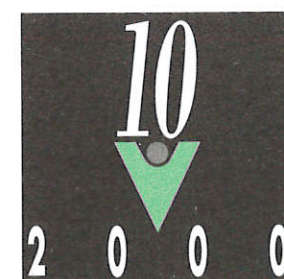


Volontariato

Quinto

N. 10 • Ottobre 2000 • Sped. A. P. 45% Art. 2 c. 20/b legge 662/96 • Filiale di Lucca • Contiene I.R. • ISSN 1590-9875



Volontariato Oggi

Indice

-  **1** 1991 - 2001, la legge quadro sul volontariato
compie dieci anni
di **Marilena Gorgoni**
-  **3** Dopo oltre un secolo si rinnova la legge quadro
sull'assistenza
di **Francesco Gagliardi**
-  **5** "Bene la legge sull'assistenza.
Ma c'è ancora da lavorare"
di **Gianluca Testa**
-  **6** Amiqua:
un progetto al servizio della qualità della salute
di **Rachele Settesoldi**
-  **8** CNV Milano
"Adotta un Volontariato"
-  **9** Cesvot e Unicoop Firenze:
"Promuovere la cittadinanza sociale"
Dodici progetti contro il disagio sociale
-  **10** "CAM" INTO MY LIFE,
Centro Ausiliario per i problemi Minorili
-  **11** Associazioni Promozioni Sociale
Il Parlamento approva la legge
di **Stefano Ragghianti**
-  **13** Iva, acquisto degli organismi di volontariato
di **Stefano Ragghianti**
-  **14** Scaffale
a cura di **Nicola Pardini**
-  **16** Bacheca
a cura di **Gianluca Testa**

VOLONTARIATO OGGI

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

Direttore responsabile
Costanza Pera

Redazione
Rossana Caselli, Roberto De Santi, Aldo Intaschi,
Elisabetta Linati, Nicola Pardini, Gianluca Testa

Collaboratori
Maria Pia Bertolucci, Nicola Fanucchi,
Francesco Gagliardi, Elena Ghilardi,
Marilena Gorgoni, Marilena Piazzoni,
Stefano Ragghianti, Carlo Ricci,
Teresa Ricci, Rachele Settesoldi

Aut. Trib. di Lucca n. 413 del 25-09-1985
Anno XV - n. 10 - Ottobre 2000
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 419500 - Fax 0583 419501
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

Fotografia di copertina
Enzo Cel

Fotocomposizione
La Bottega della Composizione

Stampa
Nuova Grafica Lucchese

Tiratura
numero 6.400 copie

Distribuzione
Toscana, Campania

Andato in stampa
10 Novembre 2000



ASSOCIATO
ALL'UNIONE ITALIANA STAMPA PERIODICA

PV
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
telefonia sociale per la fondazione di
una politica sociale a rete integrata".

1991 - 2001, la legge quadro sul volontariato compie dieci anni



di **Marilena Gorgoni**

A dieci anni dall'adozione della legge quadro sul volontariato, il CNV, avvalendosi dell'ormai consolidato rapporto scientifico-culturale con la Facoltà di Giurisprudenza di Pisa e la Scuola Superiore S. Anna, propone un'ennesima e ambiziosa iniziativa culturale.

I dieci anni trascorsi rappresentano l'occasione per un ricco confronto multidisciplinare che al sapore accademico delle relazioni sappia coniugare l'attenzione per il concreto, l'interesse per le esperienze vissute, nella consapevolezza dell'arricchimento, sotto il profilo culturale e umano, che ne deriva.

A tale scopo è stato previsto un ampio dibattito, provocato dalle sollecitazioni dei reali destinatari delle normative, vale a dire volontari, amministratori pubblici, cittadini: dibattito in funzione del quale è stata prevista la suddivisione del convegno in due specialistiche sessioni parallele, in modo da rendere possibile una presenza attiva a ciascuna di esse che, riempiendo di contenuti concreti e operativi gli interventi cattedratici, sia di stimolo al confronto su problemi specifici, nonché di indirizzo e orientamento, dell'ultima giornata a partecipazione, per così dire, integrata.

Il titolo dell'incontro non deve trarre in inganno: esso avrà un carattere tutt'altro che celebrativo. E non avrà neppure il sapore di un bilancio consuntivo di questo decennio di storia sociale, politica ed economica che ha restituito l'immagine di una società civile, la cui fisionomia attuale si deve "anche" al ruolo assunto dal volontariato, alla sua carica innovatrice, dirompente, di denuncia.

I risultati ottenuti non saranno il punto d'arrivo, ma, all'interno di questo convegno, saranno semmai il punto di partenza di un'analisi che tracci nuovi percorsi, individui nuovi spazi, segni nuovi ruoli, facendo anche i conti con l'esistente, cioè con la normativa attuale, naziona-

le e regionale — allo scopo di individuarne luci e ombre — ma anche con le discipline che ci vengono da esperienze straniere — per trarne spunti, farne occasioni di confronto — e con le attuali analisi di matrice socio-culturale ed economica che ci proiettano nella dimensione della globalizzazione e della così detta *new economy*.

La formula utilizzata è quella che il CNV ha già sperimentato con successo in occasione del convegno svoltosi a Pisa il 27 e 28 marzo 1998 sul tema "Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale". Si andrà dal generale al particolare. In altri termini, alle relazioni su temi di ampio respiro, seguiranno brevi comunicazioni, affidate a studiosi e/o operatori professionali, il cui scopo sarà quello di puntare l'accento su questioni specifiche — sollecitate da esperienze personali, da novità normative ovvero da recenti direzioni assunte dalla prassi — che forniscano ulteriori spunti di riflessione e confronto.

I nodi problematici così emersi, le eventuali interpretazioni difformi, ogni sollecitazione e dubbio segnalati dal dibattito saranno sapientemente "distillati" e proposti ai partecipanti alla Tavola Rotonda all'inizio della giornata conclusiva, per avviare un'ultima occasione di confronto, l'autorevolezza e la significatività dei cui partecipanti restituirà agli intervenuti e alla comunità culturale (gli atti del convegno saranno, infatti, pubblicati) un concentrato finale che rappresenterà il risultato dei lavori dell'incontro: destinato ad arricchirsi ulteriormente attraverso la propagazione di un dibattito più allargato che il CNV si augura questa iniziativa possa sollecitare.

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 2000 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
www.centronazionale.it

Programma provvisorio del convegno nazionale "IL VOLONTARIATO A DIECI ANNI DALLA LEGGE QUADRO", che si terrà a Pisa il 18 e 19 gennaio 2001

GIOVEDÌ 18 GENNAIO 2000, SCUOLA SUPERIORE S. ANNA PISA

Ore 10.00: Saluti da parte delle Autorità Locali

Ore 10.15: Apertura dei Lavori: Maria Eletta Martini (presidente del CNV)

Prima sessione: Profili generali

Presiede: professor Cesare Mirabelli

- "Analisi socio-economica del volontariato prima e dopo la legge quadro" (professor E. Ranci Ortigosa)
- "Volontariato, Stato sociale e nuovi diritti" (professor Ugo De Siervo)
- "Normativa europea e esperienze straniere di regolamentazione giuridica del volontariato" (professor Giulio Ponzanelli)
- "Il volontariato nella legislazione interna più recente" (professor Francesco Rigano)

Ore 15.00:

in contemporanea due sessioni:

Profili di diritto pubblico

Presiede: professor Leopoldo Elia

Relazioni:

- "La legislazione regionale sul volontariato" (professor Alfonso Celotto)
- "Rapporti tra volontariato ed enti pubblici" (professor Vincenzo Tondi Della Mura)
- "L'attività economica delle organizzazioni di volontariato" (dottor Salvatore Vuoto)
- "Aspetti tributari delle organizzazioni di volontariato" (professor Franco Batistoni Ferrara)
- "L'Authority sul terzo settore" (professor Gaetano Piepoli)

Comunicazioni:

- "Volontariato e cooperazione per lo sviluppo" (professor Lorenzo Chieffi)
- "L'esperienza dei Centri di servizio" (dottor Luciano Franchi)
- "Volontariato e famiglia" (dottor Andrea Pertici)
- "Volontariato e servizio civile" (dottor Bertolaso, Ufficio Nazionale per il Servizio Civile)
- "Volontariato e immigrazione" (don Antonio Cecconi, Caritas Italiana)
- "Attività connesse" (dottor Stefano Ragghianti)

Dibattito

Profili di diritto privato

Presiede: professor Ferdinando Santosuosso

Relazioni:

- "Volontariato, terzo settore e codice civile" (professor Luciano Brusuglia)
- "Problemi di tutela degli utenti" (professor M. Basile)
- "Terzo settore e diritto del lavoro" (professor R. Del Punta)
- "La gratuità del volontariato tra regole e pratiche" (professor Dario Rei)

Comunicazioni:

- "Volontariato e fondazioni bancarie" (dottor S. Pardini)
- "Le fondazioni di partecipazione" (dottor M. Gorgoni)
- "Il terzo settore e l'occupazione dei disabili ai sensi della L. 68/99" (dottor P. Albi)
- "Organizzazioni di volontariato e diritto della concorrenza" (dottor A. Pellegrini)

Dibattito

VENERDÌ 19 GENNAIO 2000, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA UNIVERSITÀ DI PISA

Ore 9.00 Introduzione e gestione del dibattito in assemblea (professori Cesare Mirabelli e Emanuele Rossi)

Dibattito sui lavori del giorno precedente

Ore 15.00: Tavola rotonda conclusiva, "Volontariato: dal bilancio alle prospettive"

Presiede: Maria Eletta Martini (presidente del CNV)

Partecipano: Livia Turco (Ministro Solidarietà Sociale), Flavia Franzoni, Vinicio Albanesi (presidente CNCA), Edo Patriarca (Forum Permanente del Terzo Settore), Emmanuele Emanuelli (presidente FIVOL) e Angelo Passaleva (vice presidente Giunta Regionale Toscana).

Il convegno è organizzato dal CNV, dalla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna di Pisa, dal Dipartimento di Diritto Privato U. Natoli (Facoltà di Giurisprudenza di Pisa). In collaborazione con la Regione Toscana e il CESVOT. E con il patrocinio di: comune e provincia di Pisa, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Affari Sociali), Osservatorio Nazionale per il Volontariato.

Dopo oltre un secolo si rinnova la legge quadro sull'assistenza



di **Francesco Gagliardi**

Ci sono voluti ben 110 anni (e sei di discussione in Parlamento) perché il nostro Paese si dotasse di una nuova legge sull'assistenza sociale. Poi, finalmente, mercoledì 18 ottobre, il Senato ha approvato definitivamente la riforma con i voti della maggioranza, l'astensione del Polo e il no di Lega Nord e Rifondazione Comunista (130 sì, 33 astenuti, 12 no).

La legge-quadro sull'assistenza ora è realtà. E rappresenta una ristrutturazione totale del settore - ancora modellato dalla legge Crispi del 1890 - introducendo un'assistenza su misura, tarata sulle esigenze di singoli e famiglie in difficoltà, capace di offrire un ventaglio di servizi, facendo anche ricorso al settore privato. Insomma, il sistema del welfare si aggiorna, con una legge che ha avuto un cammino lungo e difficile, iniziato in commissione nel febbraio 1997, e che era uno dei punti cardine del programma del centrosinistra.

Al Senato l'ostruzionismo del Polo l'ha tenuta in sospenso per molte settimane. Poi la maggioranza ha inserito nella Finanziaria una norma che attribuisce alle Regioni grandi poteri di ge-

stione nel settore dell'assistenza: l'impegno è quello di far gestire alle Regioni, senza vincoli di destinazione, i denari del fondo per l'assistenza. La legge si propone di razionalizzare e rilanciare l'intero settore, superando frammentazioni e duplicazioni di interventi, facendo perno anche sulle iniziative del volontariato. Ora, dunque, toccherà alle regioni attivarsi per rendere operative le novità contenute nella riforma. Ma ci vorranno almeno due anni perché la riforma vada a regime.

di disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia".

La riforma prevede vita nuova anche per le Ipab (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza). Il governo dovrà provvedere al loro riordino, trasformandone la natura giuridica e prevedendo anche lo scioglimento di quelle inattive in campo sociale. I Comuni avranno il compito di fornire alle famiglie dei buoni (i cosiddetti Voucher)

da usare per acquistare servizi assistenziali da privati. Chi ha anziani in casa potrà contare su "assegni di cura" aggiuntivi rispetto a quelli familiari. Ma questa non è l'unica misura a favore della terza età: la legge prevede anche i "servizi di sollievo" per chi, e sono soprattutto donne, si impegna quotidianamente nelle cure degli anziani

ni di casa (potranno essere sostituite quando sono fuori casa per lavoro). Sempre i Comuni potranno concedere finanziamenti a tasso zero, in alternativa a contributi assistenziali, per venire incontro a esigenze di giovani mamme sole, di coppie giovani con figli, e di famiglie che hanno in casa handicappati gravi. Prestiti anche per le famiglie temporaneamente in difficoltà economiche (una misura



Foto Alcide

Ma vediamo, in sintesi, quali sono i punti principali della legge. "La Repubblica" recita l'articolo 1 - assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e

che riguarda anche famiglie di recente immigrazione con gravi difficoltà di inserimento). Dovrebbero, poi, sparire definitivamente gli orfanotrofi. E i bambini che non hanno ancora una famiglia che li adotti dovranno essere accolti in strutture sul modello delle "case famiglia". Chi ha problemi fisici o psichici dovrà essere aiutato a rimanere a casa, con sostegni al reddito e servizi. Tra i punti cardine della legge, c'è quello di cancellare sperequazioni tra l'offerta di servizi nelle varie aree del Paese. I Comuni dovranno dotarsi di una carta dei servizi con le offerte che mettono a disposizione. E in tutto il

territorio italiano dovranno essere garantiti servizi sociali professionali, un servizio di pronto intervento sociale per le emergenze, l'assistenza domiciliare, strutture semiresidenziali e diurne, centri di accoglienza. La Carta dei servizi sociali e il "piano sociale nazionale" saranno messi a punto dal governo entro la fine della legislatura (aprile 2001) e definiranno i criteri per l'accesso ai servizi, il funzionamento, i criteri di valutazione delle offerte e le procedure di tutela. Prevista anche una revisione, attraverso una delega al governo degli assegni di invalidità, che saranno riclassificati, ma senza intacca-

re i trattamenti già oggi concessi. Entro il 30 maggio 2001, poi, il governo riferirà in Parlamento sulla validità della sperimentazione, già in atto in alcune aree, del reddito minimo di inserimento che dovrebbe poi essere esteso a tutto il territorio nazionale. Stanziata, infine, una somma consistente per interventi urgenti contro la povertà: 20 miliardi, per i prossimi tre anni, sono stati destinati esplicitamente per interventi a favore di poverissimi e barboni. Ma, complessivamente, ci sono 1800 miliardi spendibili da subito che saranno ripartiti tra le regioni nelle prossime settimane.

I POTENZIALI UTENTI DELLA RIFORMA

Gli emarginati ma non solo: la riforma dell'assistenza sociale approvata al Senato è per tutti i cittadini, anche per coloro che vivono in condizioni economiche buone ma che per scelta vorranno accedere alla rete di servizi integrati. La priorità delle risposte è diretta tuttavia alle persone in stato di povertà e in difficoltà sociale. Questa una parte dell'utenza potenziale.

I DISABILI. Sono circa tre milioni i portatori di handicap in Italia. Sono per lo più persone anziane. Ma circa un milione ha meno di 65 anni. Sono 2mila le famiglie che ogni anno si trovano di fronte alla nascita di un bambino disabile. Nelle scuole elementari il tasso di disabilità è dell'1,8%, nelle medie del 2,5%.

I POVERI. Sono povere 2.600.000 famiglie (11,9%) e 7.508.000 persone (13,1%). Il 66% delle famiglie povere risiede nel Mezzogiorno. Fra chi ha più di 65 anni è povero un anziano su cinque.

I TOSSICODIPENDENTI. Sono circa 137mila i tossicodipendenti "ufficiali". Tanti sono infatti gli utenti annui dei 557 servizi pubblici per le tossicodipendenze (Sert). L'86% di questi sono uomini.

BAMBINI IN DIFFICOLTÀ. Sarebbero, secondo stime, 500mila i minori sfruttati in Italia, costretti a lavorare piuttosto che studiare. Sono i bambini di strada e quelli abbandonati a se stessi senza riferimenti educativi. I disagi nell'infanzia però riguarderebbero 10 milioni di bambini, circa il 60% di chi ha meno di 10 anni. Ecco alcune cifre: il 16,7% è povero; il 10% soffre di disagio psichico; il 5% non termina la scuola dell'obbligo; mille processi ogni anno per maltrattamenti su minori (il 40-45% sono di natura fisica, il 10% sessuale; il 35% riguarda bambini con meno di tre anni; il 60-70% degli abusi avviene in famiglia).

I SENZA CASA. Sono stimate in 60 mila le persone che passano la notte all'aperto riparandosi con cartoni o coperte, nelle stazioni ferroviarie o sotto i porticati. Dei 60 mila, il 60% è costituito da stranieri giunti senza permesso di soggiorno. Le città che registrano il maggior numero di senzatetto sono Roma, con 4.000, e Milano con 3.000.

F. G.

"Bene la legge sull'assistenza. Ma c'è ancora da lavorare"

Il ministro Livia Turco parla della famiglia, dell'infanzia e della tutela dei minori



di Gianluca Testa

C'era anche il ministro della solidarietà sociale, Livia Turco, alla seconda "Conferenza provinciale dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia" che si è svolta il 31 ottobre nella sala di rappresentanza di Palazzo Ducale, a Lucca. Si è trattato di un'ottima occasione per gli operatori del settore assistenziale, del mondo della scuola e del volontariato, per discutere sia delle necessità di un'applicazione più capillare delle leggi che tutelano i bambini sia delle nuove legge quadro sull'assistenza sociale varata di recente dal Parlamento. Abbiamo approfittato dell'occasione per parlare di questi argomenti con Livia Turco.

Ministro, quale panorama si prospetta in tema di minori?

"Dobbiamo fare i conti con una realtà difficile. Il nostro compito è di lanciare riforme che servano da 'cornice', all'interno della quale è possibile adottare e sviluppare programmi concreti. La legge 285 per la tutela dell'infanzia, ad esempio, è nata a seguito dei rapporti diretti che abbiamo avuto con il Mezzogiorno, dove è molto diffusa la povertà minorile. Un fenomeno diffuso più che in altre zone d'Italia. La legge, in quel territorio, trova difficoltà ad essere applicata. I risultati migliori, fino a questo momento, sono stati ottenuti in Toscana e in Emilia Romagna".

Quali sono le difficoltà?

"Beh, dobbiamo accettare il fatto che stiamo cambiando. Questo ci richiede disponibilità

e fatica, sia come istituzioni che come persone, ma soprattutto come genitori".

Cosa è possibile fare per i bambini?

"I minori devono vivere fino in fondo la loro infanzia. Per questo, come dicevo, è necessario impegno da parte di tutti. E' necessario pensare ai progetti formativi e al recupero di una funzione educativa da parte degli adulti. E' proprio questo l'impegno che le politiche pubbliche devono assumersi: offrire sostegno ai genitori sviluppando le funzioni educative".

E in merito alla nuova legge quadro sull'assistenza?

"Più volte mi sono domandata se fosse veramente necessaria. Ho preso coscienza della sua utilità pensando all'applicazione della legge 285. E così, dopo oltre un secolo, siamo riusciti a farle prendere forma".

Quali sono gli aspetti fondamentali della nuova legge?

"Sicuramente quelli che di fatto (come l'articolo 16 sulla valorizzazione e il sostegno delle responsabilità familiari) considerano le famiglie come utenti attivi. La legge, oltre a stanziare risorse, investirà molto sulla professionalità degli operatori sociali. In tema di sussidiarietà? E necessario riconoscere la progettualità del volontariato e del no profit. Così che nella fase di programmazione le associazioni e il privato sociale si possano sedere allo stesso tavolo, con lo Stato che si assume la responsabilità per la promozione dei diritti sociali. Però occorre fare attenzione: con la



nuova legge sull'assistenza non possiamo pensare di avere risolto tutti i problemi".

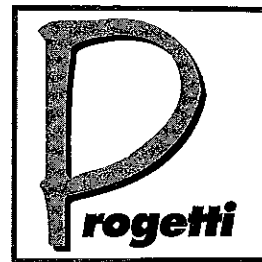
Su cosa bisogna puntare, allora, per un miglioramento complessivo?

"Se riuscissimo ad approvare anche le leggi sul difensore civico per la tutela dei minori, sull'allontanamento dei parenti violenti e la legge contro la tratta di donne e minori, allora potremmo dire davvero di avere fatto qualcosa di buono".

È necessario intervenire anche sull'integrazione socio sanitaria?

"Senz'altro. Questo è un aspetto fondamentale. Il rimbalzo di responsabilità tra i settori sociale e sanitario ha infatti creato una situazione di precarietà e disagio tra coloro che hanno veramente bisogno. È necessario chiarire chi paga e che cosa paga. Finora ne hanno fatto le spese i malati di salute mentale e i portatori di handicap gravi. Dunque è arrivato il momento di cambiare e di restituire ciò che fino ad oggi hanno dato i volontari e tutti gli operatori".

Amiqua: un progetto al servizio della qualità della salute

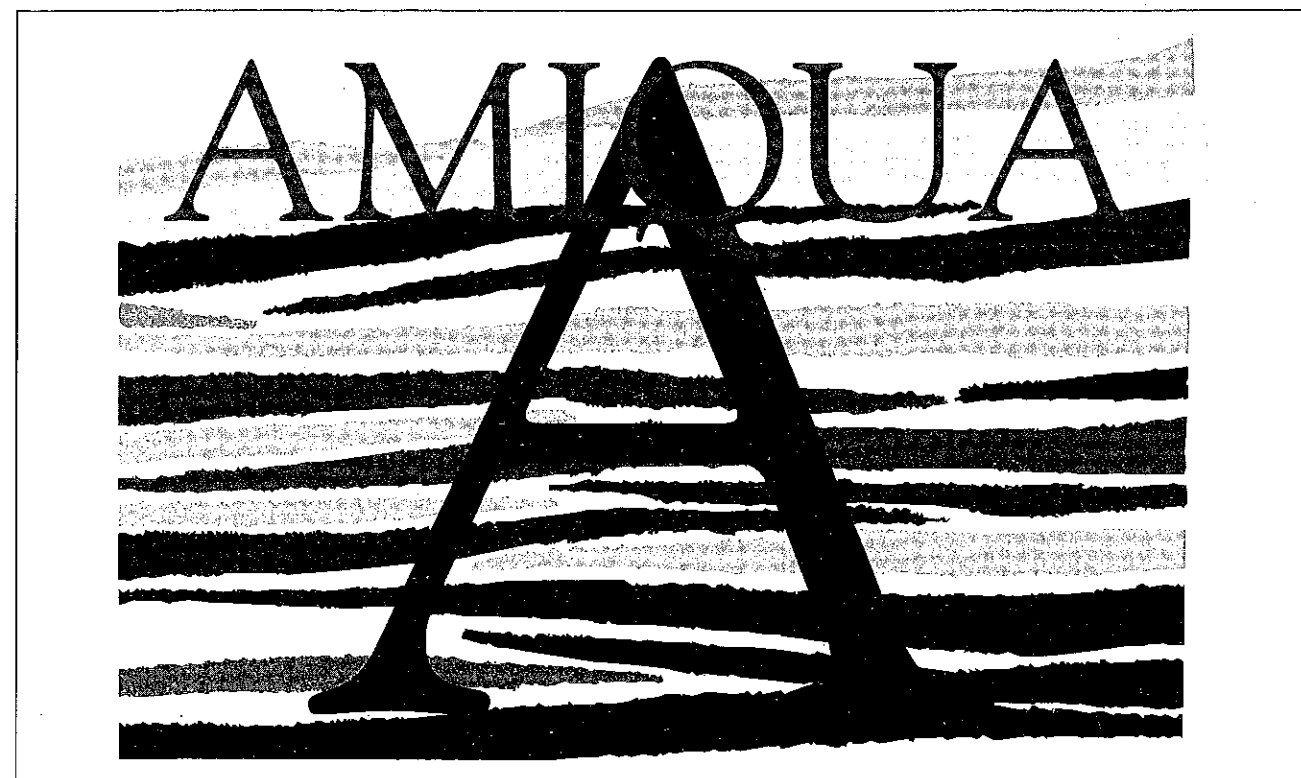


di **Rachele Settesoldi**

AMQUA significa "Associati per il Miglioramento della Qualità e per l'Accreditamento dei servizi sanitari" ed è un progetto che, finanziato dalla regione Toscana nell'ambito dei programmi d'iniziativa regionale e d'innovazione formativa con fondi della Comunità Europea, è stato promosso dal CNV in collaborazione con le Asl di Lucca e di Livorno. Il progetto prevede, altresì, il coinvolgimento dell'ASL di Firenze nonché di alcuni partner trasnazionali quali la Grecia. E mira a realizzare progetti di miglioramento della qualità, che possono essere di riferimento anche in altri contesti territoriali. Nonostante la tradizionalità degli ambiti d'intervento, quali la sanità e il terzo settore, il progetto si connota indubbiamente per la marcata innovatività in ordine agli obiettivi perseguiti. **AMQUA**, invero, si rivolge in pari misura a coloro che, in veste istituzionale e non, da sempre operano nel settore sociosanitario, ossia ai di-

pendenti delle Asl, ai dipendenti delle organizzazioni del terzo settore e alle organizzazioni di volontariato. Ed ha lo scopo di formare e qualificare, tra questi soggetti, degli "animatori" che siano in grado di favorire l'interazione e la collaborazione tra le Asl e gli enti *non profit* attivi in sanità affinché predispongano, gestiscano e attuino congiuntamente dei programmi volti al miglioramento della qualità delle prestazioni sanitarie dal lato degli utenti.

Come è stato efficacemente sostenuto da qualcuno, il progetto mira, in definitiva, a creare degli "elfi" al servizio della qualità della salute. Spesso, infatti, i cittadini che vengono in contatto con la struttura ospedaliera si lamentano non tanto del mancato conseguimento del risultato terapeutico, quanto piuttosto dei tempi, dei luoghi e dei modi con cui lo stesso viene realizzato, esprimendo un senso d'insoddisfazione in ordine alla qualità della prestazione erogata così come è stata dagli stessi percepita.



Ed è proprio al superamento di questi problemi cui tende il progetto **Amiqua**; mediante la creazione di una rete tra la struttura sanitaria e il terzo settore, e soprattutto mediante la promozione e la valorizzazione delle esperienze di solidarietà tra le più innovative in tal senso. In particolare il progetto si rivolge al volontariato, che da sempre si fa portavoce dei bisogni degli utenti e tenta di supplire alle deficienze riscontrate, talora anche erogando direttamente servizi alle persone "accessori" che contribuiscono ad assicurare quel benessere dei pazienti e che il Servizio Sanitario Nazionale non sempre è in grado di garantire.

Ad avallare l'innovatività e la meritevolezza del progetto milita, poi, la stessa normativa. L'esigenza di migliorare la qualità delle prestazioni sanitarie dal lato degli utenti è stata, infatti, recepita tanto a livello comunitario, quanto a livello nazionale. Se da un lato, infatti, gli stati membri dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per la Regione Europea hanno approvato un documento di riforma dei sistemi sanitari (Carta di Lubiana del 18.06.1996) con cui si ribadisce la necessità di "dar voce ai cittadini" sui temi della "qualità dei servizi nell'interazione paziente/erogatore, nella gestione delle liste d'attesa e per il seguito dato ai reclami", dall'altro lato una simile scelta è stata condivisa dal legislatore italiano il quale, nell'ambito della disciplina di riforma del sistema sanitario, ha approntato - anche delegando le Regioni - degli strumenti *ad hoc* finalizzati al miglioramento della qualità delle prestazioni, assumendo come criterio di riferimento i bisogni dei cittadini - utenti e prevedendo espressamente la partecipazione e il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e degli organismi di tutela nella fase di programmazione e di miglioramento della qualità delle prestazioni (si pensi in particolare al D.Lvo n. 502/1992 "Riordino della disciplina in materia sanitaria" e al successivo D.Lvo n. 229/1999 "Norme per la razionalizza-



Foto Alcide

zione del Servizio Sanitario Nazionale a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419"). Lo stesso principio dell'accreditamento istituzionale, ancorché ispirato ad una logica di mercato, evidenzia la stringente necessità da parte della struttura sanitaria di ottimizzare in tal senso i servizi erogati.

Diventa, così, prioritario parametrare la qualità della prestazione sanitaria non solo al profilo tecnico - scientifico, ma anche al grado di soddisfacimento del paziente in ordine alle modalità di progettazione e di esecuzione della stessa.

Nonostante l'opportunità concessa dal legislatore, però, la normativa richiamata, a oggi stenta a trovare applicazione, come del resto è emerso anche dai risultati di un'indagine svolta dal CNV nell'ambito della ricerca "Qualità dei servizi sanitari, ruolo del volontariato e delle altre forme di privato sociale" (convenzione CNR). Sotto la spinta del rispetto dei termini fissati dal Ministero della sanità per uniformarsi al dettato normativo, la P.A. ha, infatti, provveduto alla elaborazione e sperimentazione a livello regionale di indicatori di qualità per la messa a punto di un sistema più rispondente alle esigenze dei malati nonché all'adozione della carta dei servizi: in tutti questi casi, però, è mancato il coinvolgimento affettivo e ampio delle organizzazioni di volontariato.

In questo contesto, allora, il progetto **AMQUA** raccoglie la "sfida" lanciata dal legislatore e mira a dare una concreta attuazione alla disciplina vigente, formando appunto dei soggetti che avranno il compito di sostenere le organizzazioni del terzo settore nella individuazione dei bisogni dei cittadini - utenti e, nel contempo, di facilitare e favorire la collaborazione tra tali organismi e la struttura sanitaria affinché tali bisogni vengano soddisfatti mediante l'attivazione di sistemi di miglioramento continuo della qualità.

CNV Milano

"Adotta un Volontariato"

Diffondere nei giovani il senso di solidarietà



Nel maggio 1999, al fine di promuovere iniziative di volontariato tra i giovani, un protocollo di intesa tra il Provveditorato di Milano e il Centro Nazionale per il Volontariato di Milano ha dato vita allo sportello "Scuola & Volontariato", la cui sede, presso l'Istituto "Agnese" della stessa città, vuole essere un punto di riferimento per tutte le scuole di ogni ordine e grado.

Lo sportello è frutto di una collaborazione tra l'Ufficio scolastico di Milano e il CNV, appoggiato anche Comune di Milano, dalla Provincia, dalla Regione Lombardia, e coinvolge nella sua attività gruppi di associazioni di volontariato che operano in diversi settori (beni culturali, disabili, anziani, ambiente, tempo libero, assistenza, sanità) e si collega agli altri sportelli nati in Lombardia, Piemonte, Veneto.

Per l'anno 2001, anno del volontariato, è stato proposto un percorso progettuale, "Adotta un Volontariato", che consiste nell'attivazione all'interno di una classe, corso, scuola o gruppo di una qualche forma di volontariato sul territorio, per diffondere tra i giovani i diritti di cittadinanza e il senso di solidarietà.

I progetti, veri e propri percorsi di conoscenza e di approfondimento, devono diventare "azioni concrete" (svolte dagli studenti con il supporto delle associazioni coinvolte, degli enti e con il coordinamento dello sportello Scuola & Volontariato) per la

tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, insieme a quelli degli emarginati, degli anziani, dei disabili...

A settembre è stata inviata a tutte le scuole una circolare per spiegare l'iniziativa e per presentare il progetto; alla metà di ottobre è stato organizzato un seminario di presentazione in cui sono state raccolte le adesioni delle scuole e sono stati individuati alcuni docenti per costituire un gruppo di coordinamento territoriale con la funzione di punto di riferimento per le scuole.

Nel mese di dicembre e di febbraio ci saranno due incontri con i coordinatori con lo scopo di far circolare le informazioni e di rispondere a eventuali quesiti.

A marzo si terrà una riunione plenaria di tutti i docenti refe-

renti del progetto per monitorare lo stato di avanzamento delle attività (con una scheda di rilevazione inviata contestualmente alla convocazione), per confrontare le diverse esperienze, in presenza anche dei rappresentanti delle Associazioni e dei responsabili dello sportello Scuola & Volontariato per individuare le linee operative organizzative dell'evento conclusivo del progetto.

Infine si prevede un evento finale in cui le scuole potranno dare visibilità ai prodotti e alle azioni svolte durante l'anno e che si concretizzerà in una settimana del mese di maggio con una mostra dei prodotti più significativi (cartelloni, video, ipertesti) e in manifestazioni organizzate in contemporanea presso le singole associazioni, scuole o altro.

Eletto il consiglio direttivo del Cnv

Nei giorni scorsi è stato eletto anche il consiglio direttivo del Centro Nazionale per il Volontariato.

Maria Eletta Martini è stata confermata presidente. Sono stati eletti vice presidenti: il deputato Giuseppe Bicocchi (Lucca), Enrico Cini delle Misericordie (Firenze), il senatore Patrizio Petrucci (Viareggio) e Marilena Piazzi della Comunità di S. Egidio (Roma).

Aldo Intaschi, di Lido di Camaiore, è stato confermato direttore. Segretario amministrativo: Stefano Ragghianti (Lucca).

Il consiglio è formato da Chiara Veglia (Aids, Carcere - Torino), Corrado Guidi (assistenza domiciliare ammalati e anziani, Lucca), Enrico Ragni (beni culturali, Roma), Silvio Tardelli (donazione, Massarosa), l'assessore alla provincia di Lucca Raffaella Mariani (per gli enti locali), Corrado Corghi di Reggio Emilia (Europa), Maria Chiara Setti Bassanini (ricerca sociale, Milano), Maria Pia Bertolucci (sociale-culturale, Capannori), Gaetano Anastasio di Lucca (Croce Verde) e Carlo Ricci della Versilia (Misericordia) per il socio-sanitario, Dina Formichini (sede corrispondente del Cnv di Milano) e Alfredo De Grazia (sede corrispondente del Cnv di Lamezia Terme). Inoltre Angelo Passaleva rappresenterà la Regione Toscana all'interno dell'assemblea dei soci.



Regione Toscana

TOSCANA no-profitCentro Nazionale
per il Volontariato

I.R.

Nell'ambito del programma di iniziativa regionale "Promozione delle reti di protezione sociale", approvato all'interno del "Piano integrato sociale regionale" 1998-2000, la Regione Toscana - Dipartimento del Diritto alla salute e delle politiche di solidarietà - ha affidato alla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna di Pisa uno studio volto ad analizzare l'applicabilità della normativa di derivazione europea in tema di appalti pubblici al campo dei rapporti convenzionali tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore.

La ricerca approfondisce, integrandola e aggiornandola, quella condotta nella primavera del 1997 (cfr. S. Vuoto - E. Rossi, *La legislazione europea riferita ai rapporti convenzionali tra Enti pubblici e organizzazioni del terzo settore*, Ed. Regione Toscana), con l'obiettivo di verificare l'impatto prodotto nella prassi convenzionale dei rapporti fra il settore pubblico e il settore degli organismi non lucrativi dalle novità introdotte dalla più recente disciplina, con particolare riferimento alla direttiva 97/52/CE e al decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 65.

Pubblichiamo, di seguito, il contributo di Salvatore Vuoto, che dà puntualmente conto dei mutamenti intervenuti.

EFFETTI DELL'EMANAZIONE DELLA DIRETTIVA 97/52/CE E DEL D. LGS. 65/00 NEI RAPPORTI NEGOZIALI TRA ENTI PUBBLICI ED ORGANIZZAZIONI NON PROFIT

di Salvatore Vuoto

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le novità introdotte nell'ordinamento italiano col D. Lgs. 65/00
3. I rapporti, sul terreno dell'applicabilità alle fattispecie negoziali in esame, tra la normativa sugli appalti pubblici e quella sul terzo settore - 4. Conclusioni

1. Premessa

L'oggetto della presente articolazione della ricerca consiste nell'aggiornamento dello studio, condotto nella primavera del 1997, sull'applicabilità della normativa di derivazione europea al campo dei rapporti convenzionali tra enti pubblici ed organizzazioni del terzo settore. In ragione di ciò, le osservazioni che seguono presuppongono necessariamente, sia sul piano logico che su quello sistematico, la più ampia ed articolata

analisi che si era in precedenza condotta, ed alla quale, pertanto, in questa sede si rimanda per gli inquadramenti teorici di pregnanza generale.

Alla luce di tale premessa, l'obiettivo che ispira la formulazione delle riflessioni che seguono suggerisce una dimensione espositiva minimale, semplicemente volta, cioè, alla percezione di quali mutamenti l'emanazione della direttiva 97/52/CE e del D. Lgs. 65/00 può aver determinato rispetto alla definizione del quadro di legalità entro il quale devono svolgersi i rapporti convenzionali tra enti pubblici ed organizzazioni non profit per l'affidamento di servizi tipicamente rientranti nelle aree di interesse del terzo settore.

In considerazione, inoltre, del taglio "pratico" che viene richiesto alla nostra analisi e degli interessi più immediati di coloro che potranno - eventualmente - fruirne, lo sviluppo dei prossimi rilievi cercherà di prescindere da "appesantimenti" teorici, per tentare piuttosto di descrivere - in maniera semplice, ma al contempo ragionata - il quadro normativo entro il quale possa criticamente esplicitarsi la discrezionalità legittima delle scelte amministrative.

2. Le novità introdotte nell'ordinamento italiano col D. Lgs. 65/00

Con riferimento all'ambito materiale cui la nostra attenzione si rivolge, il settore dei servizi è certo quello che nella grande maggioranza dei casi, se non addirittura nella totalità, assorbe l'oggetto dedotto nelle convenzioni stipulate tra enti pubblici (intesi essi nel senso più generale dell'espressione) ed organizzazioni non profit. Nulla osta, ovviamente, a che con le convenzioni in parola vengano affidati anche (o solo) lavori o forniture; tuttavia, in considerazione dello sviluppo storico della prassi, le fattispecie negoziali cui ci interessiamo fanno riferimento alla prestazione di servizi. Il dato appena riferito porta così ad evidenziare il rilievo della più recente normativa emanata, appunto, in materia di "appalti pubblici di servizi".

Come è noto, a livello comunitario la materia è stata dapprima disciplinata con la direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, a cui nell'ordinamento italiano è stata data attuazione col D. Lgs. 157/95. Successivamente, la citata direttiva 92/50 è stata modificata dalla direttiva 97/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1997, la quale ha altresì provveduto a modificare le direttive 93/36/CEE e 93/37/CEE relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici rispettivamente di forniture e di lavori. Sul piano dell'ordinamento interno, poi, a dare attuazione alla direttiva 97/52 per la parte concernente gli appalti di servizi è intervenuto il recentissimo D. Lgs. 65/00, mentre ad aggiornare la normativa italiana di derivazione comunitaria in tema di appalti di forniture e di cc.dd. settori esclusi (questi ultimi di recente interessati dall'adozione della direttiva 98/4/CE, modificativa della direttiva 93/38 CEE) erano stati in precedenza emanati, rispettivamente, il D. Lgs. 402/98 e il D. Lgs. 525/99 (in particolare, il D. Lgs. 402/98 ha modificato il D. Lgs. 358/92 ed il D. Lgs. 525/99 ha apportato modifiche al D. Lgs. 158/95).

In virtù di quanto già premesso, interessa ora occuparsi delle novità intervenute nella disciplina del settore degli appalti pubblici dei servizi.

In proposito, la tecnica normativa adottata sia per la direttiva 97/52 che per il D. Lgs. 65/00 di attuazione della stessa è stata quella di emanare nuovi atti diretti a modifi-

care il testo di quelli precedentemente in vigore, in tal senso cercando di stravolgere il meno possibile la ricognizione sistematica della normativa in questione. Avviene oggi, cioè, che la direttiva fondamentale in tema di appalti pubblici di servizi risulti nominalmente ancora la 92/50, nel testo coordinato con le modifiche introdotte con la direttiva 97/52; e che a dare attuazione alla suddetta normativa europea nell'ordinamento nazionale rimanga il D. Lgs. 157/95, come modificato dal D. Lgs. 65/00.

Una prima acquisizione cui ci sembra, in questa sede, quasi necessario pervenire riguarda l'esclusione della considerazione di problematiche inerenti un'eventuale illegittima ovvero almeno sviata attuazione, da parte del legislatore italiano, delle direttive europee. Assumiamo tale dato non perché simili profili di studio non possano in qualche modo apparire fondati, ma per la ragione - ben più semplice - che l'analisi del grado di bontà o correttezza del recepimento del diritto comunitario implica, sul piano dei rapporti tra ordinamento europeo ed ordinamento interno, l'esame di istituti giuridici presumibilmente distanti, per i relativi modi di attivazione e funzionamento, dal soddisfacimento delle esigenze pratiche cui la nostra analisi è rivolta. Per quanto qui ci riguarda, soffermarsi sul se i decreti legislativi 157/95 e 65/00 abbiano fornito un corretto recepimento del diritto CE sarebbe infatti una "questione ordinamentale eccessivamente grave", da inquadrare o nella problematica dei limiti alla discrezionalità della politica legislativa degli Stati membri oppure in necessario collegamento a particolari competenze che il sistema comunitario affida agli organi giurisdizionali, sia comunitari che nazionali. Per motivi legati ad una più immediata utilità delle presenti riflessioni, è quindi opportuno, fin d'ora, ragionare sul presupposto che alla normativa europea sia stata data completa e corretta attuazione, per modo che nel prosieguo dell'analisi si possa utilizzare come paradigma normativo *esclusivamente* il testo dei decreti legislativi 157/95 e 65/00.

Posto quanto sopra, passiamo adesso a vedere se il D. Lgs. 65/00 può aver introdotto delle novità con riferimento al problema dell'applicabilità della disciplina sugli appalti di derivazione comunitaria (e quindi delle regole di cui al D. Lgs. 157/95) alle procedure finalizzate al convenzionamento tra enti pubblici ed organizzazioni non profit. Al riguardo anticipiamo già, peraltro, che le indicazioni risultanti dal nuovo testo del D. Lgs. 157 potrebbero secondo una certa impostazione risultare, ai fini del problema che stiamo considerando, non del tutto risolutive, dovendosi esse poi confrontare sul terreno della specialità con alcune (note) regole che l'ordinamento italiano ha da tempo fissato per alcune convenzioni stipulabili tra enti pubblici e organizzazioni non lucrative. Le modificazioni apportate dal D. Lgs. 65/00 al testo del D. Lgs. 157/95 pongono innanzitutto, per la questione che ci interessa, delle difficoltà interpretative, scaturenti da quella che ci pare essere una evidente contraddizione semantica tra quanto ora dispongono l'art. 1, comma 3, da un lato, e l'art. 3, comma 2, dall'altro, del nuovo testo del decreto legislativo; contraddizione che riteniamo sia presumibilmente da attribuire ad una "svista" dei compilatori del D. Lgs. 65/00 nel coordinare vecchio e nuovo testo legislativo, e che altrettanto presumibilmente consegue ad una precedente "svista" presa dai redattori della direttiva 97/52/CE nel coordinare le novità introdotte da quest'ultima al testo della direttiva 92/50/CEE, in particolare all'art. 9.

L'art. 1, comma 3, del nuovo testo del decreto dispone, infatti, che "per gli appalti di servizi di cui all'allegato 2" - allegato che non è stato interessato da modifiche, e nel

quale perciò ancora oggi risultano inclusi i servizi sanitari e sociali, nonché quelli ricreativi, culturali e sportivi, vale a dire proprio i tipi di servizi che normalmente gli enti pubblici affidano in gestione ad organizzazioni non profit - "le disposizioni del (...) decreto si applicano solo se il relativo valore di stima, al netto dell'IVA, al momento della pubblicazione del bando, è uguale o superiore a 200.000 euro".

La ricaduta del dettato della norma sul problema che stiamo affrontando sarebbe di per sé chiara: quando un ente pubblico decide di "appaltare" un servizio sanitario, sociale, ricreativo, culturale e sportivo, e il relativo valore al netto dell'IVA non è inferiore alla c.d. soglia di rilevanza comunitaria, l'amministrazione pubblica è tenuta a fare applicazione delle procedure, o comunque delle regole, contenute nel D. Lgs. 157/95.

Tuttavia, lo stesso decreto, appunto all'art. 3, comma 2, continua (nel senso che tale previsione, già contenuta nel testo originario del 1995, non è stata modificata dal D. Lgs. 65/00) a disporre che "per gli appalti di servizi di cui all'allegato 2 e per quelli in cui il valore di tali servizi prevalga rispetto a quello dei servizi di cui all'allegato 1, il (...) decreto si applica limitatamente ai soli articoli 8, comma 3, 20 e 21", i quali fanno semplice riferimento ad un dovere dell'amministrazione di post-informazione e alle specifiche tecniche, senza dunque obbligare l'ente pubblico all'esperimento delle procedure indicate nel decreto per l'individuazione della controparte negoziale.

L'aporia generata dalle due disposizioni pare evidente e ben difficile da comporre; piuttosto che dimostrarla ulteriormente, occorre in qualche modo cercare di superarla.

Al riguardo, stimiamo che l'antinomia oggi presente all'interno del decreto 157 possa risolversi dando prevalenza alla norma dell'art. 1, comma 3, su quella dell'art. 3, comma 2. La ragione di tale scelta ci sembra coerente con la *ratio* complessiva che ha ispirato il legislatore comunitario nell'emanazione della direttiva 97/52/CE. Con l'adozione dell'atto comunitario si è infatti inteso *estendere* il campo di applicazione della normativa europea a dei settori del mercato degli appalti in origine non immediatamente interessati dalla direttiva 92/50/CEE; coerentemente, occorre assumere che il legislatore italiano, in sede di recepimento della direttiva 97/52, abbia inteso realizzare le medesime finalità perseguite dal più recente intervento normativo comunitario.

Con riferimento, in particolare, all'ambito materiale che più ci interessa, giova ricordare che l'art. 1, paragrafo 1), lett. A), della direttiva 97/52 dispone esplicitamente l'estensione dell'applicabilità della direttiva 92/50 anche, tra l'altro, "agli appalti pubblici di servizi di cui siano oggetto i servizi indicati all'allegato I B", nel quale risultano appunto ancora oggi ricompresi i servizi sanitari, sociali, ricreativi, culturali e sportivi. In virtù di tale estensione appare allora ragionevole valorizzare, all'interno dell'impianto del D. Lgs. 157/95, quelle norme che in modo più diretto realizzano lo spirito della più recente normativa CE, conferendo quindi maggiore momento sistematico all'indicazione "forte" e "programmatica" di cui al nuovo art. 1, comma 3, del decreto legislativo stesso.

Rimane poi da soffermarsi brevemente su come valutare il significato della persistente presenza, all'interno del decreto 157, della disposizione di cui all'art. 3, comma 2. Non volendosi qui, per le ragioni espresse in premessa, impegnare argomentazioni rigorose di teoria generale, basterà al riguardo tracciare la possibilità di una sostanziale alter-

nativa, per la quale o si ritiene che la disposizione in questione sia stata *implicitamente* abrogata, oppure si riconosce alla stessa un perdurante vigore, collegato però ad una interpretazione "adequatrice" del dettato normativo originario.

Accedere alla seconda soluzione, operando cioè il tentativo di interpretare l'art. 3, comma 2, del decreto 157 alla luce e/o in subordine di quanto lo stesso decreto dispone all'art. 1, comma 3, porterebbe a concludere che quando l'importo dei servizi da affidare supera la soglia di rilevanza comunitaria, l'ente pubblico deve fare applicazione integrale delle regole contenute nel D. Lgs. 157/95, mentre nelle ipotesi in cui tale importo è inferiore a 200.000 euro la disciplina dello stesso decreto si applica limitatamente ai profili concernenti la post-informazione e le specifiche tecniche. Questa interpretazione non è forse del tutto esente da qualche forzatura sul piano della tecnica ermeneutica (laddove invece la tesi dell'abrogazione implicita dà luogo a meno problemi, anche - dal punto di vista delle amministrazioni - di tipo pratico), ma pare aver il pregio di indurre *in ogni caso*, ovvero anche quando l'importo dei servizi da affidare non è molto considerevole, l'ente pubblico a comportarsi, almeno *ex post*, secondo trasparenza, in ottemperanza del principio generale sancito dalla legge 241/90.

Come si è accennato, l'analisi delle novità apportate dal D. Lgs. 65/00 può, per i fini che ci interessano, risultare non del tutto risolutiva o determinante, laddove ci si interroghi, alla luce del criterio di specialità, sul rapporto intercorrente tra normativa sugli appalti pubblici di servizi ed alcune previsioni legislative italiane in materia di convenzioni tra enti pubblici ed enti non lucrativi; e ci si chieda, più in generale, se le ragioni che sono alla base della politica legislativa delle istituzioni comunitarie, e che giustificano l'emanazione degli atti normativi statali di recepimento, possono valere anche per la regolamentazione di vicende in cui è coinvolto il terzo settore.

Di questi aspetti ci occuperemo brevemente nei paragrafi successivi.

3. I rapporti, sul terreno dell'applicabilità alle fattispecie negoziali in esame, tra la normativa sugli appalti pubblici e quella sul terzo settore

I rilievi che seguono sono molto succinti, in quanto uno sviluppo integrale e più approfondito del loro contenuto rappresenterebbe sotto molti aspetti una ripetizione di quanto più diffusamente sostenuto nell'elaborazione dello studio presentato nella primavera del 1997. Piuttosto che ripetersi, vale allora la pena, in questa sede, di interrogarsi se l'emanazione del recentissimo D. Lgs. 65/00 può in qualche modo aver determinato la necessità di rivedere le conclusioni cui allora si era pervenuti, pur mantenendo ferma la ricostruzione sistematica cui esse posavano.

Come è noto, i casi sicuramente più significativi - ed ai quali comunque si limita la nostra attenzione - in cui la legislazione italiana sul non profit prende in considerazione la materia delle convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed enti non lucrativi riguardano gli ambiti del volontariato e della cooperazione sociale.

Circa la questione dell'applicabilità della normativa sugli appalti comunitari alle convenzioni stipulate con cooperative sociali può dirsi, dapprima, che - *de jure condito* - non sussistono oggi particolari problemi interpretativi.

L'art. 5 della L. 381/91, dopo la novella apportata dalla legge comunitaria per il 1994, prevede che la stipula di convenzioni "anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione", quindi - per quanto qui ci interessa - prescindendo dall'applicazione delle regole del D. Lgs. 157/95, possa avvenire esclusivamente nei casi in cui si tratti di cooperative sociali c.d. di tipo b), per servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi e per importi inferiori alla soglia di rilevanza comunitaria. Dalla lettura del comma 4 dello stesso art. 5, che adopera l'espressione testuale (peraltro non pienamente adeguata) di "bandi di gara d'appalto", si ricava poi che per l'affidamento (implicitamente: *anche* a soggetti diversi dalle cooperative sociali che svolgono attività per l'inserimento di persone svantaggiate) di servizi¹ diversi da quelli socio-sanitari ed educativi e di importo non inferiore alla soglia comunitaria la legge italiana richiede all'amministrazione "appaltante" l'osservanza delle regole di cui al D. Lgs. 157/95.

La legge 381/91 non prende in esplicita considerazione, invece, il problema della normativa che l'ente pubblico è tenuto ad applicare allorché l'affidamento riguardi la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi. In proposito, l'interpretazione più attendibile del silenzio della legge sembra potersi ricavare utilizzando il canone interpretativo dell'*argumentum a contrario*, nel caso di specie riferito al combinato disposto di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 5 della L. 381.

Se si reputa che il significato fondamentale da attribuire alle due citate disposizioni sia quello di delimitare l'ambito entro il quale è consentito derogare alle regole generali "in materia di contratti della pubblica amministrazione", tra le quali rientrano anche quelle contenute nei decreti legislativi che hanno dato attuazione alle direttive comunitarie sul mercato degli appalti pubblici, deve dedursene che in *tutti* gli altri casi non espressamente considerati dal legislatore ai fini della deroga la stessa non risulta possibile. Ad una conclusione del genere, del resto, sembra far pervenire anche l'espresso richiamo fatto al concetto di soglia di rilevanza comunitaria dalla novella apportata nel 1996 alla L. 381/91; richiamo che lascia intendere all'interprete una volontà legislativa di assoggettare, in generale, anche la materia delle convenzioni ai canoni procedurali indicati nei decreti legislativi 358/92 e 157/95. Resta da valutare, infine, l'impatto della nuova legislazione di derivazione comunitaria sul fenomeno delle convenzioni stipulate dagli enti pubblici con gli organismi di volontariato.

La legge-quadro 266/91 prevede all'art. 7 - come si sa - la possibilità per le amministrazioni pubbliche di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato, nessuna indicazione fornendo però alle suddette amministrazioni circa le modalità di individuazione della controparte. Tale circostanza permette peraltro di estendere le prossime conclusioni anche alle altre ipotesi in cui la normativa italiana sul non profit, già in vigore ovvero emananda, si limiti appunto semplicemente a prospettare la suddetta possibilità, senza quindi vincolare la scelta del partner negoziale al previo rispetto di determinate regole procedurali.

Sul terreno che stiamo considerando rileva il possibile impiego, a nostro avviso, del criterio di specialità tra fonti normative, di cui si accennava sul termine del paragrafo precedente. In termini essenziali, infatti, ci si può interrogare se la materia delle convenzioni risulti disciplinata *esclusivamente* dall'art. 7 della L. 266/91, intendendosi quest'ultima come fonte speciale prevalente, anche se anteriore, su qualsiasi altra fonte po-

steriore nel tempo e diretta a normare ambiti materiali più ampi rispetto a quello specifico del volontariato; oppure se, al contrario, sia proprio la più recente normativa sugli appalti pubblici ad acquistare carattere di specialità rispetto alla succinta e generica disciplina del volontariato, palesandosi idonea a dettare regole il cui campo di applicabilità sia oggi talmente pervasivo (diretto cioè verso ogni ambito negoziale pubblico) da legittimare soltanto deroghe esplicite.

Delle due prospettazioni che si sono molto succintamente delineate la seconda ci appare preferibile. Per verità non manca, nella scarsissima letteratura in argomento, qualche voce propensa a ritenere che le convenzioni con gli enti di volontariato possano essere stipulate senza tenere alcun conto della normativa statale in tema di appalti pubblici; ma tali orientamenti, oltre peraltro ad essere espressi in modo pressoché apodittico, sembrano trascurare il fatto che la legislazione italiana di derivazione comunitaria tenda oggi a porsi come un insieme di regole vincolanti finalizzate alla creazione e al funzionamento di un nuovo modello di agire amministrativo. In particolare, poi, la tesi per cui la disciplina dei decreti legislativi in argomento debba estendersi anche alla materia delle convenzioni con gli organismi di volontariato pare soprattutto fondata - alla luce dello stato attuale della nostra legislazione - sulla circostanza che, tra le novità introdotte nell'ordinamento italiano dal testo dell'art. 1, comma 3, del D. Lgs. 65/00 in tema di servizi, vi sia proprio quella dell'esplicita estensione, ricorrendo il presupposto del valore non inferiore a 200.000 euro, anche ai servizi sanitari, sociali, ricreativi, culturali e sportivi del campo di applicabilità del D. Lgs. 157/95.

Si aggiunga, inoltre, che laddove alla tesi da noi preferita si scelga di non aderire occorrerebbe riconoscere l'esistenza, nell'ambito della vigente legislazione italiana sul non profit, di una notevole anomalia: quella per cui le regole sugli appalti pubblici si applicano per le convenzioni con le cooperative sociali, ma non si applicano invece - secondo un meccanismo normativo ingiustificatamente discriminatorio - a tutte le rimanenti convenzioni che gli enti pubblici intendano concludere con altri tipi di soggetti pur appartenenti al medesimo genere di organismi non lucrativi.

4. Conclusioni

I rilievi che si sono sviluppati si basano su una ricostruzione sistematica, e su una conseguente interpretazione critica, del diritto italiano vigente, ai cui contenuti oggettivi ci è parso necessario costantemente attenerci. Gli esiti dell'analisi - rivolti a riconoscere che la normativa sugli appalti pubblici riguarda anche le convenzioni con gli enti non profit - sono quindi strettamente legati allo stato attuale della normativa in vigore, sul quale creiamo - nondimeno - potersi infine esprimere un netto giudizio di inadeguatezza.

Ribadiamo così anche in questa sede, come già in occasione del precedente studio del 1997, la nostra idea per cui l'equiparazione, quanto a disciplina applicabile, tra contratti d'appalto e convenzioni con enti non profit sarebbe dovuta risultare *esplicita e diretta*, in ragione del fatto che le direttive comunitarie lasciano al legislatore nazionale una *facoltà* di estendere anche al settore del non profit le regole fissate con tali direttive. Queste ultime, infatti, sono state adottate nell'evidente intento di allargare lo spazio economico

europeo e di perfezionare ulteriormente le dinamiche del mercato e della libera concorrenza; e presuppongono, pertanto, uno scenario economico e normativo incentrato sulla libertà dell'imprenditore privato di scegliere, sulla base del criterio del conseguimento del miglior profitto, i soggetti cui offrire beni e servizi, secondo dinamiche commerciali estranee al significato "istituzionale" del non profit e che determinano l'impossibilità, per le organizzazioni del terzo settore, di un confronto concorrenziale con gli enti lucrativi.

Se dunque interpretata in chiave teleologica, la normativa comunitaria pare lasciare la possibilità, al legislatore nazionale, di sottrarre le convenzioni in discorso alle regole sugli appalti pubblici; di tale possibilità non sembra tuttavia essersi avvalso il legislatore italiano, il quale - probabilmente - non si è anzi nemmeno accorto dello spazio di intervento discrezionale che le suddette direttive gli lasciano aperto.

In sede di recepimento della normativa CE si sarebbe potuto (e del resto si potrebbe ancora), in particolare, fare in modo che lo strumento della convenzione, quale forma di collaborazione tra enti pubblici ed organizzazioni non lucrative, si configuri, nella disciplina contrattualistica della pubblica amministrazione, come istituto di diritto speciale, per il quale risulti legittima la deroga alle regole vigenti in materia di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi e di forniture di beni. Una simile soluzione, peraltro, potrebbe poi nei contenuti procedurali essere calibrata in maniera tale da assicurare una (sorta di) concorrenzialità esclusivamente all'interno del mondo degli stessi enti non profit, per rispondere in termini di trasparenza anche alle nuove esigenze che vanno emergendo con lo sviluppo del terzo settore.

1) Per vero, i commi 1 e 4 dell'art. 5 della L. 381/91 prevedono anche l'ipotesi che la convenzione abbia ad oggetto la *fornitura di beni*, di modo da non far risultare sempre appropriato - ai fini dell'indagine che si sta conducendo - il riferimento costante ed esclusivo che nel testo si fa al D. Lgs. 157/95. Tale semplificazione si giustifica tuttavia per ragioni di brevità e presuppone, allorché necessario, la sostituzione del parametro normativo offerto dal D. Lgs. 157/95 con quello - sotto molti aspetti parallelo - rappresentato dal D. Lgs. 358/92, così come modificato dal D. Lgs. 402/98.

La **Regione Toscana** - Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche di solidarietà -, in collaborazione con la **Consulta regionale della Cooperazione Sociale**, ha promosso l'attivazione del

Numero Verde
800-907050

*per l'informazione diretta sulle problematiche
della cooperazione sociale.*

Il servizio: è attivo tutti i giorni, per 24 ore al giorno;

si rivolge a:

- **Cooperative sociali e loro soci;**
- **Pubbliche Amministrazioni** (Province, Comuni, Aziende USL);
- **Associazioni, Imprese, Cittadini.**

persegue finalità di:

- **promozione**, attraverso un'attività di informazione e comunicazione;
- **ascolto**, delle esigenze/istanze proposte dai soggetti fruitori del servizio;
- **analisi**, attraverso un'attività di monitoraggio ed elaborazione dei dati statistici emersi.

Cesvot e Unicoop Firenze

"Promuovere la cittadinanza sociale"

Dodici progetti contro il disagio sociale



Il concorso "Promuovere la cittadinanza", indetto da Unicoop Firenze e Cesvot con il patrocinio della Regione Toscana, è giunto alla seconda edizione. Lo scopo di questa iniziativa è quello di offrire un riconoscimento a esperienze efficaci e innovative nel campo del volontariato e della solidarietà, sostenendo così quegli interventi volti alla promozione umana e sociale e finalizzati alla riduzione del disagio delle fasce più deboli della società. Erano 133 le idee presentate al vaglio della commissione, composta dagli enti promotori, e solo dodici associazioni si sono aggiudicate i 120 milioni messi in palio per i vincitori. I progetti non vincitori saranno comunque proposti per altri filoni di finanziamento a fondazioni bancarie e ad altri enti perché giudicati ugualmente di grande interesse.

Marco Posarelli, di Unicoop Firenze, ha individuato un valore aggiunto in questa esperienza: quello del contatto proficuo e prezioso tra le sezioni soci Coop e il mondo del volontariato. Tra i criteri decisivi, ha contato il fatto che si trattasse di volontariato vero, che i progetti affrontassero marginalità reali e difficili, che presentassero caratteri di innovazione e originalità e infine che fossero capaci non solo di rispondere a esigenze riconosciute, ma anche a individuare nuovi bisogni. Anche Luciano Franchi, presidente del Cesvot, riconosce che la visibilità del volontariato ha costituito un aspetto non secondario dell'intera iniziativa.

Elenco vincitori del secondo concorso "Promuovere la cittadinanza sociale", anno 2000:

- Associazione di Volontariato Solidarietà Caritas - Onlus, Firenze
Progetto: "Centro Culturale Assistenza extra ospedaliera"

- Associazione Volontariato Penitenziario, Firenze
Progetto: "Giobbe"
- Pubblica Assistenza di Campi Bisenzio, Campi Bisenzio
Progetto: "Pronto intervento teatrale"
- Associazione Oncologica Pisana "P. Trivella", Pisa
Progetto: "Sostegno sociale alla dimissione ospedaliera"
- Associazione Progetto Accoglienza, Firenze
Progetto: "Centro Studi e Documentazione"
- Coordinamento Associazioni Volontariato Empolese, Empoli
Progetto: "Ulisse"
- Gruppo Cinofilo Volontari Protezione Civile "I Lupi" di Toscana, Montepulciano
Progetto: "Corso di addestramento unità cinofile"
- Confraternità di Misericordia di Decimo, Borgo a Mozzano
Progetto: "Banca del Tempo"
- Associazione Donne Insieme, Arezzo
Progetto: "Casa Amica"
- Oltre l'Orizzonte - Associazione per la promozione del benessere psichico, Pistoia
Progetto: "I ragazzi del venerdì"
- Associazione di volontariato "Gaetano Barbieri", Firenze
Progetto: "Area Verde Giardino di Borgo Pinti"
- Associazione Progetto Arcobaleno, Firenze
Progetto: "Rom Tour"

Per maggiori informazioni:

CESVOT Via de' Martelli 8, 50129 Firenze
Tel. **055/271731** e n.verde **800/005363**,
Fax **055/214720**
Sito Internet: <http://www.cesvot.toscana.it>
E-mail: infocesvot@cesvot.toscana.it

"CAM" INTO MY LIFE, Centro Ausiliario per i problemi Minorili



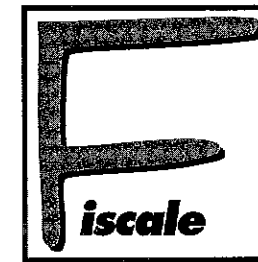
Il "Cam" nasce nel 1975 per volontà del Tribunale per i Minorenni di Milano e di alcuni Rotary Club, per svolgere gratuitamente e per soli fini di solidarietà sociale le attività e i servizi che gli sono richiesti dal Tribunale per i Minorenni, dai Giudici Tutelari e da Pubbliche Amministrazioni. I primi volontari avevano già sei anni di esperienza presso il Tribunale e operava nella Lombardia Occidentale. Dopo un'iniziale collaborazione esclusiva con il Tribunale, il "Cam" sviluppa rapporti con numerose Istituzioni e accresce le proprie aree di intervento. Sorgono il "Servizio legale" e il "Servizio affidi", poi il "Servizio borse di addestramento al lavoro", il "Servizio scuola", la "Formazione di operatori sociali" e, più recentemente, il "Servizio affidi specialistici". Oggi i volontari sono oltre 40, e alcuni settori di intervento coprono l'intero territorio nazionale. L'attività culturale si concretizza in pubblicazioni, mentre un qualificato Comitato Scientifico collabora alla individuazione di nuove modalità di azione. Il disagio minorile aumenta e presenta casi sempre più complessi e onerosi. Nel 1995 viene dunque costituita la Fondazione per il Cam (ONLUS), per una ricerca mirata di fondi. Il "Servizio borse addestramento al lavoro" si rivolge ai minori con difficoltà di maturazione e di integrazione sociale che rischiano di entrare nella maggiore età senza capacità lavorative adeguate e quindi destinati a essere travolti dal mondo esterno. Il "Cam" stipula regolari contratti con datori di lavoro disposti a addestrarli, senza esborso finanziario, a una occupazione, e retribuisce i ragazzi con un compenso mensile. Il "Servizio affidi familiari" collabora con gli enti locali per promuovere il collocamento in famiglie affidatarie di minori in stato di temporaneo disagio o di grave difficoltà a causa di

esperienza familiari destrutturati: reperisce, seleziona e prepara le famiglie aspiranti affidatarie; propone gli abbinamenti possibili e opportuni; segue e appoggia le famiglie affidatarie attraverso gruppi di sostegno condotti da psicologi. Il "Servizio affidi familiari specialistici" è invece una struttura autonoma, ma coordinata con il "Servizio affidi familiari", che segue in modo organico i casi di adolescenti con disturbi mentali, disordini alimentari, sospetto di abuso sessuale, pendenze penali, maternità precoce, e ne approfondisce le problematiche. Il "Servizio legale" presta consulenza gratuita, legale e stragiudiziale, in materia civile e penale, in qualunque situazione che comporti problematiche minorili. Il "Servizio scuola", d'intesa con il Provveditorato agli Studi, fornisce informazioni rapide e precise ai docenti delle scuole dell'obbligo che segnalano casi di sospetta violenza o abuso o, comunque, di disagio. Rispondendo alle sollecitazioni provenienti da Enti Pubblici di molte Regioni, il "Servizio affidi" da anni organizza e gestisce a Milano corsi residenziali di *Formazione per operatori dell'affido familiare*. Da due anni il "Servizio scuola", d'intesa con il Provveditorato agli Studi, organizza *Corsi di aggiornamento per insegnanti* sul tema del disagio minorile e della sua prevenzione.

Per informazioni rivolgersi alla sede di via Leopardi, 21 20123 Milano -, o alla Fondazione (via Leopardi, 19).
Telefoni: Segreteria generale 02.4815737;
Ufficio affidi familiari 02.4816980;
Servizio borse addestramento al lavoro 02.4816749;
Servizio scuola 02.4816934;
Servizio legale 02.48011208;
Fondazione per il "Cam" 02.48018264 (anche fax);
fax 02.4819249.



Associazioni Promozione Sociale Il Parlamento approva la Legge



di Stefano Ragghianti

Il Parlamento ha approvato, dopo lunghissime discussioni, la nuova disciplina delle associazioni di promozione sociale.

Commentiamo gli aspetti più rilevanti del nuovo testo.

Facciamo prima alcune considerazioni generali: la legge era senza dubbio molto attesa e quindi opportuna; ricordiamo solo a titolo di esempio che già alcune norme (decr. Lgs. 460/97) contenevano richiami a questi soggetti pur non essendo ancora definiti. Essa introduce un nuovo soggetto nell'ampio panorama dei soggetti non profit, il che ha diverse implicazioni. Si deve segnalare positivamente la distinzione ormai netta tra vari soggetti del non profit: questa distinzione sembra ormai basarsi prevalentemente sulle diverse finalità dei soggetti stessi e sul diverso impatto esterno delle attività svolte. D'altra parte però, bisogna anche dire che questa legge si inquadra in un ordinamento assai complesso e articolato, per niente semplice da applicare.

Quello appena approvato è un testo molto ampio, con implicazioni in diversi campi e settori. Dopo aver definito le Associazioni di Promozione sociale, troviamo norme con riflessi in campo fiscale, sotto il profilo civilistico relativamente alla responsabilità patrimoniale degli aderenti e sotto quello della capacità di questi soggetti, in ordine alle modalità di accesso al credito agevolato, nonché alla capacità processuale e giurisdizionale di queste associazioni. Vediamo alcuni aspetti.

Definizione di associazione di promozione sociale. Requisiti e presupposti.

L'art 2 definisce associazioni di promozione sociale 'le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà'. Sotto il profilo sostanziale quindi viene introdotto il concetto di utilità sociale, con evidente differenziazione rispetto alle Organizzazioni non lucrative di utile sociale, che a dispetto del nome e della sigla, sono invece costituite per l'esclusivo persegui-

mento di finalità di *solidarietà sociale*. Si può discutere - e si farà - a lungo intorno ai due concetti, ma non vi è dubbio che l'impostazione complessiva è sufficientemente chiara: il concetto di utilità è legato al concetto di soddisfare o migliorare un bisogno umano; il concetto di solidarietà è invece legato ai concetti di aiuto, di fratellanza, di intervento a favore di terzi in situazioni di bisogno o almeno di evidente svantaggio rispetto ad altri. In altri termini, le A.P.S. tendono a migliorare la qualità della vita, promuovendo 'la solidarietà e il volontariato nonché l'aggregazione sociale attraverso lo svolgimento di attività culturali o sportive al fine di innalzare la qualità della vita' (circ. min.124/E del 12.5.1998), mentre le ONLUS 'costituiscono una autonoma e distinta categoria di enti', considerata particolarmente meritevole di agevolazione fiscale in considerazione dell'alto grado di esternalità delle attività svolte, in quanto comunque rivolte a soggetti svantaggiati. Per quanto concerne invece il profilo formale, le APS possono assumere in primo luogo la forma di associazioni, riconosciute o non riconosciute, ma anche di movimenti, gruppi, coordinamenti e federazioni. Accanto quindi ad una figura giuridicamente tipica e regolata dal codice Civile, abbiamo anche figure e soggetti assai atipici. La questione è in parte risolta dal successivo articolo 3 che impone alle associazioni di promozione sociale di costituirsi con 'atto scritto', fissando il contenuto minimo dello statuto.

Aspetti civilistici.

La mancata riforma del primo libro del Codice Civile fa sentire i suoi effetti anche in questa occasione: infatti il testo approvato incide anche sotto il profilo civilistico, con diversi articoli, in particolare il 5 ed il 6. Con quest'ultima norma si stabilisce al primo comma, che le APS anche non riconosciute sono rappresentate in giudizio dai soggetti ai quali è conferita la rappresentanza e - soprattutto - al secondo comma si incide sul regime della responsabilità patrimoniale di coloro che hanno agito in nome e per conto dell'ente. Si dispone infatti che i creditori possano rivalersi nei confronti delle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione solo dopo essersi rivalsi sul patrimonio dell'associazione medesima. In sostanza è in-

trodotto o comunque chiarito, un beneficio di preventiva escussione del patrimonio associativo. La norma può senza dubbio essere commentata favorevolmente, anche se sembra incidere più sotto il profilo procedurale che non sostanziale

Aspetti fiscali.

Il testo approvato che stiamo tentando di commentare non ha, a differenza per esempio del decreto onlus, rilevanza esclusivamente fiscale, ma ha indubbiamente portata più ampia. Non potevano mancare tuttavia aspetti fiscali di un certo rilievo, anche se come spesso capita in questo caso le cose tendono a complicarsi. Le disposizioni relative alle associazioni di promozione sociale si inquadrano infatti all'interno della disciplina tributaria degli enti non commerciali e degli enti di tipo associativo in modo particolare. Con questa disciplina quindi devono essere coordinate le novità introdotte. In questa prima occasione, cerchiamo di richiamare solo gli aspetti più rilevanti.

Tra le risorse economiche elencate nell'art 4, alla lettera f) si prevedono espressamente i proventi derivanti da attività commerciali, purché svolte in 'maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali'. La norma è di indubbia importanza anche se deve essere coordinata con l'art. 6 del decr. Lgs. 460/97 in ordine alla perdita della qualifica di ente non commerciale: se cioè, le ipotesi di prevalenza delle attività commerciali previste, siano in grado anche per le APS di far perdere la loro natura originaria. Altre norme sotto il profilo fiscale dovrebbero essere segnalate: per il momento merita ricordare l'art. 22 in ordine alla detraibilità fiscale delle erogazioni liberali di terzi: il meccanismo previsto dalla legge sarebbe in sostanza molto simile a quello già introdotto per le ONLUS, con gli stessi aspetti positivi e anche gli stessi limiti. Questa equiparazione meriterà poi qualche riflessione in ordine alla politica tributaria per il non profit.

Prestazione gratuite degli associati

Il testo prevede che le APS si avvalgano prevalentemente delle attività prestate volontariamente e gratuitamente dai propri aderenti, pur ammettendo, al secondo comma, la possibilità di retribuire lavoro dipendente e autonomo. Si tratta senza dubbio di una delle parti più caratterizzanti questi nuovi soggetti; ricordiamo che una norma simile non esiste — almeno in linea generale e salvo il divieto di distribuire utili — né per gli enti non commerciali ordinari, né per le ONLUS, ma solo per le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 266/1991. Anzi, il meccanismo della 'prevalenza' del lavoro volontario usato dal testo in commento è del tutto analogo a quello utilizzato dagli art 2 e 3 della 'legge quadro sul volontariato'. Analoghe saranno anche le

problematiche in ordine alla valutazione di questa 'prevalenza' (ore, persone, prestazioni), ma detto questo la norma valorizza la rilevanza sociale di questi organismi.

Registri e osservatori dell'associazionismo.

Analogo a quello previsto dalla legge sul volontariato è anche l'istituzione del registro nazionale e dei registri regionali per l'associazionismo, registri ai quali è necessario essere iscritti per poter godere delle agevolazioni della legge e per poter stipulare convenzioni con enti pubblici (art 8 comma 4), proprio come previsto per gli organismi di volontariato. Il sistema della sostanziale 'autocertificazione' previsto dal decreto Onlus, con semplice comunicazione, è quindi abbandonato per un meccanismo analogo ai registri del volontariato.

Sono poi istituiti sia l'osservatorio nazionale che quelli regionali per l'associazionismo con una serie di attribuzioni previste soprattutto dall'art 12, prevedendo che l'attività sia svolta in collaborazione con l'Osservatorio per il volontariato, con almeno una seduta congiunta l'anno. Anche questo aspetto è di evidente importanza e sembra andare in una giusta differenziazione tra le varie realtà del terzo settore.

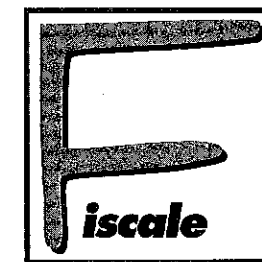
Considerazioni finali.

La legge sull'associazionismo era attesa da molti anni e quindi assolutamente necessaria. Essa contribuirà a regolare un aspetto di grande rilievo per il nostro paese e per il terzo settore in particolare. La legge tende a regolare i rapporti tra associazionismo e stato e non affronta esclusivamente gli aspetti fiscali, il che è senza dubbio opportuno. Essa arriverà comunque in un quadro normativo profondamente strutturato specialmente dopo il decreto Onlus. Uno degli aspetti e dei ruoli importanti di questa nuova disciplina deve essere quello di riuscire a distinguere ruoli e funzioni all'interno del terzo settore: volontariato, cooperazione, onlus, associazionismo hanno caratteristiche e quindi funzioni e ruoli diversi. Per valorizzare le singole specificità è necessario definire con grande precisione i diversi soggetti; presupposti soggettivi e oggettivi, struttura interna, settori di intervento, agevolazioni tributarie e così via. Forse sotto questo aspetto il testo poteva essere migliore.

L'ultima considerazione che possiamo ora fare riguarda invece gli aspetti fiscali: a fronte di una diversa soggettività corrispondono sempre di più uguali o comunque simili politiche tributarie: per esempio, la normativa delle deducibilità fiscali delle erogazioni liberali tende ad essere uniforme per tutti, volontariato onlus associazionismo. Insomma, sembra proprio che una norma introdotta per un tipo di soggetti debba necessariamente essere estesa agli altri.

Iva, acquisto degli organismi di volontariato

Confermate le precedenti risoluzioni e circolari



Si torna sulla infinita storia dell'IVA sugli acquisti delle organizzazioni di volontariato, o meglio ci torna il Ministero delle Finanze con un suo autorevole Ufficio.

Con circolare 12 aprile 2000 numero 13 protocollo 29695, la Direzione Generale della Lombardia, infatti affronta nuovamente la annosa e controversa questione del regime IVA degli acquisti effettuati da organizzazioni di volontariato iscritte ai registri ai sensi della legge 266/1991 e dopo un insieme assai ampio di considerazioni, ribadendo la validità dell'interpretazione fornita dalla circolare ministeriale nr. 3/1992, continua a riconoscere valida l'esclusione dal pagamento dell'IVA sugli acquisti qualora ricorrano tutte le seguenti condizioni:

- 1) l'associazione è iscritta nel registro istituito presso le regioni o le provincie autonome ai sensi dell'art. 6 della L. 266/1991;
- 2) i beni acquistati appartengono alla categoria dei beni mobili iscritti in pubblici registri;
- 3) i beni acquistati sono indispensabili all'espletamento dell'attività di volontariato.

La circolare in segnalazione, se da una parte ribadisce ancora una volta l'impossibilità di estendere a beni diversi da quelli mobili registrati l'agevolazione iva, dall'altra ribadisce invece tale agevolazione almeno limitatamente ai suddetti beni, purché con determinate caratteristiche. Opportunamente, l'ufficio emanante ricorda che la circolare n.

3/1992 "non è mai stata oggetto di ripensamento da parte del Ministero delle Finanze, ma anzi a più riprese confermata con le risoluzioni n. 464/1995 e n. 138/1998".

Pur quindi nel permanere dell'incertezza normativa o quantomeno interpretativa della norma di cui all'art. 8 legge 266 del 1991, il documento in esame continua ritenere applicabile l'esenzione da Iva agli acquisti di beni mobili registrati e limitatamente a quelli. Semmai, il documento in commento, nel merito alle caratteristiche soggettive dei mezzi oggetto di agevolazione fiscale ritiene che sia "da ritenere escluso da IVA l'acquisto di un veicolo attrezzato di pedana sollevatrice, di scivolo a scomparsa o di braccio sollevatore per il trasporto di disabili. Dovrà invece negarsi l'agevolazione con riferimento ad autoveicoli di 'rappresentanza' a motocicli e a tutti quei veicoli che non abbiano caratteristiche strutturali (risultanti dalla carta di circolazione) tali da farne ritenere con sicurezza la destinazione all'attività dell'associazione".

Pur nel permanere di una profonda incertezza, possiamo fare tuttavia alcune affermazioni, che qui riepiloghiamo:

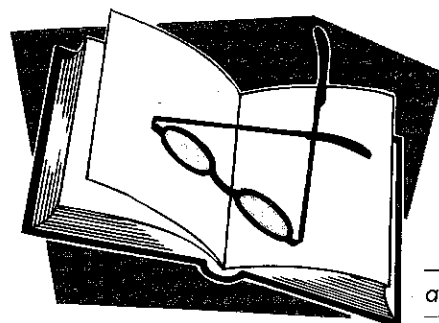
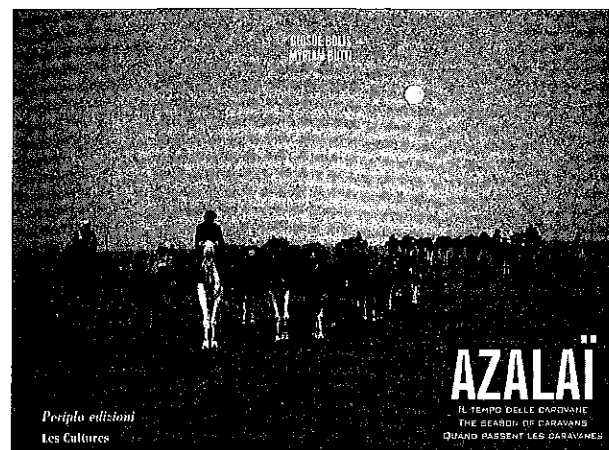
- a) le organizzazioni di volontariato sono soggetti passivi normali di imposta e quindi pagano normalmente l'IVA in sede di acquisto, non godendo di agevolazioni particolari o speciali sul punto; in altri termini, non esistono agevolazioni soggettive, cioè la qualificazione

di ente di volontariato ai sensi della legge 266 non fa acquisire alcun diritto ad agevolazione su tale imposta;

- b) in base alle sopra citate circolari e risoluzioni, con una interpretazione estensiva della normativa, il Ministero delle Finanze ha riconosciuto l'agevolazione Iva limitatamente ad alcuni beni mobili registrati con particolari caratteristiche, ribadendo più volte l'impossibilità di prevedere esenzioni più ampie; tale interpretazione, alquanto estensiva rispetto al tenore letterale della norma, è tuttavia l'interpretazione ufficialmente fornita dal ministero delle Finanze;
- c) qualora l'ente di volontariato svolga anche attività di natura commerciale ai sensi IVA, e abbia scelto il regime normale (dpr 633/72), la eventuale detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti spetta per i soli acquisti aventi natura commerciale (fiscalmente intesa) e purché sia tenuta contabilità separata ai sensi di legge e comunque nei limiti e nelle modalità di detrazione prevista per i soggetti ordinari.

Del tutto superfluo ribadire nuovamente la necessità di interventi legislativi sul tema, come pare stia del resto avvenendo: la strada da seguire, non essendo possibile intervenire direttamente sull'imposta in base alle ormai note direttive comunitarie, sembra essere quella di prevedere contributi a fronte di investimenti in determinati beni da parte degli enti stessi

Stefano Ragghianti

a cura di **Nicola Pardini****AZALAI. Il tempo delle carovane**

A cura di Giosuè Bolis e Myriam Butti

Periplo Edizioni - Les Cultures 1998, Lecco - £.

Sito Internet: <http://www.periploedizioni.com> - E-mail: info@edizioniperiplo.com

Nel mese di ottobre del 1991 Giosuè Bolis e Myriam Butti sono in Niger, dove si uniscono a una carovana di Tuareg diretta alle saline di Bilma. Per trentuno giorni e milleduecento chilometri, sedici nomadi, due europei e centotrenta cammelli attraversano il Ténéré, una delle zone desertiche più ostili del pianeta. Cinque anni dopo, nell'inverno del 1996, Giosuè e Myriam partono da Timbuktu, in Mali, con una carovana diretta a nord, in pieno Sahara. La loro meta è lontana oltre settecento chilometri: Taoudenni. Fino a pochi anni

fa si trattava di una destinazione proibita, una colonia penale da cui nessuno poteva fuggire. Oggi, in condizioni durissime, per otto mesi l'anno alcune centinaia di uomini estraggono da miniere a cielo aperto pesanti lastre di sale, che carovane di cammelli porteranno a Timbuktu. Il viaggio di andata e ritorno, più di millecinquecento chilometri, dura quaranta giorni. Condividere per tanto tempo la vita quotidiana di queste persone la segni incancellabili nel cuore e nella mente. Mussa Ag Armastan, capo Tuareg, dice: "O uomo, che importa che tu abbia caldo o freddo? È la legge del deserto l'aver caldo di giorno e freddo di notte. Ma non hai che da volgere la tua fronte al cielo per ricevere il sole e poi le stelle. E sarai contento."

LE ONLUS. Profili civili, amministrativi e fiscali

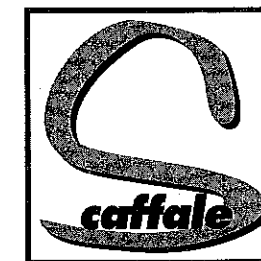
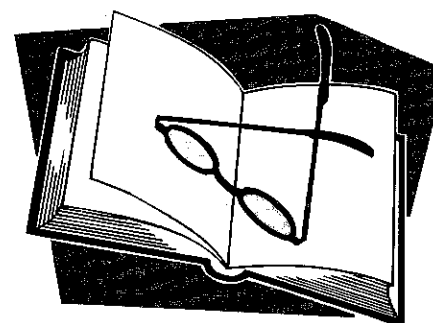
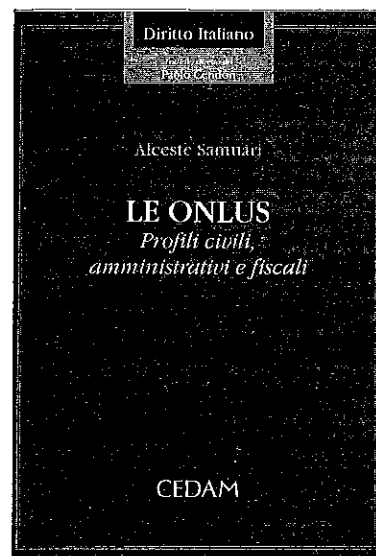
A cura di Alceste Santuari

CEDAM Casa Editrice Dottor Antonio Milani 2000 - Padova - £. 40.000

Sito Internet: <http://www.cedam.com> - E-mail: info@cedam.com

Il volume affronta le diverse tematiche (giuridiche, amministrative e fiscali) delle organizzazioni senza scopo di lucro. Vengono analizzate le associazioni (le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni non governative), le fondazioni (le IPAB depubblicizzate, le fondazioni di origine bancaria e le fondazioni di partecipazione). Inoltre, particolare attenzione è dedicata agli enti non commerciali e alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). La metodologia seguita è tale da consentire una lettura delle diverse tipologie giuridico - organizzative "per fasi", ossia per associazioni e fondazioni sono esaminate isolando il loro momento genetico, lo svolgimento delle loro attività e la loro "morte". Nell'ambito di ciascuna fase del ciclo di vita sono stati poi affrontati i singoli problemi correlati, quali ad esempio, lo statuto, il consiglio di amministrazione, l'esercizio di attività economica e lo scioglimento. Ogni aspetto è analizzato richiamando la dottrina e la giurisprudenza di riferimento in materia, nonché rispondendo ad alcuni quesiti concreti. Infine, il volume è corredato da alcune Appendici. Nella prima, sono riportate le schede di lettura del d.lg. 4-12-97, n.460; nella seconda lo schema del sistema delle responsabilità e della rappresentanza nelle associazioni; nella terza il regolamento per il riconoscimento della personalità giuridica privata; nella quarta il regime sanzionatorio per le organizzazioni non profit; nella quinta l'elenco delle detrazioni e deduzioni fiscali, mentre la sesta contiene uno schema di statuto di associazione non riconosciuta con a fronte il testo di uno statuto della medesima associazione "ONLUS".

Alceste Santuari si è laureato in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Padova. Attualmente è docente di diritto delle organizzazioni non profit al Corso di perfezionamento post-laurea per la gestione di organizzazioni non profit e cooperative sociali dell'Università di Trento.

**QUALE FAMIGLIA PER QUALE MINORE**

Una ricerca sull'abbinamento nell'affido familiare a cura di Fabio Sbatella

FrancoAngeli

QUALE FAMIGLIA PER QUALE MINORE. Una ricerca sull'abbinamento nell'affido familiare

A cura di Fabio Sbatella

FrancoAngeli Editore s.r.l. 1999, Milano - £.36.000

Sito Internet: <http://www.francoangeli.it> - E-mail: frange@tin.it (Redazione di Milano)

L'affido eterofamiliare rimane a tutt'oggi una delle esperienze più significative all'interno del sistema di tutela dei minori in Italia e molto è stato scritto, sia per sostenerne le ragioni, sia per descriverne le pratiche operative. Mancava, tuttavia, una riflessione puntuale su un momento critico dell'affido: quello in cui gli operatori progettano e realizzano l'intreccio tra il percorso di vita del minore e il percorso di vita della famiglia affidataria. È su tale complessa operazione di *abbinamento* che il testo riflette, sia a livello teorico, che metodologico. Vengono, innanzitutto discussi alcuni nodi teorici che permettono di rendere operativo il concetto di compatibilità e di chiarire i processi decisionali che si sviluppano in tale contesto. La sfida della compatibilità evolutiva di sistemi microculturali e di modelli di comportamento oltrepassa i confini della realtà dell'affido e investe ambiti quali lo studio della costruzione di realtà coniugali stabili, della compatibilità tra risorse umane e sviluppo organizzativo e lo studio dei processi di integrazione multiculturale. In se-

condo luogo il testo presenta una metodologia operativa messa a punto presso il CAM di Milano (Centro Ausiliario per i problemi Minorili), offrendo così indicazioni concrete per migliorare la fase di abbinamento. Infine propone un'indagine statistica retrospettiva che verifica le relazioni esistenti tra esiti dell'affido e procedure di abbinamento.

Fabio Sbatella è psicologo, psicoterapeuta, docente di Psicologia Generale presso l'Università Cattolica di Milano, didatta presso il Centro Milanese di Terapia della Famiglia. Collabora con il CAM dal 1989 come consulente e formatore.

IL VOLONTARIATO NELLE CARCERI. La storia del SEAC

A cura di Nanni Vella

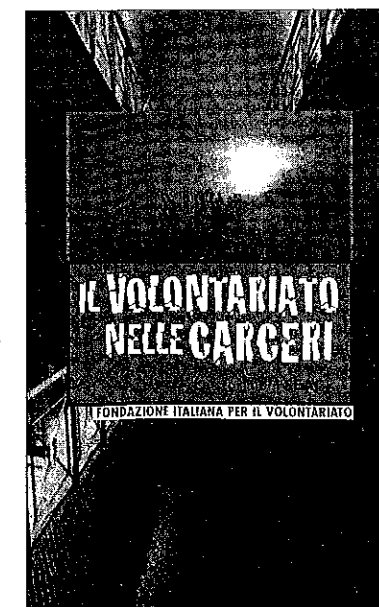
FIVOL 2000, Roma - £.28.000

Sito Internet: <http://www.fivol.it> - E-mail: publications@fivol.org

"I dirigenti degli enti pubblici e privati di assistenza ai carcerati manifestano la loro certezza che l'umanità non vorrà progredire soprattutto sulle vie del benessere materiale e d'ogni soddisfazione, suggerita da un cieco quanto suicida egoismo, ma vorrà dilatare le sue conquiste verso la vera civiltà, che rende gli uomini capaci di reciproca collaborazione, alla luce di quei valori che ci affratellano." Dopo oltre trent'anni quella "certezza" enunciata dal Seac nel convegno di Siena del Sessantotto appare ancora da conquistare.

Nella storia che Nanni Vella ricostruisce con "fatica" e "intelligenza", come sottolinea Celso Coppola nella prefazione, vengono evidenziate le zone d'ombra e di luce sul lungo cammino verso la comprensione umana e civile degli "errori" che portano alla reclusione. Gli egoismi ancora dominano, nella maggior parte dei casi, il rapporto fra gli uomini; e il conflitto fra chi sostiene la necessità di uno "stato padrone" che risolva ogni problema con la reclusione e l'emarginazione e chi propugna la diffusione di un'"educazione civica" per risolvere alla base i problemi del vivere civile.

L'azione del volontariato nelle carceri è riuscita a far risolvere alcuni dei problemi dei carcerati, ma il superamento della maggior parte dei conflitti fra vittime e autori di reato sembra emergere dalle proposte di Livio Ferrari che nella postfazione propone la mediazione penale per gli adulti come la "scommessa di pace" per il futuro.



Appuntamenti

CORSO PER VOLONTARI

"La metodica dell'auto-aiuto"

Dal 10 al 12 novembre si terrà, a Firenze, la seconda parte del corso di sensibilizzazione per volontari "La metodica dell'auto-aiuto nei disturbi del comportamento alimentare e nell'obesità". Il corso è organizzato dal Cesvot, dall'associazione Crisalide, dal Coordinamento toscano dei gruppi di auto-aiuto, dall'azienda ospedaliera di Careggi e dall'Università di Firenze.

FIERA DI ROMA

"Settimana della collettività"

Il 10 novembre, alla fiera di Roma, prende il via la "36ª Settimana della collettività". Al salone internazionale saranno in mostra attrezzature, macchinari, prodotti, tecnologie e servizi per la collettività, scuole, opere socio-assistenziali, enti pubblici, ospedali, case di riposo, turismo sociale e pubblici esercizi. Nell'ambito della fiera, che si concluderà il 14 novembre, si terrà anche l'"XI Convegno nazionale di studio Uneba".

CONVEGNO

"Nuovi modelli per infanzia e adolescenza"

Lunedì 13 novembre, presso la sala congressi della provincia di Milano, si terrà il convegno "Italia-Europa: alla ricerca di nuovi modelli per l'infanzia e l'adolescenza", organizzato dall'associazione Cam per sottolineare i 30 anni di impegno nel volontariato a sostegno dei ragazzi a "rischio".

CORSO DI BASE

"Fare l'impresa sociale"

L'associazione Lunaria (con sede a Roma) organizza un corso di 40 ore rivolto a coloro che vogliono intraprendere un'attività nel Terzo settore. Il corso, dal titolo "Fare l'impresa sociale", si terrà dal primo al 3 e dal 15 al 16 dicembre. Per informazioni: 06 8841880 (tel.), 06 8841859 (fax), ls.lunaria@lunaria.org (e-mail).

CONFERENZA NAZIONALE

"Adozione e affidi"

Il 18 novembre, a Taranto, la sezione locale dell'Anfaa (Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie) organizza una conferenza nazionale dal titolo "20.000 bambini hanno diritto a una famiglia ma restano in istituto".

SALONE NAZIONALE

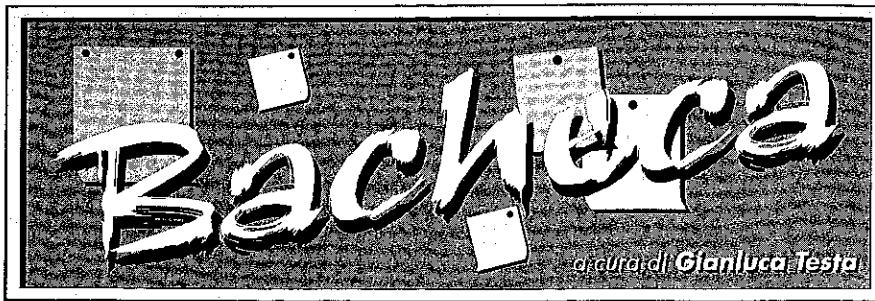
"Ability-Tecn Help"

Dal 18 al 20 novembre torna al Lingotto di Torino la nuova edizione di "Ability", il salone nazionale di aziende, progetti e associazioni al servizio del sociale. Che sarà affiancato da "Tecn Help", la mostra di progetti, ausili e tecnologie per disabili e anziani.

MANIFESTAZIONE

"La grande riforma sociale"

Nel corso della manifestazione finale della campagna "La grande riforma sociale", in programma il 25 novembre alla discoteca Rolling Stone di Milano, si parlerà della legge quadro sull'assistenza recentemente approvata dal Parlamento.



www.anfaa.it/index.htm L'Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie (Anfaa) da 38 anni opera con l'obiettivo di tutelare i minori rimasti privi (temporaneamente o definitivamente) delle indispensabili cure materiali o morali da parte dei genitori biologici. Promovendo interventi diretti ad assicurare alle famiglie d'origine i necessari servizi sociali e assistenziali. Nel sito (sempre aggiornato), oltre alla presentazione dell'associazione e delle attività, è possibile trovare sezioni dedicate alle novità, agli appuntamenti (convegni e corsi), alle sedi sparse sul territorio, oltre che a un'ampia bibliografia sull'adozione e l'affidamento, alle leggi, ai link, agli articoli e alle pubblicazioni in materia di adozione.

www.bandieragiulia.it "Bandieragiulia" è un periodico di informazione che si occupa di associazionismo, volontariato, Terzo settore e sociale a Bologna e nella sua provincia. Ma non manca anche un'ampia finestra verso ciò che accade in Italia e nel mondo.

www.peacelink.it "PeaceLink, telematica per la pace" è un collegamento telematico nazionale sulla pace e i diritti umani. Si tratta di un'agenzia di informazione in tempo reale sui problemi della pace. PeaceLink è una rete telematica amatoriale nata qualche anno fa, che ha fra i suoi obiettivi quello di essere una "dorsale" comunicativa delle associazioni di volontariato italiane. Che non fornisce solo un ottimo servizio (gratuito), ma che cerca anche di rendere la struttura sempre più attiva.

www.monrif.net/solidarieta/contatore.php3 Basta un "clic" per aiutare il Corno d'Africa, regione stremata da tre anni di siccità, che la guerra tra Etiopia ed Eritrea ha contribuito a aumentare. Ogni volta che si visualizza questa pagina, alle popolazioni del Corno d'Africa regaliamo 0,25 Euro. L'obiettivo è l'apertura di una sottoscrizione di fondi e la raccolta immediata di 100.000 dollari, che saranno devoluti per l'acquisto di quei generi alimentari indicati dal Comitato di crisi della Croce Rossa Italiana. Che farà da tramite con il suo Comitato Internazionale e seguirà di persona la consegna degli aiuti. Inoltre è visibile un canale di informazione sul web, aggiornato in tempo reale con immagini, filmati e testi.

www.ines.org/ctm/ La Ctm (Cooperazione terzo mondo) è una cooperativa senza scopo di lucro che importa e diffonde prodotti alimentari e manufatti artigianali e artistici dell'emisfero Sud del mondo. Garantisce prezzi equi decisi dagli stessi produttori in base ai costi reali di produzione, includendo un margine per gli investimenti in progetti sociali autogestiti. Inoltre favorisce l'acquisto delle materie prime attraverso il pagamento anticipato delle merci e offre strumenti di riflessione, pubblicazioni e occasioni d'incontro, sulle condizioni di vita di due terzi dell'umanità. Qui è anche possibile leggere la rivista bimestrale del commercio equo e solidale del Ctm, "L'altromercato".

www.mclink.it/mclink/handicap/ Questa pagina è dedicata alle tematiche che riguardano i disabili. In "Handicap & Telematica: l'informazione senza barriere" sono segnalati numerosi link.

Ma anche mailing list di interesse per i portatori di handicap, newsgroup, forum, siti in lingua italiana con informazioni utili; e poi ancora altri gruppi tematici come lavoro, legislazione, non udenti, non vedenti, riviste, scuola, sport, vacanze (sempre strettamente legati ai disabili) e uno spazio dedicato a Reti Civiche e a quello che offrono sull'handicap.

www.globalmotors.it/ Un motore con cui è possibile effettuare ricerche verificando il risultato contemporaneamente su tutti i migliori motori di ricerca del mondo: Yahoo, AltaVista, Google, Virgilio, Arianna, Lycos, Excite e altri ancora.

Per segnalazioni di eventi e siti internet è possibile contattare la redazione di "Volontariato Oggi" telefonicamente (0583 419500), via fax (0583 419501), oppure tramite e-mail (cnv@cnv.cpr.it).

volontar formazione

Vuoi sapere tutto sulla formazione dei volontari?

Hai bisogno di conoscere una normativa regionale?

Cerchi un centro di servizio?

annuario formazione volontari

guida normative regionali

guida centri servizio

**Allora contattaci.
Noi abbiamo quello che fa per te.**

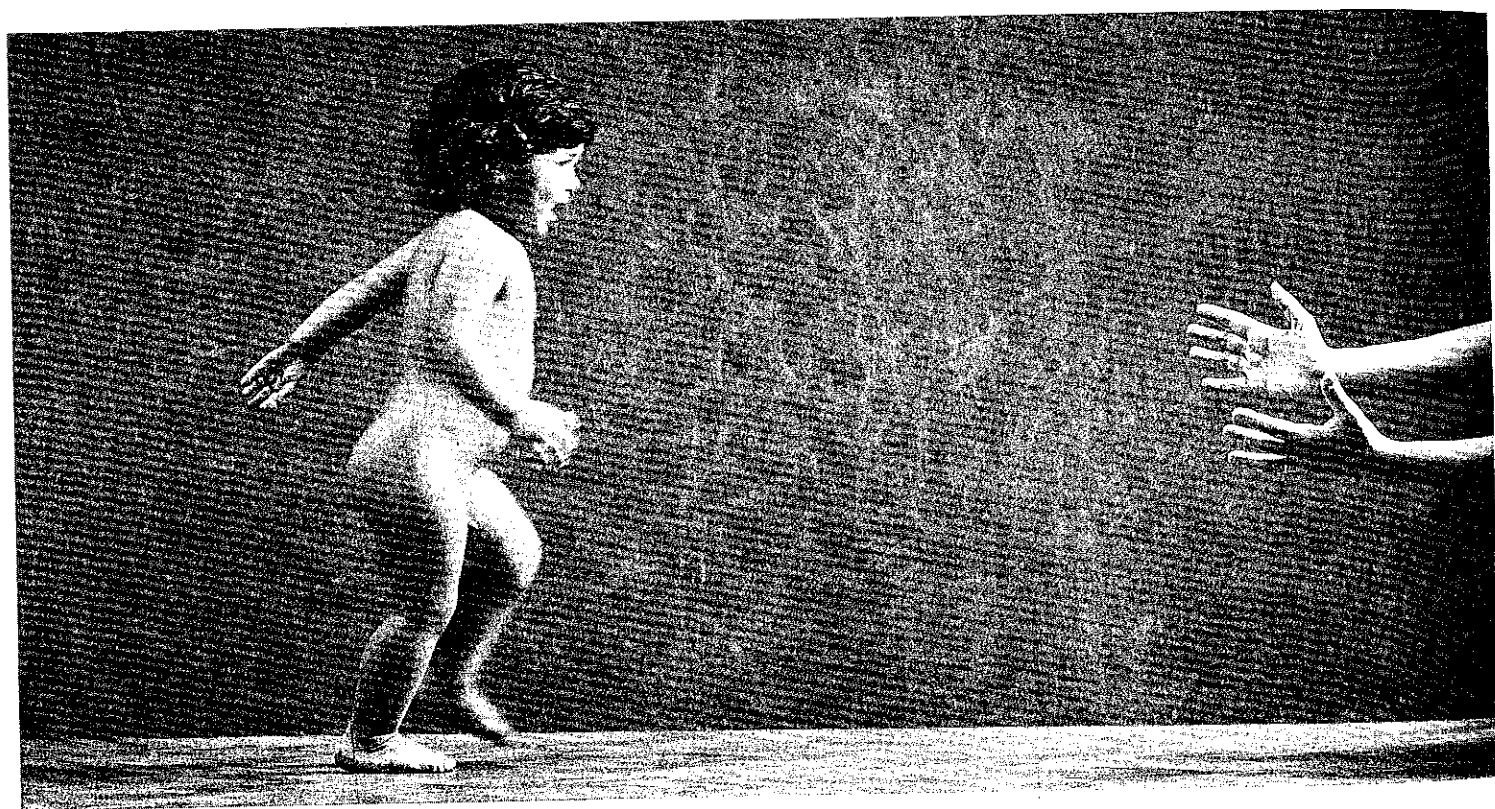
Centro Nazionale per il Volontariato

Via A. Catalani, 158 - 55100 Lucca
Tel. 0583 419500 - Fax 0583 419501
e-mail: cnv@cnv.cpr.it - internet: <http://cnv.cpr.it>

Realizzato da
Centro Nazionale
per il
Volontariato
con il contributo di
Osservatorio
Nazionale
per il
Volontariato
Presidenza
del Consiglio
dei Ministri

Cassa di Risparmio di Lucca.

La Banca dove crescono i progetti e il futuro.



Ciò che contraddistingue il nostro modo di essere banca è la capacità di essere aperti, da sempre, alle esigenze di ciascuna persona.

Per questo, oggi, Cassa di Risparmio di Lucca è la banca di casa in oltre

120.000 famiglie, la banca amica dei pensionati, la banca che sostiene la crescita dei giovani, il lavoro degli artigiani, dei professionisti, dei commercianti, la banca partner delle imprese su tutti i mercati.

La banca dove i clienti non sono tutti uguali, perché tutti sono speciali.

La banca più vicina ai vostri progetti e al vostro futuro, che merita di essere conosciuta, personalmente.

Insieme funziona



**CASSA
DI RISPARMIO
DI LUCCA**