociali, la L.R.T. n. 13/1994, oggi abrogata dalla L.R.T. n. 87/1997, all'art. 2 demandava la partecipazione delle cooperative sociali alla programmazione regionale alle disposizioni contenute nel Piano regionale di assistenza sociale. La L.R.T. n. 87/1997, emanata successivamente alla L.R.T. n. 72/1997, conferma inoltre tale valorizzazione delle stesse nella programmazione regionale all'art. 2 dove si prevede che il piano sanitario regionale ed il piano integrato sociale regionale "assicurano, altresì la partecipazione delle cooperative sociali alle attività di programmazione ...".

24 Si tratta delle consulte già istituite ai sensi della L.R.T. n. 22/1990 "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana"; L.R.T. n. 36/1990 "Promozione e sviluppo dell'associazionismo"; L.R.T. n. 13/1994 "Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale" (in seguito abrogata dalla L.R.T. n. 87/1997); L.R.T. n. 28/1993 "Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici"; Del Giunta regionale n. 798/1996 "Consulta regionale degli anziani: costituzione" e della deliberazione del Consiglio regionale n. 168/1992, par. n. 5, 7.

25 L.R.T. n. 28/1993, art. 7, II comma. Previsioni dello stesso tenore sono quelle degli art. 6 della L.R.T. n. 36/1990 dell'art. 15 della L.R.T. n. 13/1997, oggi abrogata; dall'art. 14, II comma, della L.R.T. n. 87/1997.

26 Si veda al riguardo, F. RIGANO - E. ROSSI, Art. 7 in L. BRUSCUGLIA (a cura di), *Commentario alla legge-quadro sul volontariato in Leggi civ. comm.*, 1993, 853 ss.; A. PINZAUTI, *La convenzione. Strumento base del rapporto tra associazioni di volontariato e amministrazioni pubbliche* in AA.VV., *La legislazione regionale. Risultati di una ricerca su sei regioni a statuto ordinario. Atti del convegno tenutosi a Venezia il 22 e 23 febbraio 1991*, Padova, 1992, 380 ss.; E. MELE, *Un'ulteriore tipologia di convenzioni: quella tra ente pubblico e cooperativa sociale, ai sensi dell'art. 5, L. 8 novembre 1991 n. 381 in Foro amm.*, 1993, 889 ss.; G. MARCHIANO, *Le cooperative sociali: un nuovo caso di convenzione in Riv. trim. appalti*, 1993, 63 ss.;

27 F. RIGANO, *cit.*, 98.

28 In particolare, si veda l'art. 12, IV comma, della L.R.T. n. 42/1992 il quale disponeva che: "I comuni definiscono, secondo i propri statuti e regolamenti e nelle eventuali convenzioni, ... le modalità di partecipazione alle attività sia distrettuali che zonali del volontariato e delle associazioni con finalità socio-assistenziali" e l'art. 15, II comma il quale prevedeva che: "Ai fini dell'attuazione dei programmi operativi, i comuni a gestione autonoma, i comuni convenzionati e le USL possono stipulare apposite convenzioni con associazioni di volontariato e con finalità socio-assistenziali, istituzioni private e società cooperative".

29 F. RIGANO, *cit.*, 284 ss.

30 V. TONDI DELLA MURA, *Profili costituzionali degli enti non profit* in *Amm. pol.*, 1995, VI, 43 ss.

31 G.B. VERBARI, *Il volontariato come terzo modello organizzativo tra pubblico e privato in Studi in memoria di V. Bachelet*, III, Milano, 1997, 533 ss.

32 A. SANTUARI, *Welfare state ed organizzazioni non profit. La montagna ed il topolino in Non profit*, 1996, 2, 10.

Le posizioni della dottrina sono, al riguardo, abbastanza differenziate. In genere l'idea che il ruolo degli enti *non profit* debba limitarsi ad una funzione di integrazione è motivato sulla base della preoccupazione che un progressivo aumento nell'erogazione delle prestazioni assistenziali della presenza dei privati, seppur *non profit*, possa determinare squilibri di trattamento e violazione del principio costituzionale di uguaglianza³³ e che, non essendo tali enti di per sé chiamati a rispettare i criteri di efficienza, imparzialità ed buon andamento imposti all'attività amministrativa dei pubblici poteri, ciò potrebbe comportare conseguenze negative anche sul piano della qualità dei servizi prestati³⁴. D'altro canto vi è anche chi, contestando le argomentazioni suddette, sottolinea l'assenza a livello costituzionale di una disposizione che possa fondare o solo giustificare tale tesi, in mancanza di una adeguata indicazione delle "disposizioni costituzionali da cui poter evincere la riserva assoluta di legge necessaria a consentire allo Stato di riservare originariamente alla pubblica amministrazione le attività in questione"³⁵.

Nell'ambito di questo dibattito sulla funzione destinata agli enti *non profit* in campo socio-assistenziale, la legislazione della regione Toscana è in materia particolarmente significativa.

Infatti, in sede di attuazione a livello regionale della legge n. 266/1991 sul volontariato, taluni lamentarono il fatto che, pur non essendo esplicitamente ricavabile dalla lettera della legge in questione una delimitazione del ruolo del volontariato in senso solamente integrativo, molte leggi regionali di attuazione riservarono esplicitamente a tali enti solamente una funzione di quel tipo³⁶, finendo per determinare: "La paradossale conseguenza che, nei settori non ricoperti già dell'intervento legislativamente richiesto, si renda improspettabile un'attività di volontariato convenzionata, sebbene egualmente diretta al perseguimento delle finalità di carattere sociale, civile, ..." ³⁷. Tra le regioni che diedero questa lettura della funzione dell'attività del volontariato vi era anche la Toscana che nella legge regionale n. 28/1993 all'art. 10 disponeva che: "Al fine di contribuire alla realizzazione di programmi di interesse regionale e locale, la Regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono convenzionarsi con le organizzazioni di volontariato ... L'attività convenzionata deve consistere in prestazioni *integrative e non sostitutive* di quelle erogate dai servizi pubblici"³⁸. Ne derivava la conseguenza che l'attività delle organizzazioni di volontariato non avrebbe potuto essere sostenuta da convenzioni con i pubblici poteri nel caso avesse riguardato ambiti o settori in cui l'intervento della Regione o degli enti locali fosse assente o carente, e che quindi il rapporto collaborativo tra pubblico e privato *non profit* dovesse essere limitato ai soli campi già "occupati" dalla presenza di prestazioni e servizi erogati dai pubblici poteri.

Tuttavia, un successivo ripensamento della questione, portò in seguito il legislatore regionale a modificare tale norma. Con l'art. 7 dalla legge regionale n. 29/1996, infatti, mostrando di aver colto l'effetto limitativo che da questa disposizione poteva derivare alla valorizzazione dell'attività del volontariato nella Regione, il legislatore toscano corresse, per così dire, la disposizione dell'art. 10 citato nel modo seguente: "... L'attività convenzionata deve consistere in prestazioni *anche integrative* di quelle erogate dai servizi pubblici ..." ³⁹. Non può sfuggire l'importanza di tale modifica in quanto essa sembra mostrare un mutamento della interpretazione data al ruolo ed alla funzione degli enti di volontariato nelle politiche sociali regionali e locali, consentendo una lettura più ampia dello stesso.

Poste quindi le suddette premesse, sia in ordine al dibattito dottrinale che all'evoluzione della legislazione toscana in materia, assume un certo interesse valutare come sia inteso, nella legge regionale n. 72/1997, il ruolo degli enti *non profit* nell'ambito delle convenzioni con i pubblici poteri, al fine di comprendere se in tale provvedimento normativo possa essere rinvenuta una inversione di tendenza rispetto all'interpretazione della funzione del *non profit* data nell'art. 10 della legge n. 28/1993 suddetto, oppure se tale legge segni un ritorno alla prima interpretazione. Questa indagine può essere tanto più significativa se si considera che la legge n. 72/1997 prende in considerazione il rapporto tra soggetti istituzionali ed il mondo del privato sociale nel suo complesso e non in una sua singola componente.

In base all'esame delle norme citate della legge in commento si può innanzi tutto sottolineare che non si riscontra alcuna norma nella quale esplicitamente si faccia riferimento alla funzione esclusivamente integrativa del privato sociale nel campo dei servizi socio-assistenziali. L'art. 2, II comma, infatti, nel delineare i principi e gli obiettivi perseguiti dal sistema socio-assistenziale della regione, fa riferimento al privato sociale solo in termini di riconoscimento della: "particolare importanza dell'attività dei soggetti del volontariato, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del privato sociale ... favorendone lo sviluppo attraverso l'agevolazione alla partecipazione ed al perseguimento delle finalità stabilite dalla presente legge". Inoltre, nessun esplicito riferimento alla funzione solamente integrativa del privato sociale si ritrova nelle norme del titolo III, citate nel paragrafo n. 2, e dedicate esplicitamente al riconoscimento della funzione sociale dell'attività di tali enti per la realizzazione dei progetti di intervento. Infatti, il riconoscimento del fat-

to che i soggetti pubblici possano avvalersi di tali enti, senza alcuna specificazione ulteriore, non esclude la possibilità che gli enti pubblici decidano di sostenere, con convenzioni, iniziative autonome degli enti *non profit* in settori magari non ricoperti ancora dall'intervento dei poteri pubblici, ma conformi alla realizzazione delle finalità di "protezione sociale, di opportunità e di garanzie volte al pieno sviluppo umano ed al benessere della comunità" (art. 2, I comma), proprie del sistema socio-assistenziale regionale così come delineato dalla legge n. 72/1997.

Sembra allora potersi concludere che la legge regionale n. 72/1997 non limiti l'apporto delle organizzazioni in questione al solo caso in cui le relative prestazioni siano meramente integrative od aggiuntive di quelle erogate dai servizi pubblici.

Piuttosto, il concetto di "integrazione" sembra utilizzato nella legge n. 72/1997 in modo diverso da quello su esposto e cioè per fondare un sistema di responsabilità condivise, un sistema socio-assistenziale basato su "l'integrazione dei programmi di intervento promossi da soggetti pubblici e privati in reti di servizio orientate a fornire prestazioni personalizzate come risposta a problemi omogenei" (art. 2, IV comma), dove sembra che non sia il privato che integra il pubblico in funzione ancillare, ma che l'integrazione sia vicendevole, sulla base di un rapporto di collaborazione paritaria.

Per quanto tale circostanza possa essere letta ed interpretata in modo differente⁴⁰, da essa sembra legittimo dedurre che, inserite in questa prospettiva di collaborazione con le istituzioni e disciplinate nel modo che si è mostrato in queste pagine, le organizzazioni *non profit* si profilano sempre più nella legislazione della regione Toscana come realtà autonome ed indipendenti, frutto della libera iniziativa dei cittadini ed espressione di una solidarietà che non si delinea più soltanto come "pubblica o paterna" (cioè caratterizzata dalla funzione attiva dello Stato e degli enti territoriali), ma che deve essere intesa nella sua accezione di solidarietà "doverosa o fraterna"⁴¹ quale "moito doveroso e cooperante da parte dei cittadini, nell'adempimento delle loro varie solidarietà"⁴².

33 Più in generale si veda, al riguardo, M. PEDRAZZA GORLERO, *L'uguaglianza tra libertà e convivenza* in L. CARLASSARE (a cura di), *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Padova, 1991, 97 ss.; si veda anche F. RIGANO, *cit.*, 298.

34 Si veda, G. B. VERBARI, *cit.*.

35 V. TONDI DELLA MURA, *cit.*, 42.

36 Si veda al riguardo L.R. Basilicata n. 38/1993, art. 4; L.R. Puglia n. 11/1994, art. 1, II comma; L.R. Lazio n. 29/1993, art. 1; L.R. Abruzzo n. 37/1993, art. 1, II comma; L.R. Sardegna n. 39/1993, art. 13, III comma; L.R. Sicilia n. 22/1994, art. 10.

37 V. TONDI DELLA MURA, *Vecchie tendenze e nuovi orientamenti legislativi e costituzionali in tema di enti non profit* in *Non profit*, 1997, n. 3, 293 ss.

38 Il corsivo non è testuale.

39 Il corsivo non è testuale.

40 Si veda, F. RIGANO, *cit.*, 83; U. ASCOLI, *cit.*, 121; V. TONDI DELLA MURA, *cit.*, 297 ss. Per una sintesi efficace dei due punti di vista A. SANTUARI, *cit.*, 10.

41 S. GALEOTTI, *cit.*, 10.

42 CORTE COST., sent. n. 75/1992, *cit.*

Attività commerciali e produttive nelle organizzazioni di volontariato

di Barbara Cacelli

Dottore in Giurisprudenza nell'Università di Pisa

1. Premessa - 2. Analisi dei concetti di non principalità e di marginalità - 3. Attività commerciali, concorrenza e agevolazioni fiscali - 4. Onlus e organizzazioni di volontariato - 5. Considerazioni finali

1. Premessa

Una organizzazione può qualificarsi di volontariato quando svolge attività senza scopo di lucro, per la realizzazione di finalità di solidarietà sociale: per questo una simile organizzazione svolge istituzionalmente attività non economiche e non commerciali (art. 2 L. n. 266/91)¹. Per il raggiungimento delle finalità di solidarietà, le organizzazioni di volontariato hanno a disposizione alcune fondamentali risorse economiche quali le entrate di natura meramente contributiva, i rimborsi derivanti dalle convenzioni e le entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali (art. 5)².

La necessità di analizzare approfonditamente la natura dei rapporti intercorrenti tra associazioni di volontariato e attività produttive e commerciali nasce soprattutto da esigenze di carattere pratico: nella realtà attività aventi scopo di solidarietà sociale si legano, più o meno direttamente, ad una vastissima gamma di attività ed iniziative, entrando così in contatto anche con realtà economico-produttive.

Da questo punto di vista non è sempre agevole capire come concetti di per sé differenti come solidarietà e produttività possano coesistere e convivere all'interno di una medesima organizzazione come avviene e avviene nelle organizzazioni di volontariato.

La riflessione sulle problematiche che scaturiscono dall'incontro delle attività afferenti alla solidarietà sociale e le attività commerciali e produttive che perseguono un fine di lucro può seguire alcune direzioni in particolare:

- a) l'analisi del concetto di marginalità indicato come requisito principale per le attività economico-produttive nelle organizzazioni di volontariato;
- b) il rispetto del "principio" della leale concorrenza alla luce delle agevolazioni fiscali concesse alle suddette attività commerciali marginali;
- c) le disposizioni relative alle organizzazioni di volontariato: la scelta tra le disposizioni contenute nella legge quadro e le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 460/97.

Nei successivi paragrafi gli aspetti e le problematiche qui indicate verranno affrontati più ampiamente.

2. Analisi dei concetti di non principalità e di marginalità

a) Premessa

L'art. 5 della L. n. 266/91 ha stabilito la possibilità per le organizzazioni di volontariato di finanziarsi anche attraverso "entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali": i proventi di tali attività marginali, ex art. 8, comma 4, non costituiscono reddito imponibile nel caso in cui l'organizzazione documenti il totale reimpiego di tali entrate per i fini istituzionali di solidarietà.

Dalle disposizioni richiamate si possono ricavare due constatazioni di fondo: da una parte si è identificato un possibile legame tra attività di volontariato e attività commerciali, indicando nelle seconde una possibile fonte economica di sostentamento delle organizzazioni di volontariato; dall'altra, però, il legislatore ha indicato nella marginalità il requisito essenziale di tali attività economico-produttive.

Il criterio della marginalità, scelto dal legislatore come elemento tipizzante l'attività commerciale afferente ad una organizzazione di volontariato, può prestarsi a molteplici chiavi di lettura: proprio per questo si rende necessaria una migliore precisazione del significato di tale concetto³.

Ad una prima lettura si è indotti a considerare la nozione di "marginalità" sotto l'aspetto strettamente

quantitativo, indicando, così, nella scarsa ed irrisoria consistenza dei proventi conseguiti tramite tali attività, il criterio con il quale valutare la compatibilità o meno delle suddette attività con i fini istituzionali di una organizzazione di volontariato. Ma attribuendo questo significato al concetto di marginalità, il rapporto tra attività istituzionali e attività commerciali si situerebbe su un piano strettamente numerico: verrebbe meno, così, i riferimenti essenziali alla tipologia e all'oggetto dell'attività, collocando il rapporto *de quo* su un piano di raffronto strettamente numerico-quantitativo. Ben si comprende come tale criterio, facendolo leva esclusivamente sul binomio quantità/marginalità, offra una visione parziale e non del tutto veritiera dei rapporti intercorrenti tra attività istituzionali e attività economico-commerciali.

Ad un occhio più attento e critico non sfugge che il concetto e la nozione di marginalità debbono essere valutati con ben altri criteri: l'attività commerciale non si prospetta come attività fondamentale ed essenziale al raggiungimento degli scopi istituzionali, ma rappresenta un mezzo, o meglio, uno strumento per la realizzazione dei fini suddetti. Inoltre, considerando "la dinamica operativa dell'ente"⁴, l'attività economica *de quo* non è in grado di alterare l'aspetto peculiare delle organizzazioni di volontariato, il quale si rivela, per definizione, intrinsecamente non produttivo e non lucrativo.

Secondo una parte della dottrina⁵, "l'accertamento che l'attività commerciale non sia svolta dall'ente in via prevalente"⁶ costituisce un "prerequisito" necessario e fondamentale per il godimento delle agevolazioni fiscali previste dal legislatore, proprio per il fatto che l'attività commerciale marginale non deve assumere caratteri di prevalenza rispetto ai fini di solidarietà sociale. Ma è effettivamente l'accertamento della non prevalenza delle attività commerciali il *prerequisito* richiesto, in via preliminare, per il godimento delle agevolazioni fiscali? Si potrebbe, al contrario, considerare come *prerequisito* necessario, non l'accertamento, bensì l'esistenza concreta della non prevalenza dell'attività commerciale sui fini di solidarietà sociale: sarebbe pertanto fondamentale il "fatto" della sussistenza concreta e fattuale del detto requisito. È evidente che la prospettiva cambia notevolmente a seconda della posizione che si sceglie: se si pone l'accento sul requisito dell'accertamento, è chiaro che si sceglie un criterio di valutazione operante *ex post*, in quanto tra l'accertamento e l'effettiva sussistenza del requisito della non prevalenza dell'attività commerciale sulla attività principale c'è, naturalmente, un differimento temporale. Al contrario se si assume come *prerequisito* necessario l'esistenza fattuale della non prevalenza, nel momento in cui tale requisito viene meno, immediatamente vengono meno le ragioni giustificative del godimento delle agevolazioni fiscali.

b) Il problema definitorio: il concetto di non principalità e di marginalità

Si rivela fondamentale la ricerca e l'analisi del concetto di marginalità e, a questo proposito, molteplici sono state le letture che la dottrina ha fatto di esso. Una parte della dottrina⁷ ha affrontato il problema definitorio prospettato, partendo dalla nozione di attività "non principale" per poi giungere alla definizione del concetto di attività "marginale". In primo luogo si è cercato di individuare le differenti tipologie di interazione che sussistono tra attività istituzionale avente fine non lucrativo e attività commerciali; successivamente si è cercato di individuare il significato letterale da attribuire al concetto di non principalità e marginalità.

Un primo criterio da prendere in considerazione è quello di tipo *finanziario*⁸: secondo questa prospettiva l'attività commerciale non principale è diretta a reperire e procurare le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del fine istituzionale non lucrativo dell'organizzazione. L'individuazione del nesso finanziario mette in luce il problema della destinazione dei risultati finanziari derivanti dall'esercizio dell'attività commerciale non principale. Nel caso in cui tali proventi fossero oggetto di autodestinazione, vale a dire patrimonializzazione (sia in termini conservativi che distributivi), l'ente non lucrativo non potrebbe godere delle esenzioni ed agevolazioni fiscali previste. Se invece i proventi derivanti dall'attività non principale sono eterodestinati, l'impiego dei suddetti risultati finanziari "deve risultare immediatamente strumentale"⁹ al raggiungimento dello scopo istituzionale dell'organizzazione¹⁰.

Sempre rimanendo nell'ambito della ricerca e della valutazione del concetto di non principalità, è interessante, a questo punto, analizzare un diverso tipo di criterio non più finanziario ma *funzionale*. Determinante diviene, pertanto, il rapporto che si instaura tra l'attività non principale e lo scopo istituzionale, nella prospettiva delle modalità di realizzazione dei fini prefissi. Affinché si possa verificare la compatibilità e la coesistenza tra l'attività istituzionale e l'attività commerciale non principale, occorre che fra quest'ultima ed il perseguimento del fine istituzionale non lucrativo si instauri un rapporto di immediata strumentalità. In

4 Castaldi, op. cit., p. 1400.

5 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, p. 157 e ss.

6 Ficari, op. cit., p. 157.

7 Ficari, op. cit., p. 157 e ss.

8 Differenti sono i tipi di attribuzione patrimoniale: si hanno, pertanto, componenti finanziarie di natura capitalistica, eccezionale come ad esempio versamenti in caso di perdite di gestione, obbligatoria (contributi associativi) e corrispettive, derivanti da attività commerciali rese ai soci o a soggetti terzi.

9 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, p. 152.

10 Si verifica una incompleta eterodestinazione sia quando l'attività economico-produttiva non principale è diretta a procacciare risorse economiche non ricollegabili alle previsioni statutarie, sia nel momento in cui i ricavi ottenuti vengono utilizzati ed impiegati in una attività che, a sua volta, è strumentale all'esercizio dell'attività istituzionale. In quest'ultima ipotesi "la non principalità dell'attività commerciale non sarà mai giustificabile quando essa finanzia la realizzazione immediata di uno scopo intermedio rispetto a quello istituzionale" (Ficari op. cit., p. 153).

1 Ex art. 2 L. n. 266/91 comma 1 "per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontariato fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà".

2 Ex art. 5 comma 1 "le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da: a) contributi degli aderenti; b) contributi di privati; c) contributi dello Stato, di enti o 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".

3 Alcuni hanno evidenziato a tale proposito "l'impellente necessità di verificare con migliore precisione il significato da attribuire all'insuole concetto di marginalità utilizzato dal legislatore", anche per il fatto che "la marginalità dell'attività commerciale svolta rappresenta un limite ontologico al concetto giuridico di organizzazione di volontariato così come enucleato e descritto dalla L. n. 266/91". (Castaldi, *Brevi riflessioni sul decreto ministeriale 25 maggio 1995 concernente i criteri per l'individuazione delle attività commerciali marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato*, in *Rassegna Tributaria*, 1995, 1399).

un secondo tempo tra "l'attività non commerciale principale e l'attività commerciale non principale"¹¹ deve crearsi un ambito operativo complessivamente organico: l'attività commerciale non principale deve così risultare inserita in una unica gestione ed in piena armonia con il fine istituzionale di solidarietà¹².

Il concetto di non principalità comprenderebbe rapporti di strumentalità diretta o indiretta fra le attività commerciali non istituzionali e l'attività statutaria dell'ente¹³. Secondo questa parte della dottrina¹⁴, in tal senso strumentalità, non principalità e marginalità sarebbero concetti tra di loro affini. La caratteristica del concetto di non principalità si riscontra nella immediatezza funzionale rispetto all'attività principale non lucrativa e nell'inserimento di detta attività non principale in un complesso organico unico, nel quale coesistono attività non principale ed attività statutaria. Come si può constatare, la nozione di attività non principale è una nozione flessibile ed elastica: proprio per questa caratteristica precipua, pur rimanendo la sostanziale sinonimia tra i due concetti, si è preferito, per mere esigenze di cautela fiscale¹⁵, rinunziare alla flessibilità e alla elasticità del concetto, in favore di una maggior determinatezza della figura.

E' necessario riflettere sui concetti esposti per individuare la portata di queste nozioni: infatti i concetti di *marginalità* e *non principalità* debbono essere distinti da altre nozioni come quelle di *secondarietà* e *occasionalità*. Con *secondarietà* la maggior parte della dottrina indica un collegamento con l'attività principale in termini di *alterità* e autonomia, in quanto l'attività che può definirsi secondaria non è determinante per il raggiungimento dello scopo statutario dell'organizzazione: se tale attività è presente, essa non è, comunque, essenziale per il raggiungimento dello scopo, mentre l'attività non principale strumentale, al contrario, proprio perché strumentale è determinante per il raggiungimento dello scopo primario¹⁶. Altro concetto, diverso da quelli richiamati è rappresentato dalla nozione di *occasionalità*, intesa come ricorrenza dell'attività nel tempo, quasi a considerare queste attività occasionali come straordinarie rispetto a quelle che solitamente e tipicamente si legano alle attività principali e istituzionali.

Come si può vedere la nozione di marginalità abbisognava di una chiarificazione maggiore e più puntuale, dal momento che definire ed individuare una attività produttiva - commerciale come marginale significava in primo luogo considerarla compatibile con l'attività di volontariato e, pertanto, fare applicare ad essa tutta una serie di norme fiscali particolari e più vantaggiose.

Il decreto ministeriale del 25 maggio 1995 n. 3263 ha cercato di rendere più espliciti i requisiti e le caratteristiche di una attività commerciale definibile come marginale e per questo compatibile con le attività istituzionali di una organizzazione di volontariato¹⁷. Sono considerate pertanto attività commerciali e produttive marginali le attività di vendita o iniziative occasionali di solidarietà, che si svolgono in particolari situazioni ed occasioni¹⁸; le attività di vendita di beni acquistati a titolo gratuito da terzi ai fini di sovvenzione, a patto che detta vendita avvenga direttamente a cura dell'organizzazione e senza l'intervento di nessun intermediario; la cessione dei beni prodotti dagli assistiti e dai volontari senza nessuna intermediazione; le attività di somministrazione degli alimenti e bevande in occasione di varie manifestazioni; le attività di prestazione di servizi in conformità alle finalità istituzionali rese con determinate caratteristiche¹⁹.

Cercando di analizzare la disposizione con criteri più generali, si potrebbe affermare che un'attività, per essere definita come marginale, deve risultare funzionale e strumentale per il raggiungimento e per la realizzazione del fine statutario dell'organizzazione: naturalmente tale attività deve essere svolta senza l'impiego e l'utilizzazione di quegli elementi tipici dell'attività commerciale in senso stretto. A ciò deve aggiungersi, secondo alcuni, la prova documentale che i ricavi vengano totalmente impiegati per il raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente²⁰.

Non si deve dimenticare che, ancorché commerciali, le attività produttive - economiche marginali

contribuiscono a realizzare il fine istituzionale dell'organizzazione di volontariato e rappresentano strumenti diretti al raggiungimento dei fini di solidarietà sociale: per questo esse sono sottoposte ad alcune naturali limitazioni, come il non avvalersi di mezzi di organizzazione professionale, oppure il perseguimento di fini di concorrenzialità²¹.

Se da una parte il decreto ministeriale ha cercato di dare una indicazione concreta del concetto di marginalità attraverso le caratteristiche sopra esposte, dall'altra si deve sottolineare come l'identificazione della tipologia astratta delle attività commerciali marginali, operata dalla fonte normativa secondaria, possa comportare un irrigidimento ed una mera elencazione casistica delle attività suddette²². Al di là delle critiche mosse a questo tipo di intervento, si deve però sottolineare lo sforzo compiuto al fine di porre una limitazione alla tipologia di attività commerciali compatibili con il fine di solidarietà: il concetto un po' "nebuloso" di marginalità consentiva, infatti, la possibilità di legare le organizzazioni di volontariato a qualsiasi attività commerciale e produttiva purché marginale, senza individuarne particolari caratteristiche.

Naturalmente il decreto ministeriale non ha trovato la soluzione definitiva ed ottimale alle problematiche che scaturiscono dai complessi rapporti intercorrenti tra attività principali, dirette a realizzare fini di solidarietà sociale, e attività economico - commerciali; probabilmente la strada sarà ancora lunga e si indirizzerà verso la ricerca di altri criteri diversi da una elencazione tipologica, dando spazio a criteri meno classificatori: resta però il fatto che con questo intervento si è cercato di esplicitare il significato dell'espressione "attività commerciali e produttive marginali".

In conclusione, il concetto di marginalità che si ricava fa leva sia sulla strumentalità di queste attività²³ in vista del raggiungimento del fine istituzionale, sia sulla valutazione non più quantitativa ma *qualitativa* e *funzionale* delle attività suddette.

3. Attività commerciali, concorrenza e agevolazioni fiscali

Come si è visto, un aspetto fondamentale della disciplina riguardante le organizzazioni di volontariato è rappresentato dal godimento di un particolare regime fiscale, che potremmo definire "premierale", il quale tende a favorire ed agevolare la realizzazione dei fini di solidarietà sociale.

A tale proposito, secondo alcuni²⁴, non ci sarebbe ragione di prevedere un trattamento particolare per le attività commerciali esercitate dagli enti *non profit*, in quanto sia l'ente lucrativo che l'ente non lucrativo realizzano interessi di rilevanza sociale. Proprio per l'interesse sociale realizzato, gli enti *non profit* dovrebbero essere sottoposti alla rigorosa disciplina dell'impresa commerciale: un atteggiamento rigoroso è più in linea con la concezione del volontariato inteso come gratuità²⁵.

Si è già parlato della possibilità di esercizio di attività produttive e commerciali marginali, le quali godono di particolari agevolazioni fiscali²⁶; per le organizzazioni di volontariato l'esercizio di dette attività e il godimento di particolari e specifiche agevolazioni risiede nel rispetto dei limiti già esposti (retro § 2); in tal modo non si verifica nessun caso di sleale concorrenza nei confronti di coloro che esercitano lo stesso tipo di attività perseguendo, però, esclusivamente un fine di lucro.

Nelle agevolazioni e nelle esenzioni fiscali, come peraltro si è ricordato, si realizza uno dei modi di finanziamento dell'ente *non profit*: secondo alcuni²⁷, prevedendo questo sistema di finanziamento, si è accettato il rischio di vedere accentuati gli effetti distorsivi della concorrenza (v. *infra*), non solo sul mercato, ma anche nello stesso mondo *non profit*. Infatti si possono creare disparità di trattamento anche tra le organizzazioni *non profit* che accedono a questo regime fiscale premierale e gli enti *non profit* che non accedono a tali benefici²⁸. Sempre secondo questa parte della dottrina, le agevolazioni fiscali determinerebbero un costo sociale assai rilevante: questo costo sociale deve essere pertanto confrontato con l'effettivo beneficio apportato; naturalmente, se si realizza un plusvalore in termini sociali, vengono compensati gli

11 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, p. 155.

12 Si sottolinea che "se i proventi dell'attività non istituzionale fossero indifferentemente utilizzabili (...) ed utilizzati (...) per qualsiasi fine, l'unitarietà della gestione e del programma delle diverse attività sarebbe spezzato ed il rapporto di coerenza fra l'attività istituzionale e l'attività commerciale non principale sarebbe da escludere". (Ficari op. cit., p. 156).

13 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, p. 158.

14 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, nota 55, pag. 158.

15 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, nota 55, pag. 159.

16 Marasà G., *Forme organizzative dell'attività d'impresa e destinazione dei risultati*, in *Contratti associativi e impresa. Attualità e prospettive*, Padova, Cedam, 1995, p. 171 secondo la quale si avrebbe una attività secondaria quando lo svolgimento di tale attività può essere traslasciato "senza pregiudicare la realizzazione degli scopi dell'associazione". Sarebbe invece strumentale quando tale attività è tesa al finanziamento dell'attività non economica realizzata dall'impresa dell'attività principale.

17 L'art. 18 della L. 27 giugno 1994, n. 413, ha modificato l'art. 8, comma 4, della L. n. 266/91: si affidato al Ministero delle Finanze, di concerto con il Ministero degli affari sociali, la fissazione, mediante decreto ministeriale, dei criteri di individuazione delle attività commerciali e produttive marginali. E' in questo contesto che è stato emanato il decreto ministeriale *de quo*.

18 "nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato" (art. 1 lett. a) d.m. n. 3263/95).

19 "non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. 111, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50 % i costi di diretta imputazione" (art. 1, lett. e) d.m. n. 3263/95).

20 Ficari V., *Attività commerciale non principale ed agevolazioni Irpeg ad enti associativi con fine non lucrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, nota 55, pag. 159.

21 "quali l'uso di pubblicità dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell'impresa" (art. 2, lett. b) d.m. 3263/95).

22 "Onde la deprecabile prospettiva di elencazioni casistiche che mal si prestano a delineare gli estremi di un concetto che (...) sembra rifuggire da imbrigliamenti troppo rigidi e circostanziati, necessitando piuttosto di quel grado minimo di elasticità e indeterminazione che gli consenta di diversamente atteggiarsi al fine di adeguarsi alle diverse realtà operative di volta in volta considerate". (Castaldi op. cit., 1401).

23 Esplicitamente si dice che queste attività produttive e marginali debbono realizzare il fine istituzionale perseguito dall'organizzazione. (art. 2, lett. a) d.m. 3263/95).

24 Zoppini, *Enti non profit ed enti for profit: quale rapporto?*, Convegno nazionale "Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale", Scuola Superiore Sant'Anna, 27 - 28 marzo 1998.

25 Nasce così il problema del controllo su queste attività: in un ente lucrativo uno dei possibili mezzi di controllo è dato dalla negoziabilità della proprietà dell'impresa stessa, in quanto il ricambio nella gestione consente di verificare il rendimento dell'impresa stessa. Questo tipo di controllo è di per sé escluso negli enti *non profit*, nei quali non è possibile compravendere la partecipazione.

26 Per una analisi approfondita dei rapporti tra criterio di marginalità e agevolazioni fiscali, Castaldi L., *Luci e ombre sul regime fiscale riservato alle organizzazioni di volontariato dalla legge 11 agosto 1991, n. 266*, in *Riv. dir. trib.*, 1993, I, 260 e ss.

27 Zoppini, *Enti non profit ed enti for profit: quale rapporto?*, Convegno nazionale "Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale", Scuola Superiore Sant'Anna, 27 - 28 marzo 1998.

28 Si otterrebbero due categorie di effetti: a) effetti di tipo parassitario per i quali chi potendo scegliere di realizzare una certa attività in forma lucrativa o non lucrativa, sceglie quest'ultima per godere dei benefici; b) effetti opportunistici, secondo i quali i soggetti che pongono in essere tali comportamenti sono sostanzialmente preoccupati di consolidare la propria posizione anziché di realizzare lo scopo non lucrativo. (Zoppini, *ibidem*).

eventuali costi e gli eventuali effetti distorsivi della concorrenza sul mercato.

Il problema nasce quando queste organizzazioni svolgono attività in "concorrenza" con le attività commerciali svolte da enti *profit*: al riguardo deve osservarsi che finché queste attività hanno un ruolo marginale e di supporto strumentale al raggiungimento e alla realizzazione dei fini istituzionali dell'ente stesso, non si ha uno stravolgimento del mercato e della concorrenza, vista la diversità dell'importanza tra queste attività e quelle, dello stesso tipo, esercitate a fini esclusivamente di lucro. Nella maggioranza dei casi le attività c.d. commerciali marginali costituiscono un mero strumento per la realizzazione dei fini istituzionali: esse si limitano pertanto a fornire un supporto concreto e materiale al fine di solidarietà sociale.

È da osservare che in alcune occasioni le attività, che dovrebbero essere esclusivamente marginali, superano di gran lunga le attività che, per definizione, dovrebbero essere principali. In questi particolari frangenti, pertanto, si vedono contrapposte imprese commerciali in senso stretto e organizzazioni di volontariato che esercitano una attività commerciale, la quale ha ormai irrimediabilmente perduto le caratteristiche di marginalità. (sulle problematiche legate al regime fiscale vedi *infra* § 5).

Di fatto una situazione come sopra descritta stimola una serie di interrogativi e solleva una serie di problematiche.

In via preliminare bisogna chiedersi quale autorità (termine usato qui in senso *atecnico*) sia competente a rilevare, risolvere ed eventualmente eliminare tali situazioni patologiche. Con la legge n. 266/91, il legislatore ha tracciato un quadro generale, lasciando alle Regioni l'emanazione di una disciplina dettagliata: ad esempio la Regione Toscana con la L. 28/93 e successive modifiche (in particolare la L. n. 29/96) ha delegato alle Province la tenuta dell'albo regionale delle organizzazioni, che così viene ad articolarsi in sezioni provinciali. Ma al di là di questa e altre competenze meramente formali, il legislatore non ha attribuito né alla Regione né alle Province competenze specifiche ed idonee per operare una indagine pervasiva all'interno delle organizzazioni *de quo*, nel momento in cui queste richiedono l'iscrizione. Il potere di controllo conferito al Presidente della Provincia è solamente formale e non di riscontro sostanziale sulla effettiva natura delle attività commerciali (se e quando presenti) esercitate dalle associazioni di volontariato. Infatti, la legge regionale n. 28/93, modificata dalla legge regionale 29/96, ha attribuito al Presidente della Provincia²⁹ la competenza a ricevere la domanda di iscrizione al registro delle organizzazioni di volontariato: ex art. 4 L. r. 28/93 (e successive modifiche), il Presidente della Provincia "accerta i requisiti previsti dalla normativa vigente, adotta il decreto per l'iscrizione (...) indicando le attività per le quali l'iscrizione stessa è disposta".

La riprova di questa assenza di poteri e competenze specifiche per accertare la marginalità o meno della attività commerciale è sottolineata anche in una recente sentenza del Tribunale amministrativo della Regione Toscana: il giudice amministrativo ha osservato che "laddove dovesse emergere che un'associazione di volontariato eserciti professionalmente un'attività commerciale in maniera concorrente se non prevalente rispetto a quella di volontariato, sussisterebbero i presupposti per la cancellazione dell'associazione dall'albo delle organizzazioni di volontariato per la (...) incompatibilità con i fini indicati dalla legge quadro sul volontariato"³⁰.

Di fronte alla assenza di poteri e competenze attribuite agli enti territoriali, il soggetto legittimato a conoscere ed eliminare situazioni di squilibrio, così come sopra descritti, potrebbe essere l'Autorità garante della concorrenza e del mercato³¹, quale organo preposto a garantire la libera concorrenza ed il corretto funzionamento del mercato.

Se è da escludersi la legittimità di un intervento da parte della Regione o delle Province, si deve sottolineare la competenza dell'Ufficio direzionale delle imposte il quale, stante la materia strettamente fiscale, potrebbe effettuare un'attività di controllo e di accertamento su possibili situazioni di illiceità fiscale. A supporto di detto potere di accertamento attribuibile all'Ufficio delle imposte e, più in generale, al Ministro delle Finanze, si può indicare che sia il d.m. 25/5/1995 sia del decreto legislativo n. 460/97 sono qualificabili come decreti fiscali.

Il quadro prospettato è ricco di spunti problematici e di questioni che, stante la normativa vigente, non trovano univoco chiarimento ed univoca configurazione. Ecco perché si è sentita e si sente tuttora l'esigenza di una maggiore chiarezza e di una regolamentazione più puntuale che al contempo sia capace di non soffocare le iniziative economiche pienamente compatibili con l'attività di volontariato, garantendo la piena realizzazione e il rispetto di una corretta concorrenza sul mercato.

La maggior chiarezza auspicata potrebbe derivare dalla creazione di una Autorità indipendente anche per il *non profit*: questa autorità, quando e se creata, sarebbe di fatto competente a risolvere tutte le problematiche emerse in tema di controllo e di concorrenza. Secondo alcuni³², questa soluzione suscita alcune perplessità, in quanto l'idea elaborata, così come è stata concepita, non attribuirebbe all'Autorità quegli strumenti di indagine necessari per intervenire su queste realtà; in tal senso sarebbero invece da favorire altri strumenti come ad esempio le "Carte etiche", con le quali si potrebbe raggiungere più effica-

cemente gli obiettivi di controllo prefissi.

4. Onlus e organizzazioni di volontariato

Il legislatore è recentemente intervenuto con il decreto legislativo n. 460/97 in tema di riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale: all'art. 10 si elencano le caratteristiche e i requisiti che associazioni, comitati, fondazioni ecc. debbono avere per poter essere ONLUS. Tra le caratteristiche elencate, si prevede (lett. c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate dalla lett. a) ad eccezione di quelle direttamente connesse (specificate e definiti all'art. 10, comma 5). Lo stesso decreto, art. 10, comma 8, stabilisce che sono in ogni caso considerati ONLUS, "nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità", gli organismi di volontariato di cui alla L. n. 266/91.

A questo proposito è intervenuta la circolare del Ministero delle Finanze (Dipartimento entrate) n. 168/E del 26 giugno 1998 la quale ha chiarito che l'ente *de quo* può scegliere se applicare la normativa relativa alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale o se quella speciale (in questo caso quella sul volontariato)³³. In pratica si lascia alla libera ponderazione delle organizzazioni la scelta del regime a cui sottoporsi: come si tiene a sottolineare "la scelta può essere effettuata in relazione alle sole ipotesi in cui sia configurabile una alternativa tra le normative considerate dovuta al fatto che la stessa fattispecie trovi disciplina sia nelle disposizioni recate dalla specifica normativa sulle ONLUS sia nelle disposizioni recate dalle citate leggi speciali"³⁴.

5. Considerazioni finali

Il punto di partenza è rappresentato dalla concessione alle organizzazioni di volontariato di un regime di agevolazione fiscale particolare: la *ratio* di questa scelta operata dal legislatore risiede nella volontà di "premiare", con queste tipologie di intervento e sostegno, l'impegno di queste associazioni o, in generale, di queste organizzazioni al raggiungimento e alla realizzazione di obiettivi e fini di solidarietà e di utilità sociale³⁵.

In questa prospettiva l'attività commerciale, ancorché marginale, sarebbe, di per sé, compatibile con il fine da raggiungere, proprio in virtù della sua strumentalità funzionale.

È innegabile che il legislatore abbia considerato le attività commerciali e produttive come realtà compatibili con l'attività principale delle organizzazioni di volontariato, tanto da porle tra le risorse economiche su cui tali organizzazioni basano il proprio finanziamento: tale compatibilità deve rispettare alcuni requisiti come la marginalità delle attività commerciali rispetto a quelle istituzionali.

Secondo alcuni³⁶ le fattispecie che consentono l'accesso ai benefici fiscali (assistenza, istruzione, solidarietà sociale) debbono essere oggetto di una applicazione e di una interpretazione estremamente restrittiva³⁷ e sottoposte ad un monitoraggio costante sull'applicazione delle norme. Il criterio da adottare sarebbe quello della temporaneità del beneficio, il quale può essere confermato qualora e se viene dimostrata la sussistenza di un *saldo* attivo in termini di utilità sociale.

Quando però si è di fronte ad associazioni o più in generale ad organizzazioni nelle quali l'aspetto economico - produttivo supera di gran lunga il ruolo marginale nel quale dovrebbero essere relegate, è innegabile il fatto che si è di fronte ad uno stravolgimento degli intenti del legislatore stesso. Il regime "di favore" di cui godono le organizzazioni di volontariato è, come peraltro già ricordato, ampiamente giustificato dallo scopo di solidarietà che si prefiggono di raggiungere; tale giustificazione non ha più ragion d'essere nel momento in cui gli equilibri tra attività dirette alla realizzazione del fine di solidarietà sociale (attività principale) e attività economico - produttive (attività, in regime di normalità, che dovrebbero avere la caratteristica ed il requisito di marginali) vengono stravolti e sbilanciati a favore di queste ultime.

Una prospettiva di lettura diversa rispetto a quella fino ad ora adottata, potrebbe far leva su un elemento fino ad ora trascurato. La questione è stata impostata sulla definizione - o sul tentativo di darne una - e sulla necessità di soddisfare il requisito di marginalità, nel momento in cui l'organizzazione di volontariato intendeva ottenere gli incentivi previsti dalla legge.

E' necessario chiedersi quali soluzioni debbono essere adottate nel momento in cui una organizzazione di volontariato eserciti una attività economico - produttiva non marginale, senza però chiedere l'ap-

29 La legge regionale 29/96 modificando l'art. 4 della L. r. n. 28/93, ha stabilito che il registro regionale delle organizzazioni di volontariato sia articolato in sezioni provinciali.

30 Sentenza 11.03.1998, T.a.r. Toscana, inedita.

31 L'*Antitrust* è pertanto l'organo competente anche per sollevare ed evidenziare aspetti definitori delle problematiche afferenti al mercato e alla libera concorrenza. Analizzando le questioni sottoposte può segnalare e prospettare quelle problematiche che richiedono un intervento più puntuale e specifico del legislatore.

32 Zoppini, *Enti non profit ed enti for profit: quale rapporto?*, Convegno nazionale "Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale", Scuola Superiore Sant'Anna, 27 - 28 marzo 1998.

33 Circolare del Ministero delle Finanze - Dipartimento Entrate n. 168/E del 26 giugno 1998 art.1 comma 10.

34 Si precisa inoltre, sempre all'art. 1 comma 10 che "la problematica relativa all'applicazione delle norme di maggior favore assume particolare rilievo ai fini dell'imposta sul valore aggiunto".

35 Argomentando dall'art. 6 del D.P.R. n. 601/1973, si può affermare che l'accertamento della non principalità dell'attività commerciale rispetto al fine sociale, rappresenta un requisito necessario *ab origine* per godere dell'agevolazione prevista: è in tal senso che taluni affermano che la particolare *ratio* della disposizione richiamata richieda l'ulteriore caratteristica della strumentalità dell'attività commerciale svolta.

36 Zoppini, *Enti non profit ed enti for profit: quale rapporto?*, Convegno nazionale "Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale", Scuola Superiore Sant'Anna, 27 - 28 marzo 1998.

37 Esempio di tale interpretazione restrittiva può essere offerto dall'ipotesi della tutela dei diritti civili: con tale espressione si possono indicare ed individuare innumerevoli contenuti.

plicazione nei propri confronti del regime fiscale di agevolazione e di incentivo (naturalmente anche in questo caso "estremo" gli utili derivanti dalla gestione di detta attività strettamente commerciale dovrebbero poter essere utilizzati dall'organizzazione di volontariato per il raggiungimento dei fini statuari di solidarietà sociale, pena lo stravolgimento dell'organizzazione stessa).

In questo ipotetico caso alle organizzazioni di volontariato verrebbero applicati due distinti regimi fiscali: esenzione o agevolazione per le attività commerciali marginali; applicazione piena dell'aliquota impositiva per le attività commerciali *tout court*.

Gli spunti di discussione che possono nascere da questa prospettiva sono molteplici: si ripropone il problema della reale compatibilità nella medesima organizzazione del fine di lucro in senso stretto (quindi non più direttamente strumentale al raggiungimento della solidarietà sociale) e del fine non lucrativo delle attività di utilità sociale. In ipotesi, potrebbe considerarsi la possibilità di creare, in siffatte situazioni in cui un'attività commerciale non rivesta più i requisiti della marginalità, un vero e proprio ente commerciale che in maniera del tutto indipendente dall'organizzazione di volontariato gestisca l'attività, riservando però alla organizzazione stessa l'impiego totale degli utili per la realizzazione dei fini istituzionali.

Altro aspetto, sul quale ci si è soffermati al § 3, riguarda il problema della concorrenza sul mercato: in questa prospettiva che stiamo analizzando, questa problematica assume uno spessore ancora maggiore, dato che si confronterebbero sul mercato non più un'attività commerciale marginale ed una attività d'impresa, ma due attività commerciali in senso stretto.